

Universidad ORT Uruguay
Facultad de Administración y Ciencias Sociales

**La política exterior de Brasil hacia el África durante los gobiernos
de Lula da Silva (2003-2010)**

Entregado como requisito para la obtención del título de Licenciado en Estudios
Internacionales

Agustín Mimbacas 178144
Martin Saul 180926

Tutor: Prof. Rafael Reis
2016

Declaración de autoría

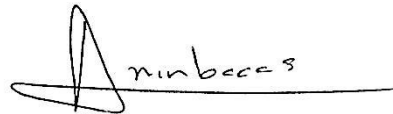
Nosotros, Agustín Mimbacas; Martin Saul, declaramos que el trabajo que se presenta en esta obra es de nuestra propia mano.

Podemos asegurar que:

- La obra fue producida en su totalidad mientras realizábamos la monografía;
- Cuando hemos consultado el trabajo publicado por otros, lo hemos atribuido con claridad;
- Cuando hemos citado obras de otros, hemos indicado las fuentes. Con excepción de estas citas, la obra es enteramente nuestra;
- En la obra, hemos acusado recibo de las ayudas recibidas;
- Cuando la obra se basa en el trabajo realizado conjuntamente con otros, hemos explicado claramente qué fue contribuido por otros, y qué fue contribuido por nosotros;
- Ninguna parte de este trabajo ha sido publicada previamente a su entrega, excepto donde se han realizado las aclaraciones correspondientes.



Martin Saul Nazzari



Agustín Mimbacas Blanco

2 de Marzo 2016

Abstract

El presente trabajo consiste en una investigación sobre la política africana llevada a cabo por Brasil durante las presidencias de Lula da Silva, de 2003 a 2010. Es de particular interés esta temática dado el fenómeno multidimensional del que se trató, llegando a niveles de acercamiento nunca antes vistos.

Resulta además oportuno estudiar este relacionamiento dado que el mismo subyace a las relaciones entre países sur-sur y a que este presenta un sinfín de posibilidades de relacionamiento multidisciplinario que abarca aspectos geopolíticos, económicos, de cooperación, comerciales e histórico-culturales.

Mediante un análisis descriptivo y explicativo, hemos buscado ahondar en las relaciones entre Brasil y los distintos países africanos, en el ámbito bilateral y multilateral, durante los dos gobiernos de Lula da Silva. La investigación analiza tanto el desarrollo de este acercamiento así como los fundamentos por detrás del mismo. En otras palabras, estudiando el por qué y el cómo del fenómeno este estudio de caso aporta una mirada profunda sobre el problema de investigación. Para esto la investigación se ha basado en numerosos estudios acerca de la temática así como en sus antecedentes.

Palabras Clave: Política Exterior, Brasil, África, Lula da Silva

Índice

1. Introducción.....	6
1.1 Diseño metodológico	7
1.2 Problema de investigación.....	8
1.3 Hipótesis.....	10
1.4 Marco Teórico.....	12
1.4.1 Concepto de política exterior.....	12
1.4.2 Objetivos de política exterior	13
1.4.3 Fundamentos de política exterior	14
1.4.4 Dimensiones de la política exterior	16
1.4.5 Cooperación Sur-Sur	16
2. Política Exterior Brasileña	20
2.1 Identidad internacional de Brasil.....	20
2.2 Historia de la política exterior brasileña	21
3. Marco histórico Brasil-África.....	28
3.1 El lanzamiento	28
3.2 El retroceso pos-golpe.....	30
3.3 La edad de oro.....	31
3.4 El repliegue.....	33
3.5 El Relanzamiento.....	38
4. Política Exterior de Lula da Silva.....	41
4.1 Contexto al asumir Lula da Silva	41
4.1.1 Coyuntura Internacional	41
4.1.2 Coyuntura Regional	42

4.1.3 Coyuntura africana	43
4.1.4 Coyuntura Interna	44
4.2 Ejes de la Política Exterior de Lula da Silva	46
4.2.1 Grandes Directrices	46
4.2.2 Multilateralismo	48
4.2.3 América	50
4.2.4 Relaciones Brasil-EEUU	51
4.2.5 Cooperación Sur-Sur	53
5. Política africana de Lula da Silva.	57
5.1 Dimensión Política-Diplomática	58
5.1.1 Diplomacia bilateral	59
5.1.2 Gobernanza global	60
5.1.3 Integración Inter-Regional	62
5.1.4 Comunidad de Países de Lengua Portuguesa	63
5.1.5 Relación especial con Sudáfrica y el foro IBSA	64
5.1.6 Rol de la dimensión político-diplomática en las relaciones Brasil-África ..	65
5.2 Dimensión Económica-Comercial	66
5.2.1 Marco del Comercio Brasil-África	67
5.2.2 Comercio Bilateral	69
5.2.3 Políticas de promoción comercial	73
5.2.4 Multinacionales brasileñas e IED en África	75
5.2.5 Políticas de promoción y protección de inversiones	76
5.2.6 Inversiones y proyectos brasileños en África	77
5.2.7 Rol de la dimensión económica-comercial en las relaciones Brasil-África	81
5.3 Dimensión de Cooperación	82

5.3.1 Cooperación Técnica de Fernando Henrique Cardoso y de Lula con respecto a África	85
5.3.2 Cooperación Técnica Brasil-África durante gobiernos de Lula da Silva...	86
5.3.3 Cooperación en materia agrícola	88
5.3.4 Cooperación en salud y medicina	90
5.3.5 Cooperación en materia educativa y de capacitación profesional.....	92
5.3.6 Cooperación en materia energética	93
5.3.7 Cooperación Económica y Financiera.....	94
5.3.8 Una relación especial de Cooperación Técnica	94
5.3.9 Rol de la dimensión de cooperación en las relaciones Brasil-África	95
6. Fundamentos por detrás del relanzamiento de relaciones Brasil-África.....	97
6.1 Fundamento Político-Diplomático	97
6.2 Fundamento Económico-Comercial.....	99
6.3 Fundamento Social-Cultural	103
7. Conclusiones.....	107
7.1 El porvenir de la relación Brasil-África después de Lula.....	110
Bibliografía	112
Anexos	121
Anexo 1	121
Anexo 2	122
Anexo 3	123
Anexo 4	124

1. Introducción

Brasil, siendo el país de mayor capacidad económica y proyección política mundial dentro del sub-sistema internacional sudamericano, se ha consolidado, tras un importante desarrollo económico, como una de las potencias regionales indiscutidas. Su importancia e influencia ya no se limita a la región, sino que las últimas décadas han visto un incremento en la participación internacional de Brasil y de las acciones dirigidas a concretar la aspiración de constituirse como un actor de trascendencia global.

La búsqueda por mayor relevancia internacional ha llevado a Brasil a desarrollar una política exterior autónoma e independiente, estableciendo lazos con países como Rusia, India y China, disminuyendo la centralidad histórica de Occidente dentro de su política externa. El caso de Brasil en las últimas décadas constituye un fenómeno atípico en las relaciones internacionales latinoamericanas, dado que es el primer país en la región en haber elaborado una proyección extra continental duradera hacia África dentro de su política exterior.

El continente africano, por su parte, ha adquirido mayor relevancia internacional tras el proceso de descolonización y ante el contexto de creciente globalización e interdependencia dentro del sistema internacional. La relativa estabilidad macroeconómica y política mantenida por los países africanos durante el siglo XXI ha facilitado el acercamiento de África con Brasil.

En la transición hacia un sistema global multipolar, la política exterior hacia el continente africano reimpulsada por los gobiernos de Lula da Silva (2003-2010) busca contribuir a la aspiración brasileña de un mejor posicionamiento internacional mediante un acercamiento multidimensional que incluye al ámbito económico-comercial, político-diplomático, y a la cooperación técnica y militar.

La relación entre Brasil y África se remonta en diversos sentidos a tiempos coloniales, teniendo como hito fundamental la integración del continente a la política exterior brasileña en 1961 durante la época de la Política Exterior Independiente.

Desde aquel entonces, esta relación no ha sido abordada con el mismo énfasis por los distintos gobiernos hasta la actualidad. El relacionamiento Brasil-África ha sido un proceso que ha tendido a crecer sostenidamente -aunque con momentos de relegación notorios- pero nunca abandonado completamente dentro de la agenda exterior brasileña.

1.1 Diseño metodológico

Nuestra investigación se basa principalmente en datos secundarios dados los numerosos estudios relacionados a nuestro objeto de investigación y a sus antecedentes. Sin embargo, hemos utilizado en menor medida fuentes de datos primarios principalmente para el análisis de cifras estadísticas comerciales, por lo que nuestra investigación utiliza datos tanto cualitativos como cuantitativos.

En cuanto a fuentes secundarias hemos utilizado bibliografía especializada en el objeto de investigación. Esta consiste en literatura de política exterior brasileña en general como también aquella específica en las relaciones Brasil-África; artículos de revistas académicas brasileñas e internacionales; informes de centros de investigación estatales brasileños; y artículos de prensa brasileña e internacional.

Por otra parte, en lo que concierne a las fuentes primarias, nuestras principales fuentes de información se tratan de documentación oficial tales como cifras de comercio y anuarios de cancillería brasileña. Ambas fuentes estatales.

Dadas las características del tema de investigación, creemos pertinente abordar el mismo mediante un estudio de caso. Según Yin, el estudio de caso es la estrategia metodológica adecuada cuando se quiere responder a preguntas exploratorias de la índole del "cómo y

*porqué*¹; cuando no hay posibilidad de control sobre las variables; y cuando el fenómeno es contemporáneo.

“The essence of a case study, the central tendency among all types of case study, is that it tries to illuminate a decision or a set of decisions: why they were taken, how they were implemented, and with what result (Schramm, 1971)²”

Entendemos que la metodología del estudio de caso es adecuada para el tema en cuestión dada la característica de estrategia comprensiva de investigación que comprende así como el variado acervo de fuentes de información que permite manipular, tanto secundarias como primarias al tratarse de un fenómeno contemporáneo.

Por último, dada la hipótesis planteada así como también la naturaleza exploratoria de las preguntas de investigación es que el estudio de caso se adecua para abarcar e integrar los tres fundamentos que entendemos que han sido incidentes en la reactivación de relaciones entre Brasil y África.

1.2 Problema de investigación

Apoyándonos en la previa recopilación de antecedentes así como en las investigaciones existentes hasta el momento sobre el objeto de investigación entendemos consistente el estudio de las múltiples dimensiones en que se llevó a cabo la reaproximación de Brasil al continente africano así como cuáles han sido los motivos por detrás de este relanzamiento de la relación.

De nuestro objeto de investigación derivan dos preguntas: una de índole general y otra de índole específica.

¹ YIN, Robert K. 2003. “Case Study Research: Design and methods”. SAGE Publications, EEUU. Pág. 10

² Ibidem. Pág. 12

Con respecto a la pregunta general, esta comprende a las tres dimensiones que consideraremos de la relación Brasil-África entre 2003 y 2010, siendo estas la político-diplomática; la económica-comercial; y la de cooperación.

Pregunta general:

¿Cómo fue la política exterior de Brasil hacia África durante los dos gobiernos de Lula Da Silva (2003-2010)?

Por otra parte, nuestra pregunta específica se alinea con el objetivo de comprender los fundamentos por detrás de la priorización del continente africano por parte de los gobiernos de Lula. Basándonos en el marco de análisis sobre modificaciones en política exterior de Alberto Van Klaveren³ hemos identificado cuatro variables que en su conjugación entendemos que han influenciado y determinado los fundamentos por detrás del relanzamiento de la política africana. Las cuatro variables son: la estrategia de desarrollo, las oportunidades del sistema internacional, los factores histórico-culturales y el sistema político.

Preguntas específica:

¿Cuáles han sido los fundamentos que llevaron a un nuevo acercamiento de Brasil a África en el periodo mencionado?

³ VAN KLAVEREN, Alberto. 1992. "Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar". Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/123742/Entendiendo-las-politicas-exteriores-latinoamericanas-modelo-para-armar.pdf?sequence=1>

1.3 Hipótesis

Planteo de Hipótesis:

El acercamiento multidimensional de Brasil a África durante los gobiernos de Lula da Silva estuvo determinado por la conjugación de tres fundamentos en el marco de su política exterior: un fundamento económico de inserción económica-comercial ante la estabilización política y económica relativa del continente africano y como parte de una nueva estrategia de desarrollo ; un fundamento político-diplomático de proyección política en el sistema internacional ante una reconfiguración sistémica; y un fundamento social-cultural vinculado a los lazos culturales entre ambas partes.

Justificación de la hipótesis:

Para responder a la pregunta de cuáles fueron los motivos por detrás del acercamiento de Brasil a África durante los gobiernos de Lula, entendemos que el mismo se da mediante la conjugación de tres fundamentos de distinto índole.

El primer fundamento, de carácter económico, se basa en la búsqueda por ampliar la inserción económica internacional de Brasil, dentro de la cual el continente africano juega un rol importante por sus recursos, sus mercados y su cercanía geográfica. Esto a su vez, se volvió posible durante los gobiernos de Lula ante las oportunidades que brindaba el sistema internacional al entrar el continente africano en una etapa de mayor estabilidad económica y política relativa lo cual incentivó y brindó mayores garantías a un crecimiento del flujo comercial y de capital.

En cifras del PBI, a partir del 2003 África en promedio creció a tasas de entre 5 y 6 puntos porcentuales, porcentajes superiores a la media de América Latina y por encima del crecimiento brasileño⁴. A su vez, otros indicadores económicos como la inflación y la inversión pública dan cuenta de una estabilidad macroeconómica promedial sin

⁴ SOMBRA SARAIVA, José Flavio. 2012. África parceira do Brasil Atlântico: Relações Internacionais do Brasil e da África no início do Século XXI. Fino Traço Editora. Belo Horizonte.

precedentes. La reducción de conflictos armados y la estabilidad que esto trajo creó las condiciones suficientes para volver atractivo al continente para la inversión internacional de las potencias económicas globales. Las consecuencias de esta dimensión, influenciada por las tendencias del sistema internacional y por la estrategia de desarrollo brasileña, ha sido el aumento tanto del comercio como de la expansión económica brasileña en el continente africano.

El segundo fundamento es uno de proyección política en torno a la cooperación sur-sur entre países en desarrollo entre los dos márgenes del Atlántico. Los cambios sistémicos que abrieron esta ventana de oportunidad fue la actual reconfiguración del sistema internacional hacia un mundo multipolar. En esta reconfiguración, Brasil ha buscado respaldo político africano, en distintos foros multilaterales, luego de haber asegurado relativamente el apoyo a nivel sudamericano.

La búsqueda por la conformación de coaliciones, basado en la convergencia de posturas e intereses para fortalecer el proceso de multilateralización del sistema internacional, sería una causa subyacente al acercamiento de Brasil al continente africano. En síntesis, Brasil se apoyaría en África en la búsqueda de mayor autonomía internacional y de lograr reformas en las instituciones universales y el orden multilateral, dentro de las cuales se destaca la aspiración histórica de obtener un puesto fijo en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Por último, la reaproximación a África en los gobiernos de Lula da Silva tiene un fundamento social-cultural. Los factores culturales influyen en las percepciones político-sociales y el ascenso del PT ha tenido un efecto potenciador de la relación cultural con África. Siendo Brasil el segundo país del mundo con el mayor número de afro descendientes, el patrimonio en común entre las partes es innegable y el reclamo por mayor acercamiento ha suscitado apoyo por amplios sectores de la opinión pública. A la vez, en los gobiernos de Lula se ha hecho mayor énfasis en la “*deuda histórica*”⁵ de Brasil a África principalmente en relación al tráfico de esclavos. Se busca no tanto una relación altruista sino de cooperación mutua en

⁵ SOMBRA SARAIVA, José Flavio. “The new Africa and Brazil in the Lula era: the rebirth of Brazilian Atlantic Policy”. En *Revista Brasileira de Política Internacional*. Núm. 53. 2010. Págs. 169-182. Disponible en : <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53nspe/v53nspea10.pdf>

bases de igualdad. Por ende, este fundamento social-cultural del acercamiento se ve afectado por dos variables domésticas brasileñas, el sistema político y factores histórico-culturales.

1.4 Marco Teórico

La presente investigación se apoyara en distintos elementos teóricos, todos relacionados en mayor o menor medida al área de las relaciones internacionales y la política exterior.

1.4.1 Concepto de política exterior

Para esta investigación, se tomará como punto de partida la definición de foreign policy (política exterior) dada por Christopher Hill en *The changing politics of foreign policy*, entendiéndola como “*the sum of official external relations conducted by an independent actor (usually a state) in international relations*”⁶.

Tal definición deja en claro el carácter externo de la política exterior diferenciándolo con la denominada política doméstica, es decir, todo aquello que un gobierno practica fronteras para adentro.

El autor procede a especificar el carácter global que tiene esta definición, caracterizando a la política exterior como la producción global de todos los organismos estatales, siendo una suma de acciones coherentes y coordinadas. Tales relaciones se pueden llevar a cabo tanto en el plano bilateral con otros miembros de la comunidad internacional como también en el plano multilateral en foros multitudinarios.

Por otra parte, esta definición trae a colación un elemento esencial de la política exterior, siendo esta una que exige un mínimo de unidad de acción como también de continuidad y coherencia.

⁶ HILL, Christopher. 2003. *The changing politics of foreign policy*. Basingstoke. Palgrave Macmillan. Pág.3

1.4.2 Objetivos de política exterior

Por objetivo de política exterior entendemos *“aquellas metas estables que los Estados se proponen alcanzar en el plano internacional y para cuyo logro emplean los procedimientos y se valen de los métodos propios de esa política”*⁷

Según Amadeo, la conjugación de objetivos en el plano internacional es aquello que genera *“armonía o disonancia”*⁸ en el sistema y que constituye *“el nudo de la política internacional”*⁹.

Su importancia en el futuro internacional de los Estados indica el carácter de estabilidad que deben tener estas metas para poder ser alcanzables.

En cuanto a la caracterización de estos objetivos, se debe resaltar la existencia de objetivos generales como de específicos.

Aquellos objetivos generales o permanentes *“traducen las tendencias predominantes en la conducta internacional de los Estados”*¹⁰. Por otra parte, aquellos específicos o concretos expresan *“metas determinadas y precisas”*¹¹. Su realización se minimiza a un periodo concreto de tiempo y a un contexto determinado.

A su vez, el primer tipo de objetivo puede dividirse en dos tipos: objetivos de conservación y objetivos de expansión. Aquellos de conservación buscan el mantenimiento del status quo, es decir, la situación presente mientras que aquellos de expansión tiene como fundamento subyacente una ambición de expansión de las capacidades estatales. Estos pueden ser relativos en cuanto al espacio (territorio), pueblos, o mentes.

⁷ AMADEO, Mario. 1970. *Manual de política internacional. Los principios y los hechos*. Instituto Argentino de Cultura Hispánica. Buenos Aires. Pág. 145

⁸ Ibidem. Pág. 145

⁹ Ibidem. Pág. 145

¹⁰ Ibidem. Pág. 150

¹¹ Ibidem. Pág. 151

Los objetivos concretos, es decir, aquellos determinados a una meta en específico, pueden ser objetivos tales como la supervivencia, la lucha por la independencia nacional, las búsqueda por fronteras naturales o la salida al mar (entre una infinidad).

1.4.3 Fundamentos de política exterior

Los cambios y ajustes dentro de la política exterior de un país casi nunca se dan debido a una causa singular sino que es un fenómeno derivado de una conjugación de variables de distinta índole. Según el marco de análisis de políticas exteriores latinoamericanas de Alberto Van Klaveren¹², tanto fuentes externas como internas influyen en este proceso de creación o modificación de pautas de política exterior.

Las fuentes externas que contempla el modelo se dividen entre las características del sistema internacional y entre los atributos y comportamientos concretos de países específicos. En otras palabras, estas corresponden tanto al comportamiento agregado de los países en el sistema global así como también a las políticas de poder llevadas a cabo por demás países individualmente.

Según el autor, los cambios en el sistema internacional ofrecen tanto oportunidades como constreñimientos para los países que lo integran. Ejemplos tales de cambios fueron *“la evolución de la bipolaridad a la multipolaridad, el equilibrio estratégico global, el surgimiento del tercer mundo y los cambios en la distribución de los recursos en el sistema global”*¹³. Por otra parte, argumenta que las acciones de otros países actúan como los principales factores condicionantes de las decisiones de política exterior. Haciendo principal hincapié en que las motivaciones de los actores son consecuencia de una preocupación por la preservación o aumento de la seguridad estatal.

En cuanto a las variables internas que influyen en la formulación de una pauta en política exterior, se identifican tres con influencia posible sobre la acción exterior, siendo estas: el sistema político, la estrategia de desarrollo, y los factores histórico-culturales.

¹² VAN KLAVEREN, Alberto. 1992. Ob. Cit.

¹³ Ibidem. Pág. 188

Van Klaveren alega que el sistema político de un país, es decir la organización política interna y contexto político interno de un país influye en la conducción de la política exterior. Sin generalizar el tipo de comportamientos sea de regímenes democráticos o autoritarios, el autor liga de manera concreta a la política doméstica con el comportamiento internacional de los países.

La estrategia de desarrollo económico, es una variable con relación directa al comportamiento exterior del país, particularmente *“en el área de las relaciones económicas internacionales, pero también permea los tema de orientación más política (...)”*¹⁴. Las políticas económicas de un país determinan los objetivos a seguir en materia internacional en cuanto a que estos se ponen a servicio de la estrategia económica. La estrategia económica influye en particular en las posturas tomadas frente a los procesos de integración regional y ante las negociaciones económicas internacionales en la OMC. El autor sintetiza en que *“la búsqueda de una nueva estrategia de desarrollo en el país lleve a una revisión de varios aspectos de su política exterior, especialmente en el área económica”*¹⁵.

Por último, los factores histórico-culturales siempre tendrán moldearán en mayor o menor medida a los relacionamientos externos. *“Aunque la historia y la cultura representan categorías extremadamente amplias que no se prestan con facilidad a cualquier forma de análisis”*¹⁶, es claro que tienen una influencia en las percepciones de los actores que elaboran las políticas públicas, y por ende una fuerte incidencia en la política exterior. *“Correctas o incorrectas, las interpretaciones y los mitos históricos nacionales permean las percepciones de los actores de la política exterior y gozan de enorme popularidad en la opinión pública general”*¹⁷.

La conjugación de varias variables en la explicación del comportamiento internacional de un país permite ofrecer una visión más holística que aquella que se centra en un factor individual.

¹⁴ Ibidem. Pág. 179

¹⁵ Ibidem. Pág. 197

¹⁶ Ibidem. Pág.198

¹⁷ Ibidem. Pág.198

1.4.4 Dimensiones de la política exterior

Dentro del contexto internacional en el cual se desenvuelve la política internacional, la política exterior de los Estados se lleva a cabo tanto en una dimensión horizontal como en una vertical¹⁸.

La primera de ellas se refiere a la cercanía o lejanía con la cual un Estado proyecta su política exterior. En sí, se refiere al marco mundial dentro de la cual entra la política exterior, sea uno local, regional o global. La determinación de la dimensión horizontal siempre dependerá de cada Estado como también de sus recursos, capacidades y su habilidad para conjugar estos elementos en una política exterior eficiente y coherente.

Por otra parte, la dimensión vertical de la política internacional se refiere a los distintos estratos donde esta es llevada a cabo. Conlleva una división de los distintos ámbitos en los cuales los actores internacionales interactúan tales como el político, económico, social, militar o normativo.

La jerarquía que estos estratos ocupan en la política exterior de los actores depende de cada uno, diluyéndose la división clásica entre la alta y baja política en cuanto a la importancia de los temas. Entre los diferentes estratos existe, al menos marginalmente, una interconexión como también un fenómeno de superposición.

El reto principal para los formadores de la política exterior es que las distintas dimensiones no se anulen mutuamente como también la búsqueda de que las mismas funcionen en sinergia. El balance, la consistencia y la coherencia entre las distintas dimensiones es un elemento crucial para el potencial éxito de una política exterior. La conjugación de la dimensión horizontal y vertical es aquello conocido como el sistema internacional.

1.4.5 Cooperación Sur-Sur

Dentro del ámbito de la cooperación internacional, entendiendo a ésta como *“todo aquel esfuerzo de cooperación entre dos o más países para abordar una temática”*¹⁹ pudiendo ser

¹⁸ SMITH, Steve; HADFIELD, Amelia; DUNNE, Tim. 2008. *Foreign Policy: theories, actors, cases*. Oxford: Oxford University.

esta de manera bilateral o multilateral, descentralizada, no gubernamental, o empresarial o de fundaciones privadas, se encuentra la cooperación sur-sur, también conocida como cooperación horizontal.

La cooperación sur-sur es aquella llevada a cabo entre países de similar nivel de desarrollo, distinguiéndose de la cooperación norte-sur, entre un país desarrollado y otro en vías de desarrollo. El mismo nombre que distingue a este tipo de cooperación contiene un contenido diferenciador del mundo, entendiendo al “sur” como *“complementario y/o distintivo de otra realidad diferente a la de los países del Norte, industrializados/desarrollados/centrales”*²⁰.

De esta manera se busca englobar a un conjunto de países que comparten *“situaciones similares de vulnerabilidad y desafíos, pero que en función de sus particulares realidades no pueden ser considerados un grupo homogéneo”*²¹. De tal modo, el concepto de “sur” surge como un concepto discriminador que busca conjugar dentro del concepto a aquellos países en vías de desarrollo con metas en común pero realidades distintas.

La búsqueda por mayor relacionamiento, y el refuerzo de relaciones bilaterales y multilaterales entre países en desarrollo buscan la generación de coaliciones en cuanto a negociaciones en foros multilaterales para defender sus intereses de manera conjunta y así obtener un mayor poder negociador frente a los demás países y particularmente frente aquellos del “norte”.

“Se basa en el supuesto que es posible crear una conciencia cooperativa que les permita a los países del Sur reforzar su capacidad de negociación con el Norte, a través de la

¹⁹ PORCIÚNCULA, Mateo; VAN ROMPAEY, Karen. *“Glosario de Términos de Cooperación Internacional”*. Departamento de Cooperación Internacional, Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Pág. 2. Disponible en internet: <http://www.auci.gub.uy/pdfs/glosario1.2.pdf>.

²⁰ LECHINI, Gladys. *“La cooperación sur-sur y la búsqueda de autonomía en américa latina: ¿mito o realidad?”* en *Relaciones Internacionales*. Núm.12.Octubre de 2009. Pág.11. Disponible en: <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/173/159.html>

²¹ Ibidem. Pág. 11

*adquisición de mayores márgenes de maniobra internacional y con ellos, mayor autonomía decisional, para afrontar y resolver los problemas comunes*²².

Al tratarse de relaciones entre países, deriva entonces la existencia de tratarse de relaciones polifacéticas y multidimensionales. Dentro de estas dimensiones se *“destacan la económica-comercial, la técnica y científico-tecnológica, la académica y la diaspórica*²³.

En lo que concierne a nuestro trabajo de investigación, profundizaremos brevemente los conceptos de cooperación económica-comercial y técnica y científico-tecnológica.

La primera trata de acordar *“un régimen internacional de comercio e inversiones*²⁴. Ello se transmite tanto en la firma de acuerdos bilaterales de inversiones y comercio así como en la búsqueda de posiciones comunes frente a foros multilaterales tales como la OMC en la procura de reformas sistémicas favorables a los países en desarrollo.

Por otra parte, la cooperación técnica se centra en la transmisión de *“capacidades técnicas y administrativas (el know-how) entre los propios países en desarrollo, en tanto la segunda se orienta a la realización de actividades conjuntas de investigación para promover avances científicos y tecnológicos que permitan un desarrollo integral*²⁵.

A su vez, la cooperación sur-sur se puede llevar a cabo en diversos niveles de relacionamiento. Existiendo el nivel regional (abarcando procesos de integración y de concertación política), el nivel interregional (cooperación inter-continental y entre bloques), y el nivel multilateral global (comprendiendo *“acciones coordinadas (...) en el marco de los organismos internacionales”*²⁶.

²² Ibidem. Pág. 13

²³ Ibidem. Pág.13.

²⁴ Ibidem. Pág.13

²⁵ Ibidem. Pág.14.

²⁶ Ibidem. Pág.15.

Para países del “sur”, especialmente aquellos con aspiraciones importantes y de características de *“potencias regionales, potencias medias o líderes emergentes”*²⁷ se le ha otorgado gran relevancia a este tipo de cooperación por el significado que puede llegar a tener para las aspiraciones de este tipo de países en el sistema internacional.

²⁷ Ibidem. Pág.15.

2. Política Exterior Brasileña

De manera de comprender el contexto en el cual se inserta el reimpulso de la relación con los países africanos por parte de Brasil, consideramos menester describir los elementos esenciales del accionar exterior de Brasil: la identidad internacional del país y el desarrollo histórico de sus relaciones internacionales.

Más adelante, seguiremos ahondando en temas necesarios para comprender el tema de investigación. En primer lugar explicando las relaciones históricas entre Brasil-África para conocer los antecedentes de la relación y posteriormente describiendo la política exterior general de Lula, dentro de la cual se inserta el acercamiento a África.

2.1 Identidad internacional de Brasil

Todos los países tienen características específicas que le brindan una identidad propia en el sistema internacional²⁸. Retomando nuestra definición de Política Exterior descrita en el marco teórico, podemos identificar ciertos rasgos que han sido definitorios en el desarrollo de la identidad internacional brasileña. Según Celso Lafer, la política exterior puede ser comprendida como la *“expressão da visão de um país para o mundo e seu funcionamento”*²⁹, cuya función como política pública es *“traduzir necessidades internas em possibilidades externas para ampliar o poder de controle de uma sociedade sobre o seu destino”*³⁰. En el caso brasileño, Lafer explica que la identidad internacional brasileña debe explicarse en función de ciertos factores de persistencia que han sido continuos a pesar del carácter dinámico de las relaciones internacionales.

Estos factores que han diferenciado la visión y los intereses brasileños de la de otros actores del sistema han sido: la escala continental del país, la unidad lingüística,

²⁸ LAFER, Celso. 2004. *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira*. Pág. 23 São Paulo, Perspectiva.

²⁹ Ibidem. Pág. 16

³⁰ Ibidem. Pág. 16

relacionamiento con múltiples países vecinos, la no centralidad en el sistema, el desafío del desarrollo y las especiales relaciones del país tanto con EEUU como con Argentina.

2.2 Historia de la política exterior brasileña

Durante el siglo XIX, el relacionamiento exterior del Imperio del Brasil (1821-1889) estaba abocado a objetivos de construcción del Estado nacional independiente como son: la autonomía arancelaria, búsqueda de consolidación de las fronteras nacionales y el estímulo a la inmigración. En el plano internacional, Brasil buscaba aliviar la fuerte influencia de las potencias europeas que buscaban colocar sus productos manufacturados en los mercados latinoamericanos y a la vez buscaba –con poco éxito- acceder a los mercados del viejo continente con su producción cafetera y azucarera.

Durante esta época también se hizo un énfasis en el objetivo exterior de Brasil de posicionarse como potencia dentro del sub-sistema regional de América del sur lo cual en la práctica se manifestaba en la forma de tensiones con Argentina y en ocasiones, en intervenciones a otros Estados como la intervención en Uruguay en 1863 en busca de garantizar la libre navegación de los ríos de la cuenca del plata y la invasión a Paraguay en 1865 de manera de anexar territorios.

En el momento en que se da la transición –relativamente ordenada pero tardía- hacia la República en 1889, el contexto global presentaba un gran dinamismo que anticipaba la realidad internacional que se viviría más adelante con el advenimiento del s.XX. En el mundo occidental concretamente se dan tres hechos que serían determinantes para una reformulación en el estilo en que Brasil persigue sus objetivos de política exterior. En primer lugar, la emergencia de Estados Unidos como potencia y el entendimiento de que América Latina es parte del sub-sistema internacional norteamericano. En segundo lugar, el notable crecimiento argentino en las últimas décadas del s.XIX que anulaba en gran medida las pretensiones hegemónicas brasileñas en el continente y que sobretodo, tenía una relación especial con Inglaterra. Por último, la creciente fragilidad del sistema internacional europeo cuyo multipolarismo nuevamente mostraba signos de conflictividad.

Es en dicho contexto que se da el arribo al frente del Ministerio de Relaciones Exteriores del Barón de Rio Branco (1902-1912) sobre quien existe consenso dentro de la historiografía brasileña de que fue un actor clave en el desarrollo de las relaciones internacionales del Brasil en el S.XX y en la profesionalización del servicio exterior bajo su mandato.

El Barón de Rio Branco sería el artífice de lo que habitualmente se denomina la americanización de la política exterior brasileña. Si bien es cierto que la relación comercial Brasil-EEUU ya era considerable y que durante los primeros años de la república el acercamiento entre los países se materializaba en un convenio aduanero en 1891 y en la intervención norteamericana en 1894 en el levantamiento de la Marina monarquista contra el novel régimen republicano, será el Barón de Río Branco quien lleve el acercamiento a Estados Unidos al nivel de alianza.

El Barón constató que el ascenso de los Estados Unidos como potencia global era innegable y que América Latina se encontraba dentro de su área de influencia. Dado el fuerte crecimiento que tuvo Argentina a partir de 1880, Brasil quedaba también expuesto a la posibilidad de un eje Hispanoamérica-Estados Unidos lo cual daba mayores fundamentos al panamericanismo brasileiro. Fue así que bajo la diplomacia del barón *“parece ter habido um acordó tácito, pelo qual o Brasil reconhecia a hegemonia americana na América do Norte e os Estados Unidos respeitavam as pretensões brasileiras a uma posição hegemônica na América do Sul”*³¹.

Brasil se beneficiaba de esta alianza no escrita con el respaldo de Estados Unidos para sus cuestiones y disputas fronterizas, mientras que Estados Unidos se afirmaba como única potencia en el continente ante el lento retraimiento de las potencias europeas de América. Es preciso aclarar que hasta este momento la acción exterior de Brasil se veía limitada casi exclusivamente a Occidente. El legado del Barón de Río Branco se caracterizaría por la aproximación de Brasil a los Estados Unidos y por el constante intento de Itamaraty de que las políticas americanas favorezcan sus intereses.

³¹ ALTEMANI DE OLIVEIRA, Henrique. 2005. *Política Externa Brasileira*. Editora Saraiva. Sao Paulo. Pág. 39

La visión panamericanista basada en la cual Brasil buscaba perseguir sus objetivos mediante un alineamiento con los norteamericanos también tenía sus bases en la percepción brasileña de una convergencia ideológica entre ambos Estados. El paradigma americanista también surgía como resultado natural de las importantes corrientes comerciales entre ambos países y mientras los intereses comerciales de ambos estados fueron compatibles la relación entre los mismos fue sólida.

El alineamiento automático de Brasil con Estados Unidos finalizaría en 1930 cuando el Vaguísimo adopta una visión más pragmática del contexto internacional. Ejemplo de este pragmatismo es la equidistancia que mantuvo Brasil durante los años 30's entre EEUU y Alemania. Si bien EEUU aún continuó siendo el principal aliado y socio comercial de Brasil, las políticas proteccionistas que sucedieron a las crisis de 1929 y los intereses contrapuestos dados por ser ambos países agroexportadores llevaron a que Brasil haya visto conveniente un acercamiento a Alemania. El régimen nacionalsocialista alemán tenía una gran demanda de materias primas mientras que buscaba mercados para colocar su producción de bienes de capital. Esta coincidencia de intereses comerciales con Alemania y el distanciamiento causado por factores comerciales hizo que Brasil adopte una política de equidistancia que duraría hasta el comienzo de la guerra donde Brasil rápidamente reafirmaría su compromiso con Estados Unidos, declarando la guerra a Alemania.

Los años de la posguerra se caracterizaron por constantes intentos de la diplomacia de Itamaraty de captar tanto cooperación como inversión norteamericana para impulsar el proyecto de desarrollo latinoamericano. La institucionalización de un sistema interamericano también sería para Brasil otro instrumento utilizado para acercar a EEUU-América latina y para reivindicar el apoyo a políticas que incentiven el desarrollo en la región. La realidad es que si bien los temas de subdesarrollo económico eran la prioridad de los países latinoamericanos, la acción exterior norteamericana concentraba sus esfuerzos en la geopolítica global y daba muy poca relevancia a las cuestiones continentales. Esto derivó en que la diplomacia de Brasil re-direccione su política exterior de un enfoque occidentalista hacia una inserción más internacional, en búsqueda de impulsar el modelo nacional-desarrollista. Es necesario aclarar que Brasil tenía relaciones comerciales no solo con Estados Unidos sino que también tenía relaciones significativas con todos los países de Occidente y con Japón.

Pronto fue difundida la idea de que una relación especial con Estados Unidos era insostenible y que sus intereses no eran compatibles con los objetivos de desarrollo económico que Brasil veía como fundamentales. El paradigma dentro de las relaciones exteriores de Brasil se encontraba en crisis y así emergería una nueva percepción universal y autonomista que la historiografía define como la Política Exterior Independiente (PEI), la cual se extendería entre el gobierno de Janio Quadros en 1961 hasta el golpe de Estado militar en 1964.

La PEI no significó el alejamiento de Occidente sino que dentro del mismo Brasil buscaba que su accionar internacional no se vea influenciado por ninguna afinidad ideológica. Itamaraty veía que la Política Exterior debía estar subordinada únicamente al interés nacional brasileño e inscrita dentro de la política nacional de desarrollo. Brasil veía que prescindiendo de fronteras ideológicas el país podría conseguir nuevos mercados para colocar la producción nacional, esto incluía tanto a la región así como también Asia y África.

En 1961 el presidente Janio Quadros encomienda a Itamaraty la creación de un grupo de estudio del continente africano para que examine las posibilidades de elaboración de una política brasileña hacia África y de preparar la representación diplomática para dicho continente.

Al implantarse el régimen militar en 1964 y durante el mandato de Castelo Branco (1964-1967), Brasil abandonó su enfoque autonómico para insertarse en la lógica bipolar de la guerra fría, adoptando nuevamente un alineamiento rígido con EEUU. Ejemplos de este alineamiento son la ruptura inmediata de las relaciones con Cuba en 1964, así como el apoyo a la intervención norteamericana en República Dominicana en 1965.

Existe consenso en Brasil de que durante los gobiernos militares Itamaraty logró mantener los grandes lineamientos de la política externa, sin embargo, el primer gobierno militar suele ser tomado como la excepción ya que la toma de decisiones externas se vio permeada por la visión geoestratégica de la Escuela Superior de Guerra.

De todas maneras, alentado por una coyuntura económica relativamente favorable y por el reclamo de sectores civiles y militares nacionalistas por mayor autonomía, Brasil vuelve con el gobierno de Costa e Silva (1967-1969) a su enfoque pragmático, esta vez promoviendo al país como una potencia emergente productora de bienes manufacturados intermedios. El cambio también ocurrió en la medida que se evidenciaba una no concurrencia en los intereses de Brasil con los de EEUU.

Para los gobiernos de Costa e Silva y el de Medici (1970-74), se retomaría al desarrollo económico mediante la autonomía como lineamiento fundamental externo, abandonando la prioridad que se le había otorgado a la seguridad colectiva. Este periodo se asemeja en gran medida a los años de la PEI dado que se hizo hincapié en la asimetría norte-sur, además, las relaciones con EEUU volvieron a deteriorarse ante la negativa brasileña de firmar el Tratado de No Proliferación en 1968.

La década de 1970 abandonaba el panorama bipolar confrontativo de la Guerra Fría. El crecimiento de Europa occidental y de Japón como potencias económicas significó una diversificación del poder en el escenario internacional. El abandono del sistema de convertibilidad de Bretton Woods y la creación del cartel de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) daban cuenta de una nueva realidad económica internacional, y esto se traducía para Brasil en mayores oportunidades para maniobrar diplomáticamente y diversificar sus relaciones económicas.

El gobierno de Medici, junto a su canciller Gibson Barbosa consolida la idea de Brasil como futura potencia internacional. Si bien casi todos los gobiernos brasileños han sostenidos ideas similares a que *“Brasil está condenado a la grandeza”*³², el gobierno de Medici buscaba posicionar a Brasil como un líder en el tercer mundo, pero a su vez –alentados por el boom del crecimiento económico- buscaba convertir a Brasil en un país desarrollado.

³² GOMES SARAIVA, Miriam. *A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalismo pragmático x autonomistas (ARI)*. Real Instituto Elcano, Área América Latina. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/0bf4ae0041b8c1ee9e81fee151fccd56/ARI46-2010_gomes_saraiva_diplomacia_brasileira_institucionalismo_pragmatico_autonomista.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=0bf4ae0041b8c1ee9e81fee151fccd56

La política exterior del presidente Geisel continuó con la búsqueda de diversificar sus relaciones internacionales, no solo alejándose de EEUU al acercarse a Europa y Japón en el plano de los países desarrollados, sino que también dando mayor prioridad a América Latina y a África. En similitud al gobierno de Lula da Silva, Geisel busco la autonomía mediante la diversificación, teniendo como objetivo la inserción internacional brasileña.

Al asumir el gobierno de Figueiredo, ya se había consolidado en Brasil el reconocimiento al rol de Itamaraty en el desarrollo de una inserción internacional controlada que mejor favorecería al interés nacional. El reconocido canciller Saraiva Guerreiro lideraría la misión de apaciguar la situación regional ante las rispideces que causaba el contencioso de Itaipú con Paraguay. En la salida del régimen autoritario, el presidente Tancredo Neves y su sucesor José Sarney reafirmaban el consenso brasileño de que Itamaraty reflejaba el interés nacional brasileño y de que sus grandes lineamientos de política exterior verían continuidad en democracia.

El gobierno de Sarney (1985-1989) mantuvo el enfoque de autonomía pela distancia, sostenido desde comienzos de los 1970s. Además, se buscó alinear a la democratización con una diplomacia amistosa que desembocó en un impulso por la pacificación regional. Por otra parte, la crisis de la deuda derivó en un distanciamiento norte-sur debida a lo que Brasil entiende como las asimetrías del sistema económico internacional. Esto también resultó en fisuras en las relaciones entre los países no desarrollados, ya que todos estos debían afrontar el problema de la deuda por su cuenta. El mayor hito durante el gobierno de Sarney fue la aproximación a Argentina, renunciando ambos a sus respectivos programas nucleares militares así como también a una política secular de confrontación y de pugna por el liderazgo regional.

Al ser electo presidente Fernando Collor de Melo, el fin de la bipolaridad había logrado que vuelva a obtener respaldo la idea de un aproximamiento con EEUU, en línea con las directrices económicas que sostenía el gobierno. La política exterior de Fernando Collor significó un hiato en la política exterior autonomista y universalista delineada a partir de los gobiernos militares de los 1970s, dado que devolvió a Brasil a la alineación automática con EEUU.

El corto mandato de Itamar Franco, con Fernando Henrique Cardoso³³ como Canciller moderaría el acercamiento a la potencia hegemónica hacia un enfoque más crítico y dedicaría sus esfuerzos a la integración regional, en búsqueda de aumentar el poder de negociación brasileño y de los países de la región.

Al asumir la presidencia FHC, este continuaría con el enfoque implementado durante su gestión como ministro. Los dos principios fundamentales de autonomía y universalización se buscarían mediante una estrategia más participativa a nivel global y multilateral. Además, la integración latinoamericana pasaría a estar en el foco principal de la política exterior brasileña dado que se comenzó a entender a esta como un mecanismo para alcanzar la autonomía y la universalización. De todas maneras, en términos de horizontalidad el nivel de diversificación de las relaciones exteriores fue limitado comparado con los gobiernos de Lula da Silva, así como el grado de autonomía frente a la potencia hegemónica fue menor que en los gobiernos siguientes.

³³ De aquí en adelante, FHC

3. Marco histórico Brasil-África

La relación histórica entre Brasil y el continente africano existe desde los años de la colonia y del tráfico de esclavos, determinante en la formación de la sociedad brasileña. Estos vínculos derivaron en un relacionamiento esporádico con el continente africano, destacándose la falta de una política exterior específica para este. A su vez, la relación “especial” existente con Portugal, colonizador en África constreñía aún más esta relación.

Sin embargo, es desde la década de 1960 que la relación de Brasil con el continente africano dejó de limitarse a vínculos esporádicos y comenzó una relación política sostenida en el tiempo. Aun así, las relaciones internacionales de Brasil con África han atravesado períodos de distinta intensidad. Según José Flávio Sombra Saraiva³⁴, se pueden identificar cuatro periodos distinguibles de esta relación previos a la llegada de Lula al gobierno. Estos periodos son: el lanzamiento oficial de la política africana (1961-1964), el “*retroceso posgolpe*”³⁵ (1964-1969), la “*edad de oro*”³⁶ de la relación (1969-1985) y el repliegue durante los 1990s (1985-2003).

3.1 El lanzamiento

El 15 de Marzo de 1961, el presidente Janio Quadros presentaba ante el Congreso un discurso que contenía los grandes lineamientos de su visión de una nueva política africana para Brasil. En el contexto de la descolonización africana, Quadros señaló que era del interés de Brasil luchar contra el colonialismo y el racismo, además de expresar el apoyo de su gobierno a la autodeterminación de los pueblos africanos.

La ideología influenciaba en los debates sobre el rol que debía cumplir Brasil para con el continente africano, estaban los que señalaban que existía una “vocación natural” de Brasil con África, mientras que otras facciones abogaban por cuidar la relación especial con el

³⁴ SOMBRA SARAIVA, José Flavio. 2012. Ob.Cit. Pág. 25

³⁵ Ibidem. Pág. 41

³⁶ Ibidem. Pág. 25

régimen salazarista en Portugal, tanto por concebirlo como el camino más pragmático así como por cuestiones de concepción racial.

En los hechos, la principal cuestión diplomática hacia África era la competencia por el acceso a los mercados europeos con sus materias primas. Durante los gobiernos de Janio Quadros y de Joao Goulart hasta el golpe militar en 1964, se buscaba mitigar el ambiente de sospecha y desconfianza que existía hasta entonces entre ambas partes mediante negociaciones directas bilaterales para defender en conjunto los precios de las commodities agrícolas, esta relación preexistente era una de las causas del escepticismo que suscitaba la nueva política africana.

La visión africana de la Política Exterior Independiente (PEI) sub-dividía al continente en cuatro áreas. En primer lugar, el norte africano, donde se destacaba la relación con el Egipto nasserista quien lideraba las aspiraciones africanas en el movimiento de los no alineados. En segundo lugar, la relación especial con Sudáfrica, quien si bien ya estaba en el foco internacional por el régimen del apartheid a su vez constituía en ese momento el principal socio comercial brasileño por lo que no había pronunciamientos sobre el régimen sudafricano. En tercer lugar, la relación con las colonias portuguesas del momento como Angola, Mozambique, Sao Tomé e Príncipe, Guinea Bissau y Cabo Verde. En cuarto lugar, la llamada "África negra" que refiere al resto de los países no contenidos en las anteriores categorías pero que se concentró principalmente en los países del África atlántica.

La PEI de los gobiernos previos al golpe es de los momentos más estudiados en las relaciones internacionales brasileñas, por su ímpetu y su innovación. Sin embargo, a pesar de la apertura de embajadas y de relaciones diplomáticas con distintos países, faltó consistencia en la formación de misiones brasileñas en África.

Un elemento a considerar es la actuación de los gobiernos de Quadros ante el estallido de la guerra civil en Angola en 1960, la cual trataron con gran ambigüedad demostrando la complejidad de las cuestiones coloniales cuando se trataba de colonias portuguesas.

3.2 El retroceso pos-golpe

Durante los dos primeros gobiernos del periodo militar dirigidos por Castelo Branco (1964-1967) y Costa e Silva (1967-1969) hubo un retroceso en cuanto a las relaciones diplomáticas y comerciales con África, pero a la vez se le dio mucha atención al continente en materia de geopolítica.

La política exterior de Castelo Branco entendía el contexto internacional en la lógica Occidente-Oriente y se actuaba para defender a Brasil de la “*ameaça comunista*”³⁷, lo cual devolvió a Brasil a su alineamiento rígido con Estados Unidos, el cual había abandonado durante los 50s y durante los años de la PEI.

El principal teórico sobre dicha concepción geopolítica era la de Golbery do Couto e Silva que –alineado a la doctrina de seguridad nacional- veía un rol protagonista de Brasil en un contexto de bipolaridad conteniendo al expansionismo soviético mediante una política de defensa del Atlántico sur.

Ya desde la Segunda Guerra Mundial se había advertido en términos geoestratégicos que el eje Nordeste Brasileño-Dakar debía ser protegido ante un posible estrangulamiento naval de los alemanes³⁸.

Todo esto llevaba a la coordinación con los países del África Atlántica por una pacificación del Atlántico Sur y en particular a un acercamiento con Sudáfrica, quien además de ser el principal socio comercial era considerado un “bastión anticomunista”. Esta argumentación teórica mostraba la preocupación militar de que una potencia militar hostil ocupe la costa atlántica africana.

³⁷ ALTEMANI DE OLIVEIRA, Henrique. 2005. Ob.Cit.Pág.110

³⁸ RÓTULO, Daniel. 1999. *Política exterior y estrategia de Brasil en el Atlántico Sur (1964-1990): La cancillería y el mito de Golbery*. Montevideo: FCS.

La política exterior de Costa e Silva se diferenció de la de su antecesor en tener un enfoque nacional-desarrollista en el modelo de desarrollo económico, en oposición al liberalismo para la inserción internacional de Brasil que propugnaba Castelo Branco.

El breve gobierno de Costa e Silva se identifica menos con la lógica bipolar del accionar exterior de Castelo Branco y este cambio en la concepción del sistema internacional fue cimentando las condiciones para que África vuelva a tomar relevancia en la agenda exterior brasileña.

En cuanto a la política africana, tanto el gobierno de Castelo Branco como el de Costa e Silva demostraron un retroceso en cuanto a las posiciones anti-colonialistas pero ambiguas en la práctica que habían puesto en práctica los gobiernos previos al golpe. Este cambio en la visión oficial frente al continente se observó en el respaldo sin reservas a las posiciones de la dictadura de Salazar hacia Angola y Mozambique.

3.3 La edad de oro

El gobierno militar de Médici (1969-1974) sería el encargado de relanzar las relaciones Brasil-África. Las mismas no habían dejado de existir pero, como hemos visto, habían sido de alguna manera silenciadas desde 1964. Este relanzamiento era coherente con el proyecto nacionalista-conservador de desarrollo económico, así como con la búsqueda de autonomía de Brasil en el escenario internacional. Desde el gobierno de Médici, hasta la transición democrática en 1985 es que se desarrolló el periodo de mayor intensidad de las relaciones entre Brasil y el continente africano en el siglo XX.

La gira del Ministro de Relaciones Exteriores Gibson Barboza en 1972 por nueve países africanos era algo sin precedentes para un país sudamericano y demostró el compromiso del gobierno con integrar a África en su estrategia de desarrollo, buscando mercados para colocar los productos manufacturados brasileños.

Al enfoque pragmático del gobierno de Medici debe agregarse la búsqueda de seguridad energética –post crisis de 1973- que Brasil encontraría en Nigeria hasta en la actualidad. A partir de este momento, Nigeria pasaría a vender su petróleo a Brasil y a constituirse gradualmente como principal socio comercial en África, cambiando totalmente la dinámica del comercio brasileño-africano. Por su parte, Nigeria obtenía bienes industrializados brasileños. La nueva política vería su continuación en los gobiernos de Geisel y de Figueiredo.

El elemento de mayor destaque durante el gobierno de Geisel fue que al caer el régimen del Estado Novo en Portugal, la diplomacia brasileña ya había preparado el terreno para transitar sin rispideces a un relacionamiento coherente con los países luso-parlantes africanos. Itamaraty realizó esfuerzos durante los 1970's para moderar el discurso radical pro-portugués, al haber surgido nuevos socios comerciales como Angola y Nigeria que eran una fuente importante de petróleo. Caído el régimen salazarista, ya no había obstáculos para una verdadera política exterior brasileña hacia África. El primer hecho que demostró la transición a una nueva etapa con los países lusófonos fue el reconocimiento oficial al gobierno del Movimiento Popular de Liberación de Angola (MPLA)³⁹ en Angola en 1975.

El reconocimiento de un gobierno socialista en plena guerra fría estaba inscrito dentro de una estrategia pragmática de búsqueda de nuevas relaciones diplomáticas y de socios comerciales, a pesar de las divisiones ideológicas que habían sido importantes para los primeros gobiernos militares. Brasil buscaba aumentar su autonomía mediante la diversificación de sus relaciones exteriores por fuera de la lógica de la guerra fría, y más aún con los países lusófonos, dado el potencial de estas relaciones. De hecho, ya en ese momento los polos de poder no eran tan rígidos sino que habían emergido otros actores relevantes como los países de la Europa capitalista y Japón.

Hacia fines de la década de 1970' y durante el gobierno de Figueiredo los cambios continuaron no sólo en el frente político sino que hubo una reestructura del relacionamiento

³⁹ DE SANTANA, Ivo. 2003. "O Despertar Empresarial Brasileiro para o Mercado Africano nas Décadas de 1970 a 1990" en *Contexto Internacional*, Vol. 25, Núm. 1. 2003. Disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292003000100005&lng=en&nrm=iso&tIng=pt

comercial con África. Mientras que a comienzos del decenio de 1970 el único socio comercial relevante era Sudáfrica, durante el gobierno de Figueiredo la participación de este país en las exportaciones transatlánticas brasileñas acabó siendo menor al 5%. Como se ha mencionado, Brasil comenzó a colocar su producción industrial en África mediante acuerdos de contra-comercio. Brasil presentaba sus bienes tecnológicos como “tropicalizados”, es decir que se adaptaban mejor a la realidad africana, además, Brasil buscaba posicionarse como un ejemplo exitoso de desarrollo tropical.

Este nuevo enfoque pragmático llevó a expandir el comercio brasileño en África, así como también en América Latina y el Medio Oriente. Brasil no solo necesitaba diversificar sus fuentes de energía, sino que debía aumentar la exportación de bienes manufacturados en Brasil. El último gran hito de los gobiernos militares en la relación con África fue la visita del presidente Figueiredo en 1983⁴⁰, constituyendo la primera visita oficial de un presidente sudamericano al África negra.

3.4 El repliegue

La llegada al poder de José Sarney en 1985 y la instauración de la Nova República significó un punto de inflexión con respecto a la política exterior brasileña hacia el África. El fin del régimen militar abre una nueva etapa en la historia brasileña con los principales desafíos de lograr una consolidación de la democracia ante un nuevo marco constitucional como también la búsqueda de estabilización económica ante una coyuntura regional de estancamiento, desempleo e inflación.

En sí, los grandes lineamientos de la política exterior brasileña no sufrieron grandes cambios en la transición de la dictadura a la democracia. Itamaraty sirvió como ancla institucional que brindó continuidad a las premisas orientadoras establecidas en la década de 1970' en cuanto a los preceptos pragmáticos de relacionamiento con el mayor número posible de miembros de la sociedad internacional. Sin embargo, la postura proactiva y expansiva de la política exterior brasileña había llegado a una desaceleración. Tanto

⁴⁰ NUNES PEREIRA, Jose Maria. S/D “Brasil-África no Governo Figueiredo: um balanço”.En *Contexto Internacional* Núm.2, págs.81-104.

factores domésticos como factores del sistema internacional restringieron el accionar exterior en términos de horizontalidad.

En cuanto a la coyuntura internacional, la crisis de la deuda había dejado sus fatalidades. Falta de liquidez, recesión, inflación y desempleo eran los síntomas principales en la región. La deuda brasileña en sí se había duplicado desde comienzos de la década del 70'. Los desequilibrios macroeconómicos por los cuales atravesaba Brasil van a actuar como un chaleco de fuerza en cuanto a las posibilidades de su relacionamiento exterior. La política exterior brasileña se vio obligada a reajustar sus políticas, tomando posiciones reactivas y defensivas en contraposición a las posturas proactivas y expansivas llevadas a cabo durante la década de 1970' e inicios de los 1980'.

En sí, las relaciones con África van a sufrir un ajuste debido a un cambio en las prioridades de política exterior. Se buscó un mayor relacionamiento con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) como también con aquellos del Cono Sur (especialmente Argentina). Las relaciones sur-sur que hasta el momento habían aumentado su relevancia van a dejar lugar al retorno de dinámicas norte-sur.

A su vez, el panorama africano desfavorecía una continuidad en cuanto a la política existente con el África. Sumado las dificultades comerciales y financieras de Brasil se desprende que el relacionamiento con los países africanos no es una dimensión que es posible privilegiar por la incapacidad por parte de los Estados africanos de mantener un intercambio político y comercial satisfactorio.

La política hacia el África ingresa en una etapa de concentración de esfuerzos hacia la promoción de relaciones con aquellos países considerados como prioritarios en el continente africano, particularmente con aquellos de habla portuguesa y posteriormente con Nigeria y Sudáfrica⁴¹.

⁴¹ OLIVEIRA RIBEIRO, Claudio. 2008. "Crise e castigo: as relações Brasil-África no governo Sarney" en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol.51, Núm.2. 2008. Disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292008000200004

Por consiguiente, se insiste en un número limitado de puntos, tales como el fortalecimiento del contracomercio para garantizar los intercambios comerciales entre ambos lados del Atlántico como también la permanencia de acuerdos bilaterales en cuanto a cooperación y el intercambio.

Un punto interesante a destacar es la creación de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZPACAS) durante este periodo presidencial. Esta institución buscó excluir la guerra fría del Atlántico Sur y es consecuencia directa del interés brasileño por contrabalancear la influencia argentina y Sudáfrica en la región del Atlántico Sur. Esta resolución de la Asamblea General llevó tanto a una desmilitarización como a la desnuclearización de la región Atlántico Sur⁴².

A pesar de buscar garantizar los intereses políticos y económicos brasileños en el continente africano, la coyuntura regional no permitía mantener el flujo comercial existente hasta el momento.

El fin de la política de incentivos a las exportaciones subsidiadas trajo consigo una caída importante en cuanto a las cifras⁴³ del comercio brasileño: las exportaciones caen del 8% a 3% y las importaciones de 13% al 3% del volumen comercializado. El global del comercio con África se reduce al 2% del comercio exterior brasileño en este periodo.

La falta de recursos como también la priorización de la región lleva a un enlentecimiento del proceso de relacionamiento con el continente africano. Sin consistir en un abandono, este hecho entorpeció las relaciones transoceánicas para futuros gobiernos.

La sustitución de prioridades en cuanto a la agenda de política exterior brasileña continuaría en los gobiernos de Collor de Mello e Itamar Franco. La profundización de la crisis en África,

⁴² Creada en 1986 por iniciativa brasileña mediante la Resolución A/RES/41/11 de la Asamblea General de la ONU.

⁴³ *Ibidem*. Pág. 9

umentando el denominado “costo África”⁴⁴, disuadió la continuidad de empresas brasileñas en el continente así como también el mantenimiento de relaciones bilaterales consistentes. A lo largo de ambas administraciones, tanto la presencia diplomática en el continente como la depresión del comercio bilateral reflejo claramente la falta de prioridad del continente africano⁴⁵

Otro factor clave para explicar la reducción de contactos interoceánicos fue la reforma estructural del Estado brasileño. El Estado, eje fundamental en la estrategia de desarrollo desde el régimen militar, ocuparía cada vez un menor lugar en la economía⁴⁶. Un Estado dirigista de la economía daba lugar a un Estado más retraído hacia sus funciones esenciales y con menor influencia en los mercados. Esto tuvo un impacto negativo en el comercio exterior con África debido a la finalización de subsidios, incentivos y regímenes especiales que se habían promovido en la búsqueda de nuevos mercados en el continente africano.

Así mismo, se llevaría a cabo la clausura de varias legaciones brasileñas en el continente tales como aquellas en Etiopía, Tanzania, Camerún, Togo, Zambia, y la República Democrática del Congo⁴⁷. De la misma manera, esto trajo consigo una disminución de la cantidad de diplomáticos en el continente, priorizando otras regiones.⁴⁸

A pesar de la reducción de contactos interoceánicos, un polo de contacto permaneció vigente: Sudáfrica. Con respecto a este se debe destacar el fin del régimen del apartheid, fenómeno que previamente había dificultado enormemente un relacionamiento estable con

⁴⁴ Entendido como la incertidumbre generada en el mantenimiento de relaciones, sean políticas o comerciales, dadas las condiciones inestables del continente africano.

⁴⁵ OLIVEIRA RIBEIRO, Claudio. “As relações Brasil-África entre os governos Collor e Itamar Franco” en *Revista Brasileira de Ciencia Política*, Núm. 1. 2009. Págs.289-329. Disponible en internet: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/19693.pdf>

⁴⁶ *Ibidem*. Pág. 308

⁴⁷ MENDONCA JUNIOR, Wilson; PIMENTO DE FARIA, Carlos Aurelio. “A cooperação técnica do Brasil com a África:comparando os governos Fernando Henrique Cardoso (1995–2002) e Lula da Silva (2003–2010)” en *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 58. Núm. 1.2015. Págs. 5-22. Disponible en: http://www.scielo.br/article_plus.php?pid=S0034-73292015000100005&tIng=pt&lng=en

⁴⁸ SOMBRA SARAIVA, José Flavio. “Política Exterior do Governo Lula:O Desafio Africano” en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol.45. Num.2. 2002. Disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292002000200001

el gobierno de Pretoria. El establecimiento de relaciones normales con Sudáfrica permitió al Brasil profundizar los nexos con un socio geoestratégico importante, tanto por su posición geográfica como también por su grado avanzado de desarrollo relativo al continente africano.

África ocuparía una posición modesta en la política exterior de Fernando Henrique Cardoso. Los contactos permanecerían principalmente con Sudáfrica, Angola, la ZPACAS y la *Comunidade de Países de Língua Portuguesa*⁴⁹ (CPLP). La cercanía mantenida mediante estos vínculos se redujo tanto a la permanencia de interés por el potencial apoyo africano para un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU así como por los potenciales mercados que esta región significa.

La creación de la CPLP, proceso iniciado en el gobierno de Itamar Franco y concretado, en 1996, buscaba la formación de un mecanismo intergubernamental para la concertación de vínculos político-diplomáticos, la valorización de la lengua portuguesa y la cooperación en materia técnica, científica y tecnológica. A pesar de sus orígenes en fundamentos más que nada culturales, la CPLP busca mayor relevancia tanto en el ámbito de la geopolítica como en el económico, siendo la CPLP en conjunto el cuarto mayor productor de petróleo mundial.

Durante el gobierno de FHC, los mercados de los países africanos de la CPLP permanecieron en la órbita brasileña como potenciales socios en la compra de mercaderías, servicios y el desembarco de importantes transnacionales brasileñas. El vínculo histórico y cultural con estos países fue principalmente aquello que facilitó la aproximación con estos países.

Otros contactos secundarios con la región incluyen la visita de Nelson Mandela a Brasil en 1998, reforzando la sociedad Brasil-Sudáfrica pos-apartheid; la participación en misiones de paz en Angola (MONUA) en 1995 así como en Mozambique (UNAVEM); y el combate al sida mediante la Agencia Brasileña de Cooperación.

⁴⁹ COSTA, Juliana Jerónimo. 2011. "As relações Brasil-África no século XXI: Da aproximação seletiva a aproximação diversificada". Disponible en: <http://www.proceedings.scielo.br/pdf/enabri/n3v2/a39.pdf>

Según Saraiva⁵⁰, el rol secundario que prosiguió teniendo África se debe a la cercanía al modelo neoliberal que tenía la política exterior de FHC. Su concentración en la búsqueda de inversiones, la apertura económica, garantizar la estabilidad macroeconómica, el ajuste fiscal y la reducción del gasto público no permitió continuar con una política exterior expansiva. La priorización del proceso de integración del cono sur así como las relaciones norte-sur relegó a África en la política exterior brasileña.

En síntesis, en el periodo de FHC, salvo una reaproximación tímida marcada por la convergencia de intereses en foros multilaterales así como el incremento en la cooperación técnica, Brasil adoptó un enfoque de “*aproximación selectiva*”⁵¹ con respecto al continente africano, buscando mantener relaciones con aquellos socios estratégicos del continente adecuándose África a las directrices generales de la política exterior de FHC⁵². Este gobierno marca el final del distanciamiento de Brasil con el continente africano, dando lugar a una nueva política donde África tendrá un lugar preponderante.

3.5 El Relanzamiento

Ambos periodos del gobierno de Lula apostaron por una aproximación multidimensional en el relacionamiento de Brasil con el continente africano. Dentro de una política exterior proactiva y expansiva, África quedaba insertada dentro de las mayores prioridades de la política exterior brasileña.

Durante sus ocho años de gobierno Lula viajaría 12 veces al continente. A su vez, 19 nuevas embajadas fueron inauguradas o reabiertas así como también hubo una expansión de la presencia diplomática del Brasil en cuanto a la cantidad de diplomáticos. La política africana de Lula, además de su enfoque presidencial, tuvo como medios de proyección a la cooperación educativa, la cooperación en los procesos de pacificación y reconstrucción, la condonación de deuda a varios países como también la concesión de créditos y asistencia en áreas tales como la alimenticia y la energética. Específicamente en esta área es que

⁵⁰ SOMBRA SARAIVA, José Flavio. 2012. Ob.Cit. Pág. 50

⁵¹ COSTA, Juliana Jerónimo. 2011. Ob.Cit. Pág. 16

⁵² Ibidem. Pág. 12

Petrobras ha sido una de las grandes inversoras en el continente africano, acordando con países productores de petróleo tales como Angola y Namibia acuerdos para la explotación del pre-salt africano.

Agencias tales como el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) han tenido gran relevancia en la proyección brasileña en Brasil mediante la cooperación técnica y la participación de empresas brasileñas en obras de infraestructura. Otra área de cooperación ha sido en el ámbito militar donde se han firmado diversos convenios de cooperación militar, se han realizado ejercicios conjuntos, y empresas brasileñas se han garantizado la provisión de armamento a fuerzas armadas africanas.

Comparado a su antecesor, la política africana de Lula fue totalmente opuesta a aquella de FHC. Aunque FHC no descuido en su totalidad a las relaciones con África y sobre el final de su mandato le dio cierta relevancia, esta relación se enmarcaba más que nada dentro de una política exterior brasileña que priorizo a las relaciones con las potencias occidentales más que con los demás países del tercer mundo (con las excepciones de América del Sur y el proceso de integración del cono sur). Por otra parte, la política exterior de Lula se encuadra dentro de una priorización de las relaciones Sur-Sur y la cooperación con demás países emergentes (tales como los BRICS). Específicamente con respecto al África, FHC siguió una política de *“aproximación selectiva”*⁵³ mientras que Lula una de *“aproximación diversificada”*⁵⁴.

En síntesis, el énfasis dado al continente africano durante los dos gobiernos de Lula da Silva se asimila mucho a la “edad de oro” durante los 70’ y principios de los 80’. África nuevamente es considerada como un socio fundamental para la inserción internacional brasileña como también un socio político y comercial a largo plazo. Un claro ejemplo de esto es el aumento en términos absolutos en cuanto al comercio con el continente. En el año

⁵³ Ibidem. Pág.12

⁵⁴ Ibidem. Pág.16

2000 este acumulaba 4.2 mil millones de dólares mientras que a cifras del 2011 este había crecido a 27.6 mil millones⁵⁵.

⁵⁵ STOLTE, Christina. 2012. Brazil in Africa: Just Another BRICS Country Seeking Resources? Chatham House Briefing Paper. Disponible en: https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Africa/1112bp_brazilafrika.pdf

4. Política Exterior de Lula da Silva.

Tanto la coyuntura internacional y regional como la doméstica en el momento en que Lula da Silva asume el gobierno van a influenciar en el accionar externo de Brasil en el periodo estudiado. La conjunción de estas coyunturas tendrá suma importancia en el establecimiento de nuevas pautas y estrategias a nivel de política exterior.

Abordaremos la política exterior de Lula da Silva explicando cuáles fueron las grandes directrices de la misma, de manera de entender la estrategia en el cual se inscribe el relanzamiento de la política brasileña hacia África.

4.1 Contexto al asumir Lula da Silva

4.1.1 Coyuntura Internacional

Al asumir Lula da Silva la presidencia de Brasil en 2003, la coyuntura internacional se encontraba en pleno proceso de proyección de Estados Unidos como potencia hegemónica, con la búsqueda de expansión de sus valores, instituciones y dominación militar tras la implosión de la URSS en la década anterior.

La invasión de Irak, impulsada unilateralmente por EEUU pocos meses luego de la asunción de Lula a la presidencia es ejemplo claro del rol norteamericano en el sistema internacional en los años posteriores al final de la guerra fría. A su vez, esta misma invasión tendrá como consecuencia la erosión y posterior transformación de este sistema, particularmente luego de la crisis financiera de 2008, hacia un sistema multipolar. La globalización, la integración, la democratización, y la expansión del orden liberal serán los principales ejes que caracterizarían a este nuevo sistema internacional⁵⁶.

⁵⁶ DUARTE VILA, Rafael. TRINIDADE VIANA, Manuela. "Política Exterior Brasileña: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el sur". En *Revista de Ciencia Política*. 2008. Vol 28. N°2. Págs. 77-106.

La desaparición de la principal oposición al orden occidental liderado por Estados Unidos permitió la expansión de este a escala global. El final de la guerra fría permite la consolidación y expansión del sistema de pos-guerra, obra de ingeniería institucional creada por Estados Unidos y reforzada por sus aliados. En la práctica, el sistema interno de uno de los polos de la guerra fría se transforma en el sistema que regirá al mundo pos-guerra fría y del que Brasil ha participado desde su creación. Para el fin del siglo XX era posible visualizar al mundo como regido por un sistema único unido por reglas multilaterales e instituciones, la globalización del capitalismo y un liderazgo político americano.

Dos factores caracterizarían el proceso de transformación de este paradigma internacional: el fallido intento unilateral por parte de Estados Unidos por profundizar este sistema así como la búsqueda por mayor democratización del sistema internacional por parte del resto de los países, particularmente las potencias emergentes.

La resistencia del resto del mundo a la doctrina Bush, doctrina basada en la ocupación por parte de Estados Unidos de una posición por encima de los demás países así como de las instituciones multilaterales fue hecho fundamental en el deterioro del poderío americano, poderío que ya no iba a poder ser mantenido meramente con elementos duros de poder.

Por fuera de las principales potencias de occidente, el fin de la guerra fría da lugar a la emergencia de nuevos actores a nivel internacional que hasta el momento eran opacados por las fronteras ideológicas de la Guerra Fría, sin poder destacarse. Entre estos países se encuentran los grandes beneficiados del fin de la guerra fría: Brasil, China, India, Sudáfrica, Indonesia, México, Egipto y Turquía. El deterioro del poder relativo de Estados Unidos a nivel internacional así como el mayor rol que estos países comenzaron a tener a nivel internacional, principalmente basados en su crecimiento económico será un factor clave en la transformación del sistema internacional.

4.1.2 Coyuntura Regional

Al llegar Lula da Silva al poder, la región se encontraba en pleno proceso de recuperación y estabilización. La devaluación brasileña en 1999, la crisis del 2001 en Argentina y la crisis del 2002 en Uruguay, sumado al estancamiento comercial del Mercado Común del Sur

(MERCOSUR) impactaron de manera importante en el quehacer de Lula da Silva una vez en el gobierno.

Particularmente el MERCOSUR, organismo destacado por la prensa internacional en la década de los 90' por los pasos agigantados que tomaba en aras de la integración así como en el acercamiento de Brasil y Argentina tras décadas de antagonismo, se había estancado. La falta de concreción de acuerdos externos con México, la CAN y la UE; la crisis del 2001 en Argentina; la crisis del 2002 en Uruguay; la falta de armonización de políticas macroeconómicas; y el incremento en la toma de medidas unilaterales comerciales deterioraron de manera considerable el comercio intrabloque así como las posibilidades de la profundización del proceso de integración⁵⁷.

4.1.3 Coyuntura africana

Un punto fundamental para comprender el acercamiento de Lula al continente africano es que al momento de llegar al poder, Lula se encuentra con un continente africano distinto de aquel de las décadas de los 80' y 90'. Existe una conjunción de dos elementos, un Brasil en aras de internacionalización y un continente africano en estabilización económica y política.

El denominado "costo África"⁵⁸ había disminuido significativamente y el mantenimiento de relaciones políticas y comerciales con el continente parecía ser viables.

Saraiva destaca tres aspectos del cambio de paradigma ocurrente en África a principios del siglo XXI: i) un avance gradual en los procesos de democratización de los regímenes políticos y la contención de conflictos armados; ii) el crecimiento económico asociado con un desempeño macroeconómico satisfactorio y fundamentado en la responsabilidad fiscal y;

⁵⁷ BOUZAS, Roberto; DA MOTTA VEIGA, Pedro; TORRENT, Ramon. 2002. In Depth Analysis of Mercosur Integration, Its Prospectives and the Effects Thereof on the Market Access of EU Goods, Services and Investment. Observatory of Globalisation, University of Barcelona-Science Park of Barcelona. Disponible en internet: <http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/in-depth%20analysis%20of%20mercosur%20integration.pdf>

⁵⁸ Entendido como la incertidumbre generada en el mantenimiento de relaciones, sean políticas o comerciales, dadas las condiciones inestables del continente africano.

iii) la elevación de la autoconfianza de las elites locales mediante nuevas formas de renacimiento cultural y político⁵⁹.

Concretamente, desde el 2003, las economías africanas han crecido en promedio entre 5% y 6%⁶⁰ por año a la vez que se ha logrado el control de la inflación hasta dígitos únicos y la reducción de vulnerabilidades externas. A la vez, la reducción de conflictos civiles ha permitido la inversión de dinero dirigido a sectores productivos, fomentando la inversión extranjera. Por otra parte, la integración africana mediante la Unión Africana o la Nueva Asociación para el Desarrollo Económico de África (NEPAD) ha permitido la concentración de esfuerzos para erradicar problemas comunes. A pesar de que las disparidades a nivel societario permanezcan, el desarrollo africano en el siglo XXI ha permitido una reinserción de este a la escena internacional.

4.1.4 Coyuntura Interna

Durante la década de los 90', Brasil se acopló a la transformación del sistema internacional que junto al agotamiento del modelo desarrollista llevado a cabo desde la década del 30', tuvo fuerte influencia en la transformación del Estado Brasileño en lo que se conoce en Brasil como la década de las reformas.

Durante esta década, bajo la influencia de la tendencia predominante tanto en América Latina como en el sudeste asiático de políticas de desregularización y privatización de la economía, se llevaron a cabo sucesivas reformas para disminuir el rol del Estado tanto en la economía como en la sociedad. El desmantelamiento de trabas comerciales, la apertura al capital financiero, la desmonopolización de sectores de la economía, la privatización de empresas estatales y la desregulación de la economía en general son todos caracteres de esta década donde el Estado pasa de guiar al mercado a seguirlo.

Estas sucesivas reformas, junto al Plan Real, implementado desde finales del gobierno de Itamar Franco, y continuado por Fernando Henrique Cardoso en su gobierno, transformaron de manera contundente la economía del Brasil, dándole la estabilidad macroeconómica que

⁵⁹ SOMBRA SARAIVA, José Flavio. 2012. Ob.Cit. Pág. 51.

⁶⁰ Ibidem. Pág. 52

le había faltado desde la vuelta a la democracia. La crisis de la deuda externa, la hiperinflación así como el agotamiento del modelo desarrollista habían quedado atrás.

Con respecto a este último punto, Celso Lafer⁶¹ destaca la imposibilidad de continuar con el viejo modelo desarrollista por la incompatibilidad que significaba este con la globalización. Esta última imposibilitó la subsistencia de un modelo de desarrollo cerrado al diluirse cada vez más las fronteras nacionales así como la dimensión interna y externa de los países. Factores tales como la disminución de los costos de transporte, el avance de las tecnologías de la comunicación, la dinamización de los procesos productivos y en especial de las cadenas de producción no permitió la persistencia del modelo sustitutivo a pesar de la escala continental del Brasil.

Sin embargo, Lula no continuaría con este concepto de “*Estado mínimo*”⁶². La implementación de un Estado planificador del desarrollo así como impulsor de la internacionalización de la economía de manera regulada caracterizaría la economía brasileña bajo Lula.

Un último punto de importancia es que Lula llega a la presidencia ante la presencia de una democracia consolidada y madura a pesar de haber transcurrido solamente 18 años desde el fin del régimen militar. En este periodo existieron tres cambios de mando entre tres distintos partidos, del *Partido do Movimento Democrático Brasileiro* (PMDB) en 1990 al *Partido da Reconstrução Nacional* (actual *Partido Trabalhista Cristao*) y en 1995 de este al *Partido da Social Democracia Brasileira* (PSDB). A su vez, se debe destacar la madurez de las instituciones por la estabilidad que han tenido los periodos presidenciales inclusive con el *impeachment* de Collor de Mello por cargos de corrupción. Un último detalle, y que confirma todo lo mencionado con respecto a la democracia brasileña pos-dictadura es la transición pacífica ocurrida en 2003 cuando junto a Lula llega al poder el *Partido dos Trabalhadores*, primer partido de izquierda en gobernar desde los gobiernos de Janio Quadros y Joao Goulart en 1961.

⁶¹ LAFER, Celso. 2004. Pág. 113

⁶² MORENO, Gisela. 2012. “Amado Luiz Cervo disertó sobre el Estado logístico”. Noticias Institucionales, Universidad Nacional de Rosario. Disponible en: <http://www.unr.edu.ar/noticia/5197/amado-luiz-cervo-diserto-sobre-el-estado-logistico>

4.2 Ejes de la Política Exterior de Lula da Silva

4.2.1 Grandes Directrices

Los objetivos de la política exterior de un Estado, dado que se encuentran íntimamente relacionados a la estructura e historia inherente del mismo, suelen verse (poco alterados) inalterados entre los cambios de gobierno o de tipo de régimen. Sin embargo, entre distintos gobiernos suelen darse ajustes o cambios en el enfoque en que se implementan los recursos para alcanzar dichos objetivos.

Al asumir Lula Da Silva la presidencia en 2003, la expectativa de un cambio dramático no se limitaba al plano doméstico, sino que también se auguraba un cambio en el enfoque de la política exterior de Brasil. Pero a pesar de los grandes ajustes y cambios de enfoques que implementarían Lula y su canciller en ambos mandatos, Celso Amorim, es menester aclarar que no hubo ruptura en las mayores directrices de la política exterior brasileña procuradas desde comienzos de la década de 1970⁶³, la búsqueda de *autonomía* que brinde margen de maniobra para el *desenvolvimento* económico.

Según Vigevani⁶⁴, a partir del gobierno de Geisel (1974-1979) y hasta el gobierno de Sarney (1985-1988) la política externa brasileña fue denominada como de autonomía a través de la distancia y tenía como características principales: la universalización de las relaciones diplomáticas y comerciales, marcar una identidad como país del Tercer Mundo con una participación activa en el Movimiento de los No Alineados, denunciar las asimetrías internacionales y reivindicar el dialogo Norte-Sur.

Una vez consolidada la democratización, durante el decenio de 1990 Brasil habría buscado la autonomía a través de la participación, la cual se traduce en la adhesión al régimen internacional imperante y en el cual se buscaría cambiar las reglas desde dentro. Este

⁶³ DUARTE VILLA, Rafael; TRINIDADE VIANA, Manuela. 2008. Ob.Cit. Pág. 80

⁶⁴ VIGEVANI, Tulio. CEPALUNI, Gabriel. "A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação". En *Contexto internacional*. Vol 29. N°2. Págs. 273-335

enfoque fue criticado por el Partido de los Trabajadores y por amplios sectores académicos, argumentándose que terminaba favoreciendo al unilateralismo norteamericano.

En cambio, a partir del 2003, la estrategia general implementada por Lula sería de búsqueda de autonomía a través de la diversificación, es decir, la universalización de las relaciones diplomáticas y la búsqueda de formación de alianzas estratégicas, tanto a nivel regional como con los países emergentes (China, India, Rusia, Sudáfrica, Egipto) de manera de equilibrar la asimetría norte-sur existente.

La diplomacia de los gobiernos de Lula giraría en torno a ciertos lineamientos característicos⁶⁵, que guiarían la búsqueda de mayor autonomía para un desarrollo con los menores constreñimientos posibles. Estos lineamientos serían: La estrategia de inserción internacional económica brasileña ligada al modelo interno de desarrollo, transición de la búsqueda idealista de una gobernanza global hacia la promoción realista de un orden multipolar real; la priorización del regionalismo y el bilateralismo, sin abandonar el multilateralismo; el replanteamiento de la relación con EEUU, cambiando el enfoque permeado por ideologías en los 1990s por uno más realista que defiende ciertos intereses soberanos concretos. A su vez, la diplomacia de Lula buscaría hacer énfasis en el eje sur-sur mediante un acercamiento a las potencias emergentes y una diplomacia “*altiva y activa*”⁶⁶ para con los países en desarrollo.

A su vez, Itamaraty se plantearía objetivos concretos que buscaría activamente como: la integración económica y política a nivel hemisférico lanzando las bases de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), renegociación de los parámetros hasta entonces negociados para la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), universalización de los espacios diplomáticos y comerciales, reaproximación a África, acercamiento a Medio Oriente, presionar para cambiar la correlación de fuerzas en las negociaciones multilaterales en organismos como la Organización Mundial del Comercio y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la

⁶⁵ MERCADANTE, Aloizio. 2010. *A construação retomada*. Brasil. Terceiro Nome.

⁶⁶ ORDOQUI, Agustina. “Brasil necesita de Sudamérica para actuar en el mundo”. En Infobae América. 16/04/2014. Disponible en: <http://www.infobae.com/2014/04/16/1557641-brasil-necesita-sudamerica-actuar-el-mundo>

búsqueda de reformas en las instituciones multilaterales relevantes como la Organización de las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que favorezcan y representen los intereses de Brasil junto al reclamo por un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

4.2.2 Multilateralismo

El hecho de que el siglo XXI haya traído consigo una nueva fase de la globalización, en la cual distintos actores han emergido y donde el nivel de interdependencia no tiene precedentes, ha claramente permeado la elaboración de la política exterior brasileña. La entrada de nuevos actores como: India, China, Rusia, los bloques comerciales en Latinoamérica y Asia, y las potenciales coaliciones entre estos, ha aumentado el criticismo de las asimetrías del sistema internacional imperante.

Conforme a este paradigma, el sistema internacional como lo conocemos, con su formulación a partir de 1945 y durante el resto del siglo XX, había sido manejado directamente por los países desarrollados mientras que los países en desarrollo o emergentes participaban como meros espectadores. Esta es la asimetría que buscaría mitigar Brasil, quien apoyó y fue co-fundador en todas estas instituciones.

En el siglo XXI, o los países emergentes adquirirían mayor poder de participación o el proceso multilateral se estancaría, como de hecho ocurrió. Según Amado Cervo⁶⁷, el fracaso de la invasión de Irak y la legitimación del régimen político en China, refleja el fracaso de la globalización de la democracia, por esto Brasil ha asumido que debe buscar democratizar la globalización.

La diplomacia de Lula ha obtenido ciertos logros relativos en este sentido, como la obtención por brasileños de puestos de máxima jerarquía en la OMC o en la FAO o la prevalencia en ciertos contenciosos en estas instituciones. Si bien estas instituciones se encuentran estancadas por la reconfiguración de fuerzas y reajuste del sistema

⁶⁷ CERVO, Amado Luiz. "Brazil's Rise on the International Scene: Brazil and the world". *Revista brasileira de Política Internacional*. 2010. Vol. 53. Núm. Especial. Págs. 7-32

internacional, Brasil ha sabido posicionarse como un líder entre los países emergentes –y a su vez, valerse de esta posición a su favor.

La OMC es la institución donde el activismo diplomático de Brasil ha sido más visible. El establecimiento de coaliciones como el G20 comercial, logró influir en la agenda de la OMC, lo cual ha resultado en el estancamiento de las rondas negociadoras, que no se consideran concurrentes con el interés nacional brasileño. Este grupo liderado por Brasil, cuenta con el respaldo de potencias económicas emergentes como China e India dado el proteccionismo agrícola de EEUU y la U.E, y las grandes concesiones que deberían enfrentar los países emergentes.

De hecho, la postura brasileña ha enunciado dos objetivos frente a las negociaciones en la OMC. En primer lugar, se debe liberalizar el mercado agrícola y se deben eliminar los subsidios agrícolas en EEUU y la UE, que afectan a muchos países emergentes de matriz productiva agropecuaria. Una vez que esta “asimetría” sea corregida, recién ahí Brasil aceptara negociar la liberalización de bienes manufacturados y de servicios. Esta postura de Brasil se aplica también frente a las negociaciones del MERCOSUR-UE, así como también en las del ALCA.⁶⁸

En lo que respecta al FMI, la política exterior de los gobiernos de Lula procuró no alterar los términos de entendimiento con el mismo, de manera de mantener la confianza y credibilidad internacional, cuestión que había adquirido gran relevancia en las elecciones en 2002 ante el “miedo” de algunos sectores de que Lula adopte un enfoque heterodoxo en su relación con las instituciones financieras. En concreto, a pesar del cambio en los principales directores de Itamaraty que trajeron los mandatos de Lula, este mantuvo en puestos claves del ministerio de hacienda y del Banco Central de Brasil a tecnócratas más en sintonía con los organismos financieros internacionales.⁶⁹

La diplomacia brasileña ha buscado mayor participación en las cuestiones globales de seguridad desde los inicios del sistema multilateral universal. La demanda secular por un

⁶⁸ MERCADANTE, Aloizio. 2010. Ob.Cit. Pág. 120

⁶⁹ DUARTE VILLA, Rafael; TRINIDADE VIANA, Manuela. 2008. Ob.Cit. Pág. 79

asiento en el Consejo de Seguridad se ha acentuado durante el gobierno de Lula, durante el cual Brasil ha señalado que el mismo carece de representatividad y de efectividad en sus acciones. A pesar de haber presentado un reclamo en esta materia, en conjunto con India, Alemania y Japón, la misma ha sido infructuosa.

En cuanto a la política de seguridad, el gobierno de Lula trazó una postura pacifista, favorable al diálogo por encima de la violencia para la resolución de los conflictos.

4.2.3 América

Para Brasil, la integración en América del Sur es clave en aras de consolidarse como un protagonista a nivel regional. A su vez, la articulación de los intereses de la región es la base para la proyección de su presencia a nivel global y en consecuencia, de los intereses brasileños.⁷⁰

Al igual que venía siendo desde el restablecimiento democrático, dado el sentido estratégico y comercial de la integración regional, la diplomacia de Lula buscó mantener el énfasis en la región así como también asumir mayor liderazgo a nivel hemisférico. Si bien existe una continuidad conceptual sobre el rol regional de Brasil que se venía desempeñando desde el restablecimiento de la democracia, el gobierno de Lula se encargaría de promocionar nuevas instituciones como la UNASUR así como reformar instituciones existentes o en formación como el MERCOSUR y el ALCA.

Al asumir la presidencia Lula da Silva, el MERCOSUR se encontraba estancado y las metas establecidas durante los años fundacionales habían sido completadas sólo parcialmente. El proceso de integración se había visto paralizado casi por completo, por las crisis que habían golpeado a Brasil y Argentina en 1999 y 2001 respectivamente. Durante sus dos mandatos, la política exterior de Lula daría prioridad a los procesos de integración política y social del bloque, ralentizando la liberalización comercial y la integración económica.

⁷⁰ MERCADANTE, Aloizio. 2010. Ob.Cit. Pág. 121

El gobierno de Lula promovería también la creación de la UNASUR, nacida en 2004 como Comunidad Sudamericana de Naciones. La UNASUR se ha destacado por promover la convergencia de los dos bloques sub-continentales del MERCOSUR y la CAN⁷¹. El rol de la UNASUR ha sido, hasta ahora, de carácter político-diplomático, el organismo ha buscado además, coordinar políticas en materia de defensa, energía y cooperación. La UNASUR es, a la vez, la búsqueda de liderazgo de Brasil en la integración subcontinental sin injerencia de potencias extra regionales, especialmente EEUU y México.

El hecho de que la UNASUR tenga una política de defensa propia, donde los conflictos regionales se prevé sean resueltos mediante el diálogo regional, es un logro diplomático para Brasil en el avance hacia mayor autonomía. El objetivo claro es excluir a EEUU de la política de defensa y del liderazgo regional.

La UNASUR refleja la manera en que Itamaraty ha buscado reformular la relación de Brasil con EEUU. El gobierno de Lula, dentro de su estrategia de neo-desarrollismo, busco renegociar los parámetros del ALCA, los cuales entendía traían una liberalización apresurada que no favorecía los intereses nacionales. Seguido, las negociaciones incluían temas sensibles desde el punto de vista estratégico para Brasil como compras estatales, protección de inversiones, propiedad intelectual y servicios, mientras que dejaba por fuera intereses brasileños como la liberalización del comercio agrícola y las políticas anti-dumping. Finalmente, las negociaciones se estancaron por diferencias entre las partes así como por la crisis económica global a partir de 2008.

4.2.4 Relaciones Brasil-EEUU

A diferencia de FHC, Lula una vez en el poder buscaría consolidar al eje sur-sur como el centro de su política exterior. Las relaciones norte-sur, es decir, entre Brasil y las potencias

⁷¹ Artículo 2 del Tratado Constitutivo de la UNASUR: *“La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados.”*

industriales no se dejarían de lado pero no continuaría el idealismo prevaleciente durante los gobiernos de Cardoso.

A pesar de discrepancias, tales como la oposición por parte de Brasil a la guerra de Irak así como disputarse en el seno de las negociaciones de la OMC, las relaciones entre Brasil y Estados Unidos mantendrían su estabilidad histórica. A esto se le debe sumar la determinación brasileña, junto a otras potencias medias, de la reducción del poder unipolar de Estados Unidos junto a una transformación del sistema internacional hacia uno multipolar. Brasil siempre procuró esto de manera competitiva pero nunca confrontativa con Estados Unidos. Se debe destacar que al momento de llegar Lula a la presidencia, Estados Unidos estaba en la cima de su poderío unilateral a nivel internacional, con la guerra de Irak y la campaña global contra el terrorismo, se situaba bien por encima de los demás países así como de las instituciones internacionales.

La oposición de Brasil a estos excesos por parte de Estados Unidos no generaría retrocesos en la relación especial, existiendo intercambios de visitas oficiales así como acuerdos de cooperación en materia de producción de etanol y a nivel militar. Se debe destacar la fuerte relación comercial entre las partes, siendo Estados Unidos el principal origen de inversión extranjera directa así como el principal socio comercial hasta su superación por China en el 2009.

En la relación económica con EEUU, la diplomacia de Lula entiende que una liberalización sin restricciones pondría el riesgo el potencial industrial brasileño, perpetuando las asimetrías existentes. Este era el caso especialmente en el caso del ALCA y los temas agrícolas a nivel de la OMC.

La relación bilateral Brasil-Estados Unidos durante el periodo de Lula da Silva llegó a un periodo de madurez tal donde ambas partes han llegado al entendimiento⁷² de los roles que cada país busca ejercer en el sistema internacional en conformación, particularmente Estados Unidos del Brasil potencia hemisférica que busca consolidar.

⁷² SOREANU PECEQUILLO, Cristina. 2010. "A New Strategic Dialogue: Brazil-US Relations in Lula's Presidency (2003-2010)" en *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol.53. Núm. Especial. 2010. Pág. 133.

4.2.5 Cooperación Sur-Sur

La cooperación sur-sur ocupó un lugar central dentro de la política exterior de los gobiernos de Lula, tanto en su búsqueda por una mayor universalización de las relaciones con otros países así como en aras de su búsqueda por mayor apoyo en cuanto a la democratización y multilateralización del sistema internacional. Este énfasis por la cooperación horizontal a nivel internacional viene a revertir la priorización de las relaciones norte-sur desde la vuelta a la democracia en Brasil y especialmente durante la década del 90'.

Su búsqueda por autonomía política mediante regionalismos y nuevas alianzas estratégicas demuestran claramente esta prioridad. El esfuerzo por una mayor cooperación entre países del sur, o menos desarrollados, así como el énfasis dado a la integración regional, MERCOSUR y UNASUR mediante, se traducen en una importante estrategia diplomática en búsqueda de la emergencia de Brasil como un actor global⁷³. Gladys Lechini destaca, *“la idea subyacente apunta a impulsar al país como actor con poder de decisión y con capacidad de incidir en las reglas sistémicas. En cada una de las estrategias desarrolladas, la diversificación de las relaciones con los países del Sur implicó la búsqueda de mayores niveles de autonomía decisoria e independencia respecto a los Estados centrales.”*⁷⁴ Este nuevo enfoque a nivel de política exterior no buscaba posicionar a Brasil dentro del primer mundo sino dentro de una posición de liderazgo de los países emergentes.

En aras de una generalización de las relaciones bilaterales, Brasil ha tenido que insertarse en nuevas temáticas a nivel mundial tales como salud, derechos humanos, educación, cultura y medio ambiente. Esta pluralización de temáticas ha traído consigo de manera consecuente la internacionalización de varios actores gubernamentales y no gubernamentales internos del Brasil tales como ministerios, agencias federales, entidades sub-nacionales, y Organizaciones No Gubernamentales⁷⁵.

⁷³ MILANI, Carlos. “Brazil’s South-South Cooperation Strategies: From Foreign Policy to Public Policy”. Pág. 12. En *South African Institute of International Affairs*, Marzo 2014. Disponible en internet: <http://www.saiia.org.za/occasional-papers/brazils-south%E2%80%93south-co-operation-strategies-from-foreign-policy-to-public-policy>

⁷⁴ LECHINI, Gladys. 2009. Ob.Cit. Pág. 18

⁷⁵ Ibidem. Pág.5

A nivel de cooperación sur-sur, la agenda brasileña se ha expandido de manera considerable, abarcando la búsqueda de posiciones conjuntas en foros multilaterales, la formación de coaliciones políticas, la promoción de la integración mediante organismos regionales y el financiamiento de proyectos a través de préstamos subsidiados. La propulsión política de este relacionamiento ha dado lugar a una mayor inserción económica internacional con la internacionalización de empresas brasileñas así como el crecimiento del comercio exterior con este tipo de países (el comercio de Brasil con países desarrollados ha disminuido del 57.4% en 1998 a 46.9% en el 2009, con el consecuente aumento de comercio con países en desarrollo, aumentando este del 42.4% en 1998 al 53.1% en 2009⁷⁶).

El acercamiento a regiones tales como África, Asia, y Medio Oriente fueron ejes fundamentales dentro de esta política de la “*universalidad de la acción diplomática*”⁷⁷. Particularmente, Brasil buscó la construcción de alianzas estratégicas con potencias en desarrollo tales como India, China y Sudáfrica, así como Rusia, en si los demás países componentes del grupo BRICS.

Con respecto a India y Sudáfrica, esto se tradujo en la iniciativa brasileña de la concreción del G-3 o IBAS⁷⁸. La cooperación en materia de “*comercio, ciencia, tecnología, salud y saneamiento básico*”⁷⁹ fueron los principales objetivos de la organización. A su vez, se debe destacar la dimensión político-estratégica de la acción trilateral en materia de conjunción de intereses para posturas comunes en foros multilaterales, mayor peso negociador, y la consecución del objetivo común de un lugar dentro del Consejo de Seguridad (aspiración brasileña histórica como también de la India). Mientras que la relación especial con Sudáfrica ya era existente desde el establecimiento de relaciones en el siglo XX, el acercamiento a India fue una innovación del gobierno de Lula.

Por otra parte, la intensificación de relaciones con China continental fue un objetivo explícito de la política exterior de Lula. Su capacidad económica, su rol activo dentro de las Naciones

⁷⁶ Ibidem Pág.7

⁷⁷ DUARTE VILLA, Rafael; TRINIDADE VIANA, Manuela. 2008. Ob.Cit. Pág. 90

⁷⁸ Ibidem. Pág.91

⁷⁹ Ibidem. Pág.91

Unidas como miembro permanente del Consejo de Seguridad y su potencial rol en la multilateralización y democratización del sistema internacional⁸⁰ fueron todos factores que atrajeron la atención del Brasil. De tal manera, en el transcurrir de los dos gobiernos de Lula, China se convertirá en el principal importador de productos brasileños (superando al primero histórico, EEUU) así como Brasil se vuelve el principal socio comercial dentro de América Latina. Del 2003 al 2012, el comercio sino-brasileño creció de 6.5 mil millones de dólares a 83.3 mil millones de dólares⁸¹. Sin embargo, debe destacarse la amenaza que significa para Brasil la política agresiva de exportación de productos manufacturados por parte de China, enfatizado por un yuan desvalorizado. La competencia a nivel de mercados de manufacturas puede tener efectos contrarios en el proceso de industrialización brasileño⁸².

Las relaciones Brasil-Rusia también se vieron beneficiadas durante los gobiernos de Lula, aumentando el comercio bilateral de mil millones de dólares en 2001 a 6.5 mil millones en 2011. La cooperación a nivel militar así como en materia de energía nuclear fueron los aspectos más distintivos de esta relación.

Dos factores que se han destacado dentro de la cooperación sur-sur en la agenda exterior de Lula fueron: la atención dada al África y el presupuesto de la ABC (Agencia Brasileña de Cooperación).⁸³

Dentro de la agenda sur-sur de Lula, África ha ocupado un lugar prominente con la visita de 29 países por parte de Lula así como otras tantas de su canciller Celso Amorim. La apertura de embajadas así como la internacionalización de empresas brasileñas hacia el continente africano y el aumento de relaciones comerciales fueron ejes fundamentales del proceso.

⁸⁰ SOARES LEITE, Patricia. 2011. *O Brasil e a Cooperacao Sul-Sul em tres momentos de política externa: os governos Janio Quadro/Joao Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva*. Fundação Alexandre de Gusmao, Brasilia.

⁸¹ The Guardian. China and Brazil confirm trade and investment deals worth billions. En The Guardian, 19/05/15. Disponible en: <http://www.theguardian.com/world/2015/may/19/china-brazil-trade-deals-billions>

⁸² MERCADANTE, Aloizio. 2010. Ob.Cit. Pág. 131

⁸³ LECHINI, Gladys. 2009. Ob.Cit. Pág. 68

Seguido, entre 2003 y el 2010 existió un aumento considerable dentro del presupuesto de la ABC. Este crecimiento del presupuesto sin embargo ha sido concurrente por la descentralización del rol de Itamaraty dentro de la promoción de la cooperación internacional. Esta descentralización de la cooperación internacional se ha manifestado tanto a nivel ministerial como federal, actuando muchas veces a nivel estatal o municipal internacionalmente.

5. Política africana de Lula da Silva.

El contenido de este capítulo corresponde a la pregunta general planteada, es decir, el cómo de la política africana de Lula da Silva. Cómo se ha mencionado previamente, ahondaremos en tres dimensiones que entendemos son claves para poder dar un panorama general de lo que fue el relanzamiento de las relaciones con el continente africano.

De tal manera, las tres dimensiones de relacionamiento con el continente a desarrollar serán la política-diplomática, la económica-comercial, y aquella que refiere a la cooperación. Otras dimensiones tales como la militar y la cultural así como un sin fin de contactos en otras áreas por más interesantes que sean, entendemos que las tres que abordaremos son más que suficientes para entender los principales ejes de esta nueva aproximación de Brasil al continente africano.

En primer lugar se abordará la dimensión política-diplomática de la relación, abarcando todo lo que se refiere a relacionamiento bilateral y multilateral así como aquello referente a los principales focos políticos de la relación. Posteriormente, en la dimensión económica-política, se trata todo aquello que concierne al comercio, las inversiones, y a la presencia de empresas brasileñas en el continente africano. Por último, se describe la faceta de cooperación del relacionamiento de Brasil con África. Principalmente se trata la cooperación técnica en materia de agricultura, energía, educación, y salud así como la cooperación económica y financiera.

5.1 Dimensión Política-Diplomática

El objeto de este subcapítulo es describir la extensión del acercamiento de Brasil a África en términos político-diplomáticos. El acercamiento político-diplomático con África se dio en distintos niveles. A nivel multilateral, participando en órganos de la ONU y cooperando con países africanos en la OMC y la FAO; a nivel regional, acercando a Brasil y el Mercosur a la Unión Africana; a nivel sub-regional en el relacionamiento con distintos bloques de países en el continente; y a nivel bilateral, reflejado en el incremento de legaciones y en el aumento de acuerdos comerciales y de cooperación. También se apostó a alianzas especiales como la CPLP o como el foro tripartito IBAS junto a Sudáfrica e India.

La amplia inserción internacional de Brasil durante los dos primeros gobiernos del *Partido dos Trabalhadores*, tuvo a África como uno de sus frentes diplomáticos más importantes. El crecimiento del comercio y las inversiones entre ambos márgenes del Atlántico sur y el acercamiento político a África, han sido procesos interdependientes. Además de la mayor priorización que se le brindó en la agenda de Brasilia, África a su vez se fue tornando más atractiva tras una década de crecimiento económico generalizado y de descenso en la cantidad de guerras y conflictos civiles⁸⁴.

Al considerar la diplomacia brasileña que existen asimetrías en la gobernanza global y, que estas derivan en gran medida de las instituciones universales⁸⁵, esta busca tener mayor peso en las mismas para poder modificarlas de manera que favorezcan el interés nacional. El incremento en los esfuerzos diplomáticos hacia África forma parte de una estrategia amplia de proyección política, que en última instancia busca aumentar el poder de negociación internacional y la autonomía brasileña, de manera que se corresponda con la visión de Brasil como potencia global.

⁸⁴ SOMBRA SARAIVA, José Flavio. 2012. Ob.Cit. Pág. 51

⁸⁵ ALTEMANI DE OLIVEIRA, Henrique. 2005. Ob.Cit. Pág. 169

Por otra parte, en la estrategia de desarrollo económico del “Estado logístico”⁸⁶, el acercamiento político a los países africanos, en muchos casos, ha sido clave para lograr el crecimiento en el acceso a los mercados africanos. Esta situación es similar a lo ocurrido con el modelo desarrollista entre fines de los 1970s y comienzos de los 1980s.

5.1.1 Diplomacia bilateral

En el auge de las relaciones Brasil-África, la diplomacia brasileña llegó a contar con 34 diplomáticos acreditados en los países africanos, pero a partir de 1983 los esfuerzos diplomáticos irían declinando ante una reconversión de esfuerzos hacia Latinoamérica y los países de la OCDE. En 1993, el número de embajadas brasileñas en África había descendido a 26. Los gobiernos de Cardoso continuarán la reducción de representaciones, cerrando 6 legaciones durante sus dos mandatos, en base al argumento de que dichas relaciones no justificaban la inversión requerida.⁸⁷

Dentro de una estrategia de mayor alcance, los gobiernos de Lula pretendieron intensificar los esfuerzos diplomáticos y la horizontalidad de la presencia de Brasil en el mundo. Este esfuerzo resultó en la apertura de 19 nuevas embajadas en África durante sus dos mandatos, llegando a un máximo de 36 al final de su mandato, convirtiendo a África en la región con mayor incremento de la inversión en términos diplomáticos durante el periodo.

Al asumir Lula, se volverían a abrir las embajadas en Etiopía, Tanzania, Camerún, Congo, Togo y Zambia. Además, se instalarán legaciones por primera vez en Sao Tomé y Príncipe, Sudán, Benín, Botsuana, Guinea y Guinea Ecuatorial⁸⁸. Como contrapartida, los gobiernos africanos respondieron abriendo embajadas en Brasilia, llegando a 34 las legaciones diplomáticas.

⁸⁶ CERVO, Amado Luiz. 2010. Ob. Cit. Pág. 10

⁸⁷ FAGUNDES VISENTINI, Paulo; DANILEVICZ PEREIRA, Analucia. *S/D The African Policy of Lula's Government*. Disponible en: <https://www.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo61.pdf>

⁸⁸ DE SOUZA NETO, Danilo Marcondes. “Brazil & Africa: Challenges and opportunities”. En *Africa Quarterly*. Vol.51. Núm.3-4. Agosto 2011-Enero 2012. Disponible en: http://www.academia.edu/16661115/Brazil_and_Africa_challenges_and_opportunities_Africa_Quarterly_Indian_Journal_of_African_Affairs_v.51_n._3-4_

El aumento en el número de legaciones diplomáticas además, ha posicionado a Brasil como el país con mayor presencia diplomática en el continente luego de EEUU, China, Francia y Rusia, y da cuenta clara de lo que fue el impulso político-diplomático por parte de Brasilia hacia África. De hecho, la influencia político-diplomática de Brasil en África y en el resto del mundo, es mayor que su presencia internacional, tanto en los flujos comerciales y financieros como en el poder militar; por lo que se puede afirmar que en la política exterior de Brasil priman los elementos diplomáticos del poder por sobre elementos económicos o militares del poder⁸⁹.

Lula da Silva también ejecutaría una diplomacia presidencial, viajando en 12 misiones oficiales al continente africano entre 2003 y 2010. En un principio, el cambio de rumbo en la dimensión africana de la estrategia de inserción internacional de Brasil no trajo resultados inmediatos dado que los liderazgos políticos africanos ya estaban acostumbrados a gestos de avance y retroceso con los distintos gobiernos brasileños. De todas maneras, Lula y su canciller Celso Amorim buscarían en sus primeros viajes a África, afirmar el carácter permanente del avance hacia el continente.

La magnitud del esfuerzo diplomático se torna más clara si se comparan las visitas oficiales al continente de Lula con las de sus antecesores. En sus dos presidencias, Cardoso solo visitó a los socios claves en el continente, Angola y Sudáfrica. Itamar Franco no viajó a África, mientras que Collor de Melo realizó un viaje a Angola, Mozambique, Namibia y Zimbabue. Por su parte, Sarney solo visitó Angola.

5.1.2 Gobernanza global

Ante un escenario de reconfiguración del sistema internacional, reflejado en el fin de la Guerra Fría y en el fracaso de unilateralismo norteamericano, la diplomacia brasileña en los gobiernos de Lula hizo énfasis en fortalecer las relaciones y las alianzas en el ámbito de las

⁸⁹ ROBERTO DE ALMEIDA, Paulo. Nunca antes visto no Brasil: a grande diplomacia de Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 2010. 53 [Consultado el 17 de Enero, 2016]. Disponible en http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292010000200009&script=sci_arttext

relaciones sur-sur. El objetivo de esta estrategia es, mediante la profundización del diálogo político con otros países emergentes, buscar tener mayor incidencia en el orden multilateral.

Al liderar una coalición de 20 países opuestos a las políticas agrícolas proteccionistas de EEUU y la UE dentro de la OMC, en Cancún, México en 2003, Brasil obtuvo el apoyo de países como Egipto, Tanzania, Nigeria, Sudáfrica y Zimbabwe en su reclamo por mayor reciprocidad en el comercio. Esta acción diplomática, una de las primeras ejecutadas por los gobiernos de Lula, demuestra la aspiración convertida en política de cooperar con otros países del sur para lograr cambios en las instituciones enfocados en beneficiar a los países en desarrollo.

La construcción de una plataforma de intereses en común en torno a la cooperación sur-sur, ha brindado la oportunidad a Itamaraty de ser el portavoz de ciertas demandas africanas que convergen con los intereses brasileños⁹⁰, en especial los reclamos en contra de los subsidios agrícolas que aplican las economías centrales y que distorsionan el libre comercio, así como el acceso de los productos agrícolas de los países en desarrollo a los mercados protegidos. Los logros obtenidos en contenciosos de la OMC frente a los subsidios a la exportación de ciertos productos agrícolas, el algodón frente a EEUU y el azúcar frente a la Unión Europea⁹¹.

La postura adoptada por el G-20 comercial en la Ronda de Doha, impulsada por Brasil y apoyada por otras economías como China, India e Indonesia, de frenar el avance de las negociaciones hasta que estas estén más orientadas a los países en desarrollo, da cuenta de la nueva distribución del poder global.

No cabe duda de que Brasil se ha beneficiado y se continuará beneficiando de apoyo africano para su aspiración de incidir mayormente en el orden multilateral. Los efectos de

⁹⁰ OLORUNTOBA, Samuel. Africa-Brazil Relations in the Context of Global Changes. En *Institute for Global Dialogue*. Núm.109. Julio 2014. Disponible en:

http://www.igd.org.za/jdownloads/Global%20Insight/brazil_africa_relations_policy_brief.pdf

⁹¹ www.g1.globo.com [en línea]. [Consultado el 17, 01, 2016]. Disponible en:

en: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2013/12/acordo-sobre-comercio-mundial-e-1-vitoria-do-brasileiro-frente-da-omc.html>

sus relaciones con los países africanos, aunque sean solo una parte de un entramado más complejo, ya han tenido consecuencias tangibles, incidiendo en la designación de José Graziano da Silva como máxima autoridad de la FAO y en la elección de Roberto Azevedo como director de la OMC⁹², ambos durante principios de los gobiernos de Dilma Rousseff. El hecho de que funcionarios brasileños accedan a los cargos máximos en instituciones en las cuales Brasil ha tenido una participación destacable podría ser el comienzo de una tendencia de mayor democratización en las instituciones internacionales.

El caso de la elección a la dirección⁹³ de la FAO de un hombre de confianza de Lula, es ejemplo claro del potencial de la articulación brasileño-africana ya que fue lograda con los votos africanos, y por la trayectoria del ingeniero ligada al continente, con sus planes para el desarrollo agrícola de la sabana africana, en el marco de la institución.

En el ámbito de la FAO, si bien Brasil ha competido históricamente con los países africanos en la producción de *commodities* agrícolas, el nuevo paradigma ha sido cooperar para obtener logros en el área alimentaria frente al proteccionismo agrícola de los países más ricos, siempre que las relaciones complejas con estos lo permitan. Por otra parte, los acuerdos de cooperación técnica agrícola entre Brasil y los países africanos proliferaron durante los gobiernos de Lula.

5.1.3 Integración Inter-Regional

La cumbre África-Sudamérica (ASA) en 2006 en Abuja, Nigeria, promovida en conjunto por Lula y el presidente nigeriano Obasanjo demuestra el interés mutuo que hay por parte los países sudamericanos y africanos -en bloques o en su conjunto- en la concertación con otros bloques en distintos foros multilaterales para obtener logros a través del relacionamiento sur-sur.

⁹² ALENCASTRO, Catarina. 2013. Dilma leva Azevedo a África para agradecer votos na OMC. Disponible en: <http://oglobo.globo.com/economia/dilma-leva-azevedo-africa-para-agradecer-votos-na-omc-8486325>

⁹³ Instituto Lula. 2013. Jose Graziano: Um brasileiro contra a fome. Disponible en: <http://www.institutolula.org/jose-graziano-um-brasileiro-contra-a-fome-no-mundo>

El documento emitido por la Cumbre ASA, la *Declaración de Abuja* expresa “*la importancia de promover la democratización de los órganos internacionales de toma de decisiones para mejorar la participación de los países en desarrollo en el sistema multilateral*”⁹⁴. La declaración también busca la reforma del Consejo de Seguridad, el cual no incluye miembros permanentes sudamericanos y africanos, a pesar de que este bloque está compuesto en su conjunto por 66 estados soberanos y 1,5 mil millones de personas. El documento de la cumbre reiteró además en varias ocasiones el concepto de la cooperación sur-sur.

En 2009, Lula fue el invitado especial de la cumbre de la Unión Africana, siendo el primer mandatario exterior en participar del máximo órgano político de la integración africana.

5.1.4 Comunidad de Países de Lengua Portuguesa

La CPLP, fundada en 1996 durante el gobierno de Cardoso, busca reunir a los ocho países luso-parlantes, de los cuales cinco son africanos y cuatro de estos son atlánticos. Al ser el mayor país de lengua portuguesa, Brasil busca a través de esta comunidad no solo fomentar el patrimonio cultural del lenguaje, sino que recibe la oportunidad de relacionarse políticamente con estos países en base a un discurso cultural. Además, a través de dicha organización se fomenta la homogeneización de la lengua portuguesa, proceso en el cual inevitablemente el portugués brasileño ha sido el de mayor ponderación.

Los países africanos lusófonos: Mozambique, Angola, Guinea Bissau, Cabo Verde y Sao Tomé y Príncipe, han recibido especial atención por parte del Itamaraty de Lula en la proyección de poder atlántica y global a la que aspira Brasil. La lengua portuguesa opera

⁹⁴Primera Cumbre América del Sur-África. Declaración de Abuja. 26-30 Noviembre 2006. Disponible en: [http://www.esafr.mrecic.gov.ar/userfiles/Declaracion%20de%20ASA%20I%20-%20\(Abuja%202006\)_1.pdf](http://www.esafr.mrecic.gov.ar/userfiles/Declaracion%20de%20ASA%20I%20-%20(Abuja%202006)_1.pdf)

como un puerta de acceso más hacia África, y por eso Lula visitó los cinco países en sus primeros dos viajes al continente.⁹⁵

Durante los gobiernos de Lula y hasta la actualidad, la CPLP ha carecido de propuestas que busquen la concertación político-diplomática de sus miembros para potenciar la voz de los mismos en los foros internacionales; uno de los objetivos trazados en la creación del organismo en 1996. De todas maneras, la CPLP si ha tenido una postura unificada frente a la inestabilidad política en Guinea Bissau, desde 1998 y durante las distintas crisis (2003, 2009-2010) que se suscitaron en ese país durante los gobiernos de Lula. La organización también se pronunció en conjunto frente a la crisis política en Sao Tomé e Príncipe en 2003. Adicionalmente, Brasil colabora con personal militar en la misión de paz de la ONU en Guinea-Bissau (UNIOGBIS) y en el Congo (MONUSCO).

5.1.5 Relación especial con Sudáfrica y el foro IBSA

A mediados del siglo XX, casi la totalidad del comercio brasileño-africano se concentraba en Sudáfrica, y hoy en día el país continúa siendo una de las economías africanas más desarrolladas y uno de los socios comerciales más importantes de Brasil en el continente. Los países tienen una relación especial dado que a ambos les concierne el mantenimiento de la paz y la seguridad en el Atlántico Sur, motivo por el cual han cooperado en cuestiones de seguridad oceánica. Esta colaboración se daba durante la Guerra Fría con connotaciones ideológicas y luego continuaría a partir de 1986, con la promoción en conjunto de la *Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur*.

En 2003, el Itamaraty de Lula apoyó la formación del foro trilateral IBSA, compuesto adicionalmente por India. El IBAS, cuyos objetivos fueron trazados en la Cumbre de Brasilia en 2006, busca fomentar la cooperación política y económica entre los tres países emergentes. De hecho, el IBSA alberga a los tres miembros del bloque informal BRICS que

⁹⁵ FAGUNDES VISENTINI, Paulo. 2009. "Prestige diplomacy, southern solidarity or "soft imperialism"? Lula's Brazil-Africa relations (2003 onwards)". Artículo presentado en Seminario del 16 de abril de 2009. Universidad de Ciencias Sociales de Leiden. Leiden. Disponible en: <http://www.ascleiden.nl/Pdf/seminarvisentini.pdf>

no son miembros del Consejo de Seguridad de la ONU, pero que a su vez aspiran a componerlo.

Los tres países buscan reformas en el orden económico y político global, no solo incidiendo en la ONU, sobre la cual la declaración de Brasilia expresa la necesidad de expandir el Consejo de Seguridad, tanto los miembros permanentes como no permanentes, sino también en la Ronda de Doha y en el sistema financiero internacional, sobre los cuales los países miembros consideran que deberían estar más enfocados a promover el desarrollo.⁹⁶

El foro IBSA es un claro ejemplo de la cooperación sur-sur y de cómo han nacido iniciativas de concertaciones político-diplomáticas de este tipo en el s.XXI. El crecimiento del comercio bilateral con Sudáfrica, a partir de la recuperación económica de Brasil desde 2004, dio inicio a las conversaciones que culminaron en el acuerdo comercial MERCOSUR-SACU⁹⁷ mencionado en otro capítulo.

5.1.6 Rol de la dimensión político-diplomática en las relaciones Brasil-África

La dimensión político-diplomática de la política exterior de Lula hacia África se comprendió dentro de una estrategia amplia de universalización de las relaciones internacionales brasileñas en búsqueda de aumentar el poder internacional. Pero aun dentro de un plan de fortalecimiento de las relaciones sur-sur, como hemos visto, el continente recibió un espacio destacado.

La naturaleza gubernamental del acercamiento es innegable, a pesar de que las oportunidades económicas del sistema faciliten la ampliación en términos horizontales de la política exterior. Brasil se ha convertido en el cuarto país con más legaciones diplomáticas en África, lo cual no es proporcional con sus intereses económicos en el continente, sino que habla de una búsqueda de mayor proyección política internacional. La diplomacia

⁹⁶ IBSA. Declaración Conjunta. Primera Cumbre IBSA . 13 de septiembre 2006. Brasilia. Disponible en: http://www.ibsa-trilateral.org/images/stories/documents/declarations/1st_summit_declaration.pdf

⁹⁷ Organización de Estados Americanos: Sistema Informático de Comercio Exterior. Consultado el 17/01/16. Disponible en: http://www.sice.oas.org/TPD/MER_SACU/MER_SACU_e.ASP

ministerial y presidencial logró a su vez potenciar el comercio y las inversiones de Brasil con los países africanos, profundizando relaciones económicas ya bien constituidas o inaugurando relaciones sin precedentes.

La presencia diplomática y la formación de alianzas especiales por sí mismas no garantizan mayor influencia, pero es un pieza más dentro de una política exterior que buscó reducir la dependencia con las potencias centrales -especialmente EEUU- y de aumentar la autonomía brasileña en el escenario internacional.

5.2 Dimensión Económica-Comercial

Este subcapítulo aporta una descripción de la dimensión económica-comercial del acercamiento de Brasil a África. Dicha dimensión abarca a la IED de capitales brasileños en territorio africano, así como la internacionalización de empresas hacia distintos países africanos. A su vez, la dimensión contempla el crecimiento de los flujos comerciales en cuanto a volumen y valor durante el periodo 2003-2010.

Las relaciones económicas con África habían obtenido su primer impulso por parte del gobierno brasileño, en paralelo al acercamiento político hacia el continente a partir de 1961⁹⁸. Durante las primeras dos décadas desde la creación dentro de Itamaraty de una división africana, las relaciones comerciales se vieron abocadas a superar ciertas limitaciones o desventajas que Brasil tenía frente a sus competidores –principalmente- ex metrópolis europeas, que ya contaban con ciertos sistemas preferenciales y privilegios, además de las redes de distribución y de venta necesarias para competir en los mercados africanos.

Durante los gobiernos militares de Castelo Branco, Costa e Silva y Medici, a partir de 1964, se promovieron, en conjunto con el sector privado, distintas misiones comerciales a las capitales africanas. Por otra parte, durante este periodo se inaugurarán vuelos desde Río de

⁹⁸ IPEA. 2011. Ob.Cit. Pág. 28.

Janeiro a Johannesburgo, Sudáfrica –con escala en Luanda, Angola- y más posteriormente, vuelos hacia Lagos, Nigeria. También se multiplicaron los destinos de las líneas marítimas desde Brasil a los puertos africanos.

El acercamiento comercial a África durante comienzos de los 1960s fue, además, clave para cimentar el sistema de promoción de exportaciones industriales en Brasil. Esto ocurrió en el marco de la estrategia desarrollista de industrialización mediante sustitución de importaciones en que los productores industriales brasileños encontraban limitaciones de demanda en el mercado interno y buscaban otros para colocar sus excedentes. El gobierno otorgaría ciertos subsidios para colocar dichos excedentes internos, como contracara de esta política proteccionista, y además promocionaría la complementariedad entre las manufacturas intermedias “tropicalizadas” que producía Brasil y los recursos energéticos africanos. Aun así, el rol del gobierno se remitirá únicamente a eso, sin proveer mayores incentivos económicos o instrumentos para el desarrollo de negocios, más que subsidios como contracara a la política proteccionista, factor diferencial frente a los gobiernos de Lula da Silva.

De cualquier manera, la expansión comercial hacia África incrementó su intensidad en la medida que avanzaba el proceso de descolonización, que para Brasil continuaba suponiendo trabas por su relación especial con Portugal. La presencia de empresas brasileñas en África data desde la primera oleada de inversiones y exportaciones brasileñas en África, durante la denominada “edad de oro” de las relaciones con el continente durante los gobiernos de Geisel y de Figueiredo, desde mediados de los 1970s, para luego comenzar a declinar durante el mandato de Sarney, una década más tarde.

5.2.1 Marco del Comercio Brasil-África

El aumento de relaciones comerciales de Brasil con el continente africano durante los gobiernos de Lula da Silva se enmarca dentro de un aumento generalizado del comercio

internacional por parte de África y Brasil con el resto del mundo así como una mayor integración de estos a la economía internacional⁹⁹.

Del lado africano, la relativa estabilización política y económica del continente permitió el acercamiento de nuevos socios comerciales permitiendo disminuir la histórica dependencia del continente con respecto a la Unión Europea y Estados Unidos. A su vez, este incremento generalizado del comercio africano se puede explicar en términos del aumento del precio de productos energéticos, minerales y alimenticios, la demanda creciente de los países emergentes (principalmente China) y el aumento en el consumo por parte de la población africana al verse mejoradas las condiciones económicas¹⁰⁰. En términos de porcentajes, del 2000 al 2012 las exportaciones africanas crecen en promedio 12% por año pasando de 158 mil millones a 588 mil millones¹⁰¹.

Ante la disminución de la participación en el mercado africano de la Unión Europea y Estados Unidos, crece en participación el comercio con China y en menor medida con Brasil, que dentro de su acercamiento multidimensional al continente, el comercio tendrá un rol importante para afianzar lazos. Tomando en cuenta sólo a los países BRICS, Brasil fue el segundo país con mayor crecimiento del comercio bilateral (con un incremento del 16% anual) después de China¹⁰². El acercamiento de Rusia e India también fue importante, Rusia con un crecimiento similar al brasileño pero menos comercio en términos absolutos (aproximadamente seis mil millones en 2010 comparado con 20 mil millones de Brasil), e India con un menor crecimiento porcentual pero mayor en términos absolutos, llegando a aproximadamente 40 mil millones en 2010.

Por otra parte, el crecimiento del comercio bilateral por el lado de Brasil también se da en el marco de un crecimiento sustancial del comercio internacional en general. El comercio total de Brasil con el mundo pasa de 121 mil millones en el 2003 a 383 mil millones a fines del

⁹⁹ PEREIRA DA COSTA, Katarina; DA MOTTA VEIGA, Pedro. "O Brasil frente a emergência da África: comércio e política comercial" en Textos CINDES Núm. 24. Julio 2011.

¹⁰⁰ Ibidem. Pág. 2

¹⁰¹ Ibidem. Pág. 12

¹⁰² STOLTE, Christina. 2012. Ob.Cit. Pág. 3

2010¹⁰³. El proceso de diversificación de socios comerciales en el mundo se comienza a dar en la escala africana a medida que inversores y empresarios entienden que el continente se trata de una alternativa viable.

El vuelco hacia el continente africano se enmarca dentro de la estrategia global brasileña de aumentar los vínculos con los países en desarrollo como manera de afianzar lazos bilaterales y multilaterales para la ubicación de Brasil como un agente mundial. Tanto la cooperación para el desarrollo así como la internacionalización de empresas e inversiones tuvieron lugar importante en esta estrategia.

5.2.2 Comercio Bilateral

Comparando el año de llegada de Lula da Silva a la presidencia con su último año de gobierno se puede observar un aumento considerable de la relevancia de África como socio comercial brasileño. En estos años, África pasa del 3,4% de exportaciones y 5,7% de importaciones a 5,5% y 7,9% respectivamente, habiendo un menor crecimiento por parte de Brasil como socio comercial africano, evolucionando de 2,0% a 2,3% en cuanto a exportaciones africanas y de 1,5% a 2,3% en cuanto a importaciones del continente¹⁰⁴. De tal manera se observa una desfasaje en cuanto a la importancia que cada una de las partes tiene de la otra en términos generales.

En cifras, para los mismos años, el comercio bilateral pasó de 6.149 millones de dólares a 20.407¹⁰⁵ millones, alcanzando su valor máximo e histórico hasta aquel momento, bajo los gobiernos de Lula en el año 2008 con 25.919 millones de dólares¹⁰⁶. El comercio bilateral durante ambos gobiernos creció de manera ininterrumpida salvo un retroceso importante en el año 2009 en el marco de las repercusiones de la crisis financiera mundial, fenómeno que

¹⁰³ Cifras obtenidas de la página web del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil. Disponible en: <http://www.mdic.gov.br//sitio/interna/interna.php?area=5&menu=576>

¹⁰⁴ PEREIRA DA COSTA; DA MOTTA VEIGA. 2011. Ob.Cit. Pág. 8

¹⁰⁵ Cifras obtenidas de la página web del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil. Disponible en: <http://www.mdic.gov.br//sitio/interna/interna.php?area=5&menu=576>

¹⁰⁶ SEIBERT, Gerhard. 2010. *Brazil in Africa: Ambitions and Achievements of an Emerging Regional Power in the Political and Economic Sector*. Instituto Universitario de Lisboa, Centro de Estudos Africanos.

azotó de manera similar al comercio internacional en general. Dado el ímpetu generado por las administraciones de Lula da Silva, a fines del primer mandato de Dilma Rouseff, el comercio bilateral había llegado a aproximadamente 30 mil millones de dólares, ubicándolo a Brasil como uno de los principales socios comerciales del continente por detrás de China, Estados Unidos, la Unión Europea e India¹⁰⁷.

Porcentualmente, África como socio comercial ve un aumento en términos absolutos del 331%, con un incremento promedio a lo largo de los 8 años de gobierno del 41,4%. A pesar de este crecimiento en términos absolutos, no se ve gran variación en cuanto al porcentaje relativo que representa el continente africano dentro del comercio total de Brasil con el mundo. Al año 2003, este porcentaje era de 5,06% del comercio total mientras que en el 2010 ascendía a 5,32%. Entre estos dos años sin embargo, el comercio bilateral vio variaciones que llevaron a África a aglomerar del 6% a 7,08% del comercio bruto brasileño.

Explicaciones posibles para esta estabilidad relativa de la significancia de África como socio comercial brasileño pueden atribuirse tanto al retroceso generado por la crisis financiera internacional del 2008 (generando un retroceso importante del comercio de 25 mil millones a 17 mil millones al año siguiente), la estabilización y comienzo de caída del precio de las commodities así como la desestabilización de los países del norte de África incluyendo importantes socios comerciales brasileños tales como Egipto y Libia (pos-2011). Estos factores, sumados a la presencia de una intensa competencia china, no permitieron que la relevancia de África como socio comercial aumentara¹⁰⁸. Salvo el año 2009, el comercio bilateral ha sido de carácter deficitario para el Brasil en promedio de mil millones de dólares por año¹⁰⁹.

Gran parte del comercio bilateral se centra en cinco países: Argelia, Egipto, Nigeria, Angola y Sudáfrica, que en su conjunto aglomeran casi dos tercios de las exportaciones brasileñas

¹⁰⁷ IPEA. 2011. *Ponte Sobre o Atlântico: Brasil e África Subsaariana, parceira sul-sul para o Crecimento*. Banco Mundial.

¹⁰⁸ DA MOTTA, Pedro; RIOS, Sandra. "As políticas brasileiras para a África na esfera económica: principais características e percepções dos agentes públicos e privados" en *Textos CINDES*, Núm. 42. Pág. 2. Junio 2015

¹⁰⁹ GEORGE, Edward. 2014. *Brazil's trade with Africa*. Ecobank: The Pan African Bank. Disponible en: <http://www.ecobank.com/upload/20140617035947280312cgkaDWNv9b.pdf>

y representaron el 85% de importaciones brasileñas en el 2010¹¹⁰. Las mayores importaciones brasileñas provienen de los productores petrolíferos africanos tales como Argelia, Angola y Nigeria mientras que Egipto, Sudáfrica y Angola son los principales consumidores en el continente de productos brasileños. Debe destacarse que a la vez que estos países son los principales socios comerciales de Brasil en África también son aquellos mayores exportadores e importadores del continente en general.

A su vez, el comercio bilateral se centra en las principales zonas comerciales del continente africano, la región norte, la región sur y la región occidental, siendo África oriental y central socios comerciales menores. A su vez, el comercio en estas tres de cinco regiones africanas se centra en un número pequeño de países. De tal manera, África subsahariana ha ocupado siempre un lugar preponderante dentro del intercambio comercial, representando a lo largo de las presidencias de Lula siempre un porcentaje por encima del 55% e inclusive llegando al 65% del total del comercio de Brasil con África¹¹¹. Socios importantes tales como Nigeria, Sudáfrica y Angola son causa de esto.

Las exportaciones brasileñas se dividen prácticamente por tercios en cuanto a las regiones destino, ocupando el norte un 32,4% de las exportaciones, el sur un 31,2% y la región occidental un 28,2%, dividiéndose el 8,2% restante entre la región de África Oriental y Central¹¹².

Comparando las canastas de exportaciones e importaciones desde el principio del gobierno de Lula se puede observar que en cuanto a las exportaciones brasileñas hay poca alteración mientras que no puede observarse ninguna variación importante por parte de las importaciones brasileñas, aglomerando el petróleo y sus derivados así como fertilizantes y productos minerales¹¹³ a lo largo de los ocho años siempre un 70%¹¹⁴ o superior de las importaciones.

¹¹⁰ SEIBERT.2010. Ob.Cit.Pág. 11

¹¹¹ DA MOTTA, Pedro; RIOS, Sandra. 2011. Ob.Cit. Pag. 15

¹¹² PEREIRA DA COSTA; DA MOTTA VEIGA.2011. Ob.Cit. Pág.9.

¹¹³ STOLTE, Christina. 2012. Ob.Cit. Pág.4

Por otra parte, la canasta exportadora brasileña se compone principalmente por productos manufacturados y bienes básicos, entre estos, productos agropecuarios (azúcar, lácteos, cárnicos y cereales), vehículos y autopartes, maquinaria y productos procesados¹¹⁵.

Durante los gobiernos de Lula da Silva se puede afirmar que no ha habido grandes divergencias en cuanto a las canastas históricas del comercio bilateral, Brasil siempre priorizando la importaciones de productos primarios a la vez que exporta alimentos, productos industrializados, bienes de capital y automóviles.

De esta manera ambas canastas exportadoras, aquellas de África y Brasil, se enmarcan dentro de la canasta exportadora tradicional de las partes, África caracterizándose como un continente exportador principalmente de commodities e importador de bienes manufacturados o semimanufacturados así como bienes de capital mientras que Brasil como país exportador de alimentos, bienes manufacturados, petróleo y productos intermedios. Es decir, la relación comercial entre Brasil y África se adecua a las características naturales de cada una de las partes en cuanto al comercio en general.

En cuanto a los impulsores de la reactivación del comercio bilateral se puede decir que ha sido más el Estado que el mercado quien ha guiado el aumento del comercio bilateral. El modelo de Estado aplicado durante los gobiernos de Lula da Silva, aquel de Estado logístico, permitió un acercamiento en conjunto al continente africano por parte del gobierno y el empresariado. Este dirigismo se puede observar tanto en el fomento de relaciones comerciales así como en la financiación de la internacionalización de las empresas brasileñas.

Mediante la visita de empresarios brasileños en conjunto a las visitas presidenciales así como durante otras visitas de autoridades brasileñas, la conformación de rondas de negocios entre empresarios de ambas orillas del atlántico, el apoyo por parte del Estado para la participación de empresas brasileñas en ferias empresariales africanas e incentivos unilaterales a las exportaciones, el continente africano ha tenido un cambio de imagen en el

¹¹⁴ IPEA.2011. Ob.Cit. Pág. 99

¹¹⁵ PEREIRA DA COSTA; DA MOTTA VEIGA.2011.Ob.Cit.Pág.11.

público empresarial brasileño, convirtiéndolo en un socio válido para el relacionamiento comercial¹¹⁶ (lo que hasta el momento no se creía posible dado su pasado de inestabilidad).

Sin embargo, a pesar del nuevo lugar de África dentro del comercio exterior brasileño, tanto la inexperiencia por parte de pequeñas y medianas empresas en su proyección al exterior, la falta de conocimientos de la realidad africana, limitaciones de crédito, así como la falta de infraestructura para el transporte de pasajeros y productos así como el problema de la inestabilidad subyacente de algunos países africanos ha impedido un mayor acercamiento de empresarios brasileños al continente africano y por ende la necesidad de intervención estatal¹¹⁷.

5.2.3 Políticas de promoción comercial

En materia de política comercial, las iniciativas gubernamentales relacionadas a África se desarrollan a lo largo de tres ejes: el financiamiento público a las exportaciones, la promoción comercial, y la negociación de acuerdos comerciales, destacándose de estos tres el financiamiento a las exportaciones¹¹⁸.

Dentro de los instrumentos de la política comercial brasileña, el principal instrumento utilizado para el fomento de las relaciones comerciales fue el financiamiento público a las exportaciones, siendo el principal mecanismo utilizado el PROEX¹¹⁹. Históricamente, para el continente africano este ha sido el principal instrumento de promoción desde la década de los 70' dada su flexibilidad para la provisión de créditos para comerciar con países de riesgo político relativamente alto¹²⁰.

¹¹⁶ Ibidem. Pág. 10

¹¹⁷ IPEA.2011. Pág. 100

¹¹⁸ DA MOTTA, Pedro; RÍOS, Sandra. 2011. Ob.Cit. Pág. 41.

¹¹⁹ Financiamiento directo al exportador o importador brasileño, con recursos financieros obtenidos junto al Tesoro Nacional. Esta modalidad de apoyo está volcada fundamentalmente para atender a micro, pequeñas y medianas empresas. (MDIC Brasil)

¹²⁰ DA MOTTA; RÍOS. 2015. Ob.Cit. Pág. 2

El PROEX tiene principalmente dos maneras de apoyo al comercio bilateral, el financiamiento y la equalización. El financiamiento es la provisión directa de fondos al exportador o importador brasileño con fondos del tesoro nacional. Por otro lado, la equalización de tasas de interés implica que el PROEX es responsable por parte de los cargos financieros dados por instituciones financieras de manera de que sea compatible con las tasas del mercado internacional.

Observando los porcentajes de fondos destinados al continente como ayuda a las exportaciones, se puede concluir que el financiamiento ha sido la principal herramienta para hacerlo, aglomerando en promedio el 46.7% de fondos para el periodo 2003-2010 siendo un total de aproximadamente 1.500 millones de dólares. Dentro de este 46.7% se destaca Angola como principal destino de exportaciones fomentadas con el 97.6% de las mismas. Por otra parte, la equalización para el mismo periodo solo compuso el 1.79% de un total de 2.296 millones de dólares¹²¹.

Un rol secundario lo ha cumplido el financiamiento a exportaciones a través del Banco Nacional de Desarrollo de Brasil (BNDES). En aras del desarrollo de un sector exportador dinámico e integrado al mercado global, el BNDES ofrece líneas de créditos para la exportación de bienes y servicios. En este tipo de financiamiento, nuevamente Angola ha tenido un rol preponderante aglomerando prácticamente el 100% de los 1.614 millones de dólares, siendo el otro país incluido Guinea Ecuatorial por montos menores. Sin embargo, se puede observar que África compone un porcentaje menor en el global de exportaciones financiadas por el BNDES con el 10% del total de 15 mil millones de dólares para el periodo 2003-2010. Sin embargo, este tipo de financiamiento tendrá mayor rol en los años a venir luego de los gobiernos de Lula da Silva.

La concentración de tanto el financiamiento mediante el PROEX así como mediante el BNDES de exportaciones hacia Angola se explica en gran medida por tratarse de uno de los principales mercados africanos de Brasil, aglomerando un 15% del total del comercio bilateral con el continente así como tratarse de uno de los principales países hacia donde

¹²¹ Cifras obtenidas de la página web del PROEX-CAMEX. Disponible en: <http://www.camex.gov.br/conteudo/exibe/area/3/menu/86/PROEX%20%E2%80%93%20Estat%C3%ADsticas%20Operacionais>

Brasil vende servicios especialmente en relación a las empresas brasileñas extractivas tales como PETROBRAS que allí se encuentran.

En lo que concierne a la promoción de exportaciones desde lo institucional, África fue integrada a la Agencia Brasileña de Promoción de Exportaciones e Inversiones (APEX) como mercado regional aunque previamente ya se habían llevado a cabo programas sectoriales en la búsqueda de oportunidades comerciales en el continente. Como hito importante, ya sobre finales del gobierno de Lula, se da la instalación de un centro de negocios en el continente africano para la provisión de servicios de inteligencia de mercado, promoción de negocios y apoyo a la instalación local de empresas brasileñas, siendo África la última región en el mundo en el cual se instala un centro de este tipo¹²².

En materia de acuerdos preferenciales, estos tuvieron un papel prácticamente nulo en el fomento del comercio bilateral. A pesar de la negociación de dos acuerdos de preferencias arancelarias entre el MERCOSUR con la SACU (Unión Aduanera de África Austral¹²³) así como con Egipto, estos no han tenido influencia alguna dada su falta de ratificación y por tanto no se pueden considerar como factores que impulsaron el comercio bilateral.

5.2.4 Multinacionales brasileñas e IED en África

Dentro de la estrategia para el desarrollo de Brasil, el Estado se encarga de guiar y promover la inserción internacional del país en estrecha cooperación con el sector privado. La promoción pública de la presencia empresarial brasileña en África tiene dos facetas, por un lado se busca la expansión de empresas nacionales hacia el exterior, y por el otro se busca brindar garantías de estabilidad a las empresas ya instaladas.

Al ser Brasil una potencia económica emergente, los gobiernos de Lula da Silva debieron adaptarse a la realidad recurrente de que el país no es ya únicamente un receptor de inversiones de capitales, sino que cada vez más empresas y fondos de capitales nacionales

¹²²PEREIRA DA COSTA; DA MOTTA VEIGA.2011.Ob.Cit. Pág. 18

¹²³Miembros: Botsuana, Lesoto, Namibia, Sudáfrica y Suazilandia.

se encuentran invirtiendo fuera de fronteras. Esto último ha ocurrido especialmente frente a África, donde existen empresas brasileñas con fuerte presencia desde hace décadas. Brasil, históricamente acostumbrado a negociar y proteger sus intereses ante inversores extranjeros, se ha visto ahora negociando condiciones que brinden incentivos y garantías a sus inversores.

5.2.5 Políticas de promoción y protección de inversiones

Si bien no existe una política unificada de promoción de la Inversión Extranjera Directa (IED) fuera de fronteras, y para la internacionalización de sus empresas, el gobierno brasileño si ha ido implementando distintas iniciativas que buscan promover los negocios brasileños en el exterior, además de las facilidades comerciales como los subsidios a la exportación ya mencionados. Los incentivos al proceso de internacionalización de las empresas brasileñas, tienen como actor fundamental al Banco Nacional de Desarrollo (BNDES)¹²⁴. El BNDES ofrece distintos incentivos que van desde préstamos hasta la compra de participación accionaria del Estado brasileño a través del banco. Si bien hay excepciones, como la línea de crédito concedida por el BNDES a Oderbrecht para realizar diversas obras de infraestructura en Mozambique, las líneas de crédito tradicionales no suelen ser los instrumentos más utilizados.

En los hechos, el instrumento de incentivo más utilizado es la modalidad BNDESPAR, que consiste en la participación accionaria del banco estatal ante una capitalización de las empresas. Dentro de las empresas en África que cuentan o han contado con participación de capital del BNDES se encuentran: Vale, Votorantim, Electrobras, MARFRIG, TV Globo, Petrobras, Totvs Microsiga y Marcopolo. Una iniciativa interesante para promover inversiones en África pero cuyo impacto aún no ha sido cuantificado es la creación de una oficina del BNDES en Sudáfrica.

¹²⁴ DA MOTTA, Pedro; RIOS, Sandra. 2011. Ob.Cit. Pag. 41.

Al haber sido históricamente un receptor de inversiones pero que a su vez ha hecho énfasis en proteger sectores de su industria doméstica que considera vitales, el país se mantuvo al margen de los tradicionales Acuerdos de Promoción y Protección de Inversiones (APPI), de los cuales el país no ha firmado ninguno. Sin embargo, en la medida en que los APPIs se volvieron más comunes entre países en desarrollo y en la medida en que el empresariado brasileño comenzó a invertir en países con altos riesgos políticos o no-comerciales, la demanda por mayor protección o respaldo gubernamental frente a estos riesgos también creció.

Estas lecciones -que fueron aprehendidas durante los gobiernos de Lula- subyacen al nuevo rol brasileño de inversor extra regional y finalmente serían transformadas en políticas públicas durante el segundo gobierno de Dilma Rousseff tras firmar en 2015 una variante del APPI típico, denominado *Acuerdo de Cooperación y Facilitación de Inversiones (ACFI)*, con los gobiernos de Angola y Mozambique.

Los ACFI se diferencian de los APPI en que, en lugar de someter las potenciales controversias a arbitraje internacional, el marco institucional busca evitar las mismas mediante la provisión de distintas figuras y comités que oficien de interlocutores técnicos de manera de prevenir la recurrencia a un arbitraje Estado-Estado. Además, estos acuerdos prevén una agenda temática, donde se incorporan temas como la responsabilidad social empresarial y la cooperación con las instituciones financieras locales de manera de garantizar un flujo de divisas estable y económico. De cualquier manera, los ACFI contienen las disposiciones encontradas típicamente en un APPI, como son: la facilidad de transferencias de capitales y dividendos, la protección de propiedad intelectual y privada, el trato nacional y cuestiones de legislación laboral y tributación.

5.2.6 Inversiones y proyectos brasileños en África

En la actualidad, las empresas brasileñas en África tienen la noción del continente como un “campo de batalla” donde se compite por mercados y recursos con otras empresas multinacionales, principalmente de EEUU, China, India y la UE. Si bien esta competencia no ha sido en detrimento de las relaciones brasileñas con otras potencias, la misma agrega

complejidad a las relaciones multifacéticas que tiene Brasil con estos países, que en algunos casos son los mayores socios comerciales de Brasil pero que a la vez compiten por concesiones gubernamentales en África.

Dada la escala de sus economías y que, como hemos mencionado, todas las grandes economías globales tienen proyectos en África. Brasil se encuentra lejos de alcanzar el volumen de intercambio y de inversión que han tenido para con el continente países como China, EEUU, Inglaterra, Francia, Portugal, Italia e India.

En cuanto a los países receptores de inversiones, mientras que previo al s.XXI los mayores receptores de inversiones habían sido importantes economías en África como Sudáfrica, Egipto y Nigeria. En la última década es destacable el incremento de las inversiones en Angola y en Sudán. Angola, en particular, se ha convertido en el mayor receptor de inversiones en África, tanto provenientes de Brasil como del resto del mundo.¹²⁵

El crecimiento de las inversiones en el continente africano durante la primera década del s.XXI no fue un fenómeno exclusivo de Brasil, sino que se inscribe dentro de una tendencia global característica del periodo. Dada la utilización de paraísos fiscales para la inversión extranjera, sólo existen estimativos sobre cuánta IED brasileña hay en África, los cuales hablan de entre 10 y 20 mil millones de USD¹²⁶. Mientras que en el 2000 la participación de África en los flujos de IED fue de un 0,8%, en 2009 la cifra había ascendido al 5,1% del total mundial. Si bien, el continente continuó siendo la región que menos inversiones recibe, el mismo es a su vez es el que recibe mayor porcentaje de inversión en términos de su PIB. Luego de la crisis en 2008 la cifra volvería a su tendencia descendente, pero también como parte de la tendencia global, siendo África el continente que se vio menos afectado en términos relativos de participación en las IED globales.

El gobierno ha destacado las ventajas comparativas de las empresas brasileñas frente a las de otras potencias, como la contratación de mano de obra local, inclusive para cargos

¹²⁵ MAGNO IGLESIAS, Roberto. COSTA, Katarina. O investimento direto brasileiro na África. Textos CINDES. 2011. Núm. 27. Disponible en <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/09905.pdf>

¹²⁶STOLTE, Christina. 2012. Ob.Cit. Pág 5.

directivos. Evidencia de esta manera de hacer negocios es el hecho de que Odebrecht, presente en el continente desde 1984, es el mayor empleador privado, con 24 mil empleados, en Angola, a pesar de que Brasil es un socio comercial minoritario en comparación a las potencias de alcance global¹²⁷. Otra característica de las relaciones económicas brasileñas para con África es el abordaje de política externa “*activa y altiva*”¹²⁸, formulado por Lula y Amorim.

En cuanto a las características de la inversión brasileña en África, la misma se ha enfocado en sectores extractivos y de infraestructura, en los cuales suele encontrar competencia de otros miembros del bloque BRICS. Por otra parte, si bien la presencia en África durante los gobiernos de Lula llegó a más de una treintena de países, los países lusófonos miembros de la CPLP, especialmente Angola y Mozambique, continúan teniendo su preponderancia histórica en el volumen de las inversiones debido a tener el mismo idioma y a la madurez de la relación económica.

Las inversiones de empresas brasileñas, tuvieron una segunda “edad de oro” durante los gobiernos de Lula da Silva. Si bien muchas empresas llegaron a África a partir del 2003, otras ya contaban con operaciones en el continente africano a partir de los 1970s.

Las principales actividades desarrolladas por capitales y empresas brasileñas en África, se agrupan en tres sectores principales¹²⁹: la construcción civil, la explotación de recursos energéticos y la extracción de recursos minerales. Proyectos de estas naturalezas se desarrollan en toda África, por empresas que trabajan en uno o en todos los sectores.

Por ejemplo, Odebrecht se encargó de la construcción de represas en Botsuana y de una terminal de contenedores en Djibouti, de proyectos de extracción de petróleo en la Rep. Democrática del Congo y en Gabón, así como también la perforación de minas para la

¹²⁷ CONNORS, Will; KIERNAN, Paul. 21/12/2015. “Odebrecht, un símbolo del auge y la caída de la economía brasileña.” En *The Wall Street Journal*. Disponible en: <http://lat.wsj.com/articles/SB11467278520540303943704581428683862256272>

¹²⁸ ORDOQUI, Agustina. 2014 Ob.Cit.

¹²⁹ MAGNO IGLESIAS, Roberto. COSTSA, Katrina. Ob.Cit. Pág. 17

extracción de carbón en Moatize, Mozambique, en consorcio con las empresas Vale y Camargo Correa, en 2009¹³⁰.

La empresa Vale, por su parte, se ha convertido en una de las mineras más importantes a nivel global, con inversiones en Malawi, Mozambique y Zambia. El grupo Camargo Correa y el grupo Andrade Gutiérrez, ambos participan activamente en la construcción civil, destacándose el primero por proyectos de planificación urbana e infraestructura en Mali, Mauritania y Mali, mientras que el segundo se ha convertido en un productor importante en la industria cementera, con presencia en Mozambique, Angola y Sudáfrica. El conglomerado constructor Queiroz Galvao también cuenta con proyectos en distintos países africanos como Angola, Mozambique y Libia.

La empresa estatal Petrobras, con presencia en Nigeria, Benín, Mozambique, Tanzania y Namibia, fue la primera empresa brasileña en llegar a Angola, en 1979. El proceso internacionalización continúa en 1998 con la entrada en Nigeria. El crecimiento continuaría durante el gobierno de Lula, cuando la empresa comenzó a una etapa de expansión en África sin precedentes.

A partir del 2006, la empresa obtuvo concesiones en los mencionados países para explorar yacimientos petrolíferos offshore en aguas profundas en el Océano Atlántico. Petrobras se ha especializado en la extracción de petróleo desde la capa geológica conocida como “pre-salt”, la cual se encuentra en las costas brasileñas así como en la costa oeste africana, especialmente en Angola, con cuya empresa estatal Sonangol se firmaron convenios de perforación, extracción y producción. Luego, entre 2004 y 2006, la empresa obtuvo concesiones para exploración en Tanzania, Libia, Guinea Ecuatorial y en Mozambique.

Marcopolo, dedicada a la manufactura de autobuses, llegó a Sudáfrica en 2000 y luego se expandió a Egipto en 2009. La empresa es un ejemplo de la diversidad de sectores donde operan las empresas brasileñas en África, al que se suman empresas medianas con proyectos alimentarios (agrícolas y azucareros).

¹³⁰ IPEA. 2011. Ob.Cit. Pág. 87

Otras empresas brasileñas con negocios a destacar en África son: la empresa de alimentos MARFRIG con negocios en Sudáfrica, el conglomerado industrial cementero Votorantim con operaciones en Túnez y Marruecos, la empresa de soluciones en transporte Randon con gran presencia regional en el África subsahariana. A su vez, Totvs Microsig, Electrobras y TV Globo brindaron distintos servicios como soluciones informáticas, servicios de tendidos de redes eléctricas y servicios televisivos respectivamente.

5.2.7 Rol de la dimensión económica-comercial en las relaciones Brasil-África

El aumento del comercio y la inversión de Brasil en el continente Africano durante los gobiernos de Lula da Silva se enmarca dentro de la estrategia general de Brasil de inserción a la economía internacional. Esta universalización de relaciones económicas se llevó a cabo en gran manera debido al rol dirigista que comenzó a tomar el Estado brasileño a partir del 2003, con el paradigma del Estado Logístico.

Como hemos visto, además de las fuerzas del mercado, el crecimiento de la relación económica se puede atribuir al acercamiento político a los países africanos y a los instrumentos puestos a disposición del empresariado para comerciar, invertir e internacionalizar empresas. Además, la participación accionaria del Estado en empresas con presencia en África da cuenta de que el crecimiento de la relación económica con el continente fue promovido estatalmente.

La presencia de empresas extractivas, la utilización de mano de obra local y la búsqueda de mercados en África, ha generado críticas al discurso oficial de relaciones sur-sur no asimétricas, el cual se ha criticado como un sub-imperialismo brasileño¹³¹.

¹³¹ LIRIA AVELHAM. 2015. Ob.Cit. Pág. 9.

5.3 Dimensión de Cooperación

Este subcapítulo tiene por objeto describir cual fue el rol que ejerció la cooperación en el acercamiento de Brasil al continente africano. Esta se llevó a cabo en distintas modalidades, en la mayor parte cooperación técnica, pero también teniendo la cooperación económica y financiera un rol destacable.

La cooperación técnica internacional para el desarrollo fue un eje fundamental en la política exterior de Lula da Silva en su búsqueda por un mejor posicionamiento de Brasil con respecto a nuevos socios así como dentro del sistema internacional en general. Más específicamente, en lo que concierne a la cooperación sur-sur, este tipo de cooperación junto a la cooperación económica y financiera fueron instrumentos fundamentales en el accionar exterior brasileño. A través de estos mecanismos es que Brasil busca proyectarse como un actor perentorio e influir en las mudanzas del sistema internacional así como dentro de sus instituciones¹³².

Dentro de los objetivos de universalismo perseguidos por Lula durante sus gobiernos, este instrumento tendrá particular importancia en el fortalecimiento de lazos entre países en desarrollo. Basado en los avances técnicos y sociales de Brasil, se buscó transformar la imagen tradicional del país de una de receptor histórico de ayuda para el desarrollo en aquella de proveedor dentro de un paradigma distinto a aquel de la ayuda tradicional para el desarrollo. Con respecto al continente africano, al tratarse de una cooperación de carácter horizontal entre países en desarrollo, se busca distanciarse de los aspectos de dependencia

¹³² BARBOSA ARGILES GONCALVES, Natalia. 2013, Mayo. "As Relações entre o Brasil e a Nigéria: Cooperação Inter-Regional e criação de novas alternativas aos países do Sul". Artículo presentado en *Seminário Brasileiro de Estudos Estratégicos Internacionais: O Atlântico Sul como Eixo da Inserção Internacional do Brasil*, Porto Alegre, Brasil. Disponible en: http://www.sebreei.eventos.dype.com.br/resources/anais/21/1370922024_ARQUIVO_Natalia-Argiles.BRA-NIG.SEBREEI2013.final.pdf

y “neocolonialismo” con que podría caracterizarse la ayuda tradicional norte-sur para el desarrollo¹³³.

Esta búsqueda desde el inicio por diferenciarse de la cooperación tradicional también rechaza el carácter asimétrico y desigual entre prestador y receptor de la misma. De tal manera, el auxilio otorgado es representado como no condicional y del tipo “*demand driven*”¹³⁴. Cooperación mediante, Brasil tiene por objetivo el establecimiento de relaciones duraderas y de confianza mutua para el forjamiento de sociedades en aras del desarrollo sustentable así como para concentrar esfuerzos en materia internacional. A la vez, este establecimiento de relaciones de confianza facilita el acercamiento económico, sea mediante inversiones o comercio, así como el acercamiento político-diplomático en aras de la promoción de intereses brasileños¹³⁵.

Un factor importante para entender el crecimiento en los proyectos de cooperación técnica durante los gobiernos de Lula da Silva consiste en que la cooperación técnica para el desarrollo significa menores costes que otras maneras de auxilio al desarrollo tales como la ayuda financiera¹³⁶. De esta manera se busca evitar la transferencia directa de dinero, predominando el intercambio de conocimientos y la transferencia de tecnología, evitando la pérdida de recursos por corrupción, desvíos y burocracia.

A su vez, las semejanzas económicas, culturales y de recursos naturales entre los principales socios brasileños en materia de cooperación (África y América Latina) tornan esta modalidad de cooperación en la más utilizada por Brasil como auxilio oficial para el

¹³³ PIMONT BERNDT, Priscila. 2009. *A Cooperacao Tecnica Internacional como Instrumento da Politica Externa Brasileira: O Brasil como Doador junto aos Países Africanos*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil. Disponible en: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/21484/000736660.pdf?sequence=1>

¹³⁴ LIRIA AVELHAM, Livia. 2015, Septiembre. “A Presenca Brasileira na Africa: um Estudo sobre o Programa Embrapa-Mocambique”. Artículo presentado en *1º Seminario Internacional de Ciencia Política: Estado e Democracia em Mudanca no Seculo XXI*. Porto Alegre, Brasil. Disponible en: <http://www.ufrgs.br/sicp/files/2015/09/AVELHAN-2015-A-Presen%C3%A7a-Brasileira-na-%C3%81frica.pdf>

¹³⁵ AYLON PINO, Bruno. 2010. “La cooperación de Brasil: un modelo en construcción para una potencia emergente”. Real Instituto Elcano. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari143-2010

¹³⁶ BARBOSA ARGILES GONCALVES. 2013. Ob.Cit. Pág. 11

desarrollo. Existe y ha habido una coincidencia en cuanto a los problemas enfrentados por Brasil históricamente y aquellos que enfrentan los demás países de la región y del continente africano en materia de desarrollo económico y social. En los sectores que se ha enfatizado la cooperación técnica para el desarrollo se han tenido como precedentes políticas públicas exitosas a nivel doméstico brasileño.

La cooperación técnica para el desarrollo ha sido un instrumento de política exterior brasileña desde los 60' y ha crecido considerablemente desde mediados de los 80' a medida que la economía brasileña se expandía y las capacidades de organización aumentaban. Los principales objetivos que pueden identificarse son el fortalecimiento de relaciones internacionales así como la presencia internacional brasileña; la apertura y consolidación de mercados para bienes y servicios brasileños; y el fortalecimiento de las capacidades científicas y tecnológicas brasileñas¹³⁷. Por dichos motivos es que las regiones prioritarias han sido históricamente América Latina y África, este último continente aumentando en relevancia desde la asunción de Lula a la presidencia cuando llega inclusive a aglomerar la mayor parte de los recursos destinados para la cooperación técnica. Por otra parte, a partir de estos objetivos oficiales se despierta la duda acerca de si la cooperación está realmente basada en solidaridad y lo que Lula denomina la “deuda histórica” de Brasil para con África o si predominan los intereses económico comerciales¹³⁸. Es decir, si verdaderamente la cooperación es no condicional.

El principal coordinador de las acciones de cooperación es la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), organismo dependiente de Itamaraty. Los proyectos se llevan a cabo directamente a por esta o por las agencias gubernamentales e instituciones interesadas. Debe destacarse el carácter híbrido de la cooperación brasileña al verse involucradas en el proceso múltiples instituciones públicas, privadas, y de la sociedad civil, hecho que genera dificultad al momento de calcular los recursos totales destinados.

¹³⁷ COSTA VAZ, Alcides; YUMIE AOKI INOUE, Cristina. 2007. *Emerging Donors in International Development Assistance: The Brazil Case*. Partnership & Business Development Division. Disponible en: <http://www.idrc.ca/EN/Documents/Case-of-Brazil.pdf>

¹³⁸ LIRIA AVELHAM. 2015. Ob.Cit. Pág. 18.

5.3.1 Cooperación Técnica de Fernando Henrique Cardoso y de Lula con respecto a África

Durante los ocho años de ambos gobiernos de Lula da Silva se firmaron 238¹³⁹ acuerdos de cooperación con países africanos, un número casi seis veces superior al número de acuerdos concretados por los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso de igual número de años. La expansión de la cooperación técnica para el desarrollo en África se dio con 16 nuevos socios durante las presidencias de Lula con inéditas asociaciones con: Burkina Faso, Sudán, Guinea Ecuatorial, Gambia, Etiopía, Benín, Zambia, Suazilandia, Sierra Leona, Tanzania, Malawi, Liberia, Libia, Burundi, Lesoto y Botsuana. Todos países con los cuales hasta el momento no habían existido acercamientos en materia de cooperación técnica. Nuevamente se muestra un aumento de nuevos socios con respecto al predecesor de Lula, periodo durante el cual se firmaron cuatro acuerdos con países con los cuales no había existido acercamiento previo: Namibia, Sudáfrica, Zimbabue y Tunes.

Con respecto a la concentración de temáticas¹⁴⁰, casi el 50% de los acuerdos se centra en cooperación en materia de agricultura (29), educación (23), formación profesional (22), y salud (44). Por otra parte, el resto de las temáticas abordadas incluyen la administración pública, agropecuaria, ciencia y tecnología, comisiones mixtas, cultura, defensa, deporte, derechos humanos, el área económica comercial, energía, fortalecimiento institucional, infraestructura, medio ambiente, minería, pecuaria, políticas públicas, y turismo.

En comparación con FHC, Lula aborda de manera preferente las mismas áreas, aglomerando Cardoso el 60% de proyectos en las áreas de educación, agricultura, formación profesional y salud, pero con menos proyectos en términos absolutos¹⁴¹.

En rasgos generales, comparando a los gobiernos de Lula da Silva con aquellos de FHC en materia de número de acuerdos de cooperación técnica con el continente africano se puede observar los rasgos generales de la política africana de cada uno, predominando un aproximamiento selectivo en lo que concierne a Cardoso, y una aproximación más

¹³⁹ Ob.Cit. MENDONCA JUNIOR; PIMENTO DE FARIA. 2015. Pág. 17.

¹⁴⁰ *Ibidem*. Pág. 17.

¹⁴¹ *Ibidem*. Pág. 17

universalista con Lula¹⁴². Esta expansión de asociación se puede observar tanto en el número de socios así como el número de acuerdos, las temáticas abordadas y la profundidad de los mismos. Áreas tales como la agropecuaria, el deporte, los derechos humanos, la energía, infraestructura, medio ambiente, y pecuaria constituyen áreas hasta el momento no tratadas con el continente. El número de acuerdos firmados se tradujo en 128 acuerdos en ejecución para el año 2010 en 42 países africanos¹⁴³.

5.3.2 Cooperación Técnica Brasil-África durante gobiernos de Lula da Silva

Durante los gobiernos de Lula da Silva existió un aumento progresivo de la prioridad de África a nivel de Cooperación Técnica hasta llegar a ser el principal destinatario en 2010 con el 57% de los recursos de la ABC equivalentes a 22.1 millones de dólares¹⁴⁴. Debe destacarse que esta cifra es solo con respecto a la cooperación coordinada por este organismo estatal ya que debido al carácter multidimensional de la cooperación así como la gran cantidad de agentes involucrados, la cifra concreta es difícil de definir y las aproximaciones más difundidas hablan de entre 200 y 1.400 millones de dólares para el periodo de Lula da Silva. El incremento en la prioridad de África en términos presupuestarios puede ser explicado por el lugar que cada gobierno le dio al continente africano, Lula viéndolo como un espacio alternativo fundamental para una mayor inserción internacional del Brasil siendo esto permitido por el crecimiento económico que experimentó Brasil durante ambos gobiernos de Lula (de 4% anual promedio, llevando a Brasil a ser la séptima económica del mundo en el 2010).

De los 42 países africanos con los cuales Brasil lleva a cabo proyectos de cooperación técnica, los cinco países africanos de habla portuguesa aglomeran tanto la mayor parte de proyectos llevados a cabo así como la cantidad de recursos destinados a estos. Mozambique, Guinea Bissau, Cabo Verde, Sao Tomé y Príncipe, y Angola en ese orden de prioridades aglomeraron el 74% de recursos destinados a toda África en el año 2010, patrón

¹⁴² COSTA, Juliana Jerónimo. 2011. Ob.Cit. Pág. 16

¹⁴³ ABC. 2011. *Brazilian Technical Cooperation*. Disponible en: www.abc.gov.br

¹⁴⁴ Ibidem.

similar visto durante todos los años de Lula da Silva. Siguiendo a estos en número de proyectos se puede encontrar a Argelia, Congo, Senegal, Ghana y Tanzania.

La cooperación se trata de un mecanismo híbrido donde se involucran órganos públicos y privados principalmente el Ministerio de Salud, EMBRAPA (organismo vinculado al Ministerio de Agricultura), FioCruz (fundación estatal de desarrollo e investigación científica), la Escuela Nacional de la Administración Pública, el Senado, ANVISA (Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria), SINAI (Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial), la ABC, y diversos ministerios.

La base de la cooperación técnica para el desarrollo son los acuerdos de Cooperación Técnica Bilateral entre Brasil y los países receptores. Posteriormente se forman comisiones mixtas donde se negocian áreas y proyectos teniendo un rol importante tanto la diplomacia presidencial para la iniciativa de los proyectos y la ABC en la posterior gestión de los mismos. Todo acuerdo de cooperación no implica necesariamente la llevada a cabo de un proyecto en particular, dentro de los 238 acuerdos firmados en los gobiernos de Lula así como todos aquellos firmados anteriormente existen diversos tipos de acuerdo siendo estos de mayor o menor importancia y realización de proyectos.

Existen cuatro clasificaciones principales en lo que concierne a los acuerdos de cooperación de Brasil con África¹⁴⁵: protocolos de intenciones; memorandos de entendimiento; ajustes complementarios; y acuerdos generales.

Los protocolos de intenciones son aquellos para el establecimiento de relaciones así como señalar un inicio de compromiso entre las partes en cuestión, sea de manera bilateral o multilateral.

Los memorandos de entendimiento establecen el contexto general en el cual se acuerda llevar a cabo las relaciones entre los países, estableciendo una serie de principios que regirá las relaciones internacionales.

¹⁴⁵ Ob.Cit. MENDONCA JUNIOR; PIMENTO DE FARIA. 2015. Pág. 16

Los ajustes complementarios son precisamente para dar ajustes o complementar a acuerdos previamente firmados o en vigor, así como desarrollar en mayor profundidad aspectos previamente tratados de manera general.

Durante los gobiernos de Lula da Silva la mayor parte de los acuerdos firmados eran de este último tipo lo que demuestra una mayor intención por la profundización de acuerdos previamente firmados tales como protocolos de intenciones o memorandos de entendimiento. Esto resulta en una mayor relevancia por parte de los acuerdos de cooperación en lo que concierne al relacionamiento bilateral o multilateral entre las partes¹⁴⁶ reflejando el rol de instrumento de poder blando atribuido por Lula a la cooperación técnica. Mediante la transferencia de conocimientos así como de tecnología se buscó y logró un mayor acercamiento bilateral al continente.

A continuación se desarrollaran las principales áreas en las cuales se concentró la cooperación técnica para el desarrollo con respecto a África durante los gobiernos de Lula da Silva.

5.3.3 Cooperación en materia agrícola

Entre el 2003 y el 2010, como ya mencionado, la cooperación en materia agrícola aglomeró el 26% de la cooperación técnica ofrecida hacia el continente por parte de Brasil. EMBRAPA ha sido el principal órgano involucrado en materia agrícola. Instituto de investigación creado en 1973 para promover el desarrollo de la tecnología en la agricultura así como el desarrollo de la sabana brasileña, hoy por hoy cuenta con 47 unidades de investigación y 8200 empleados, dominando el portfolio brasileño de cooperación agrícola a nivel mundial.

En el continente africano se han desarrollado proyectos tales como de apoyo a la producción y al desarrollo de cadenas de valor, el fortalecimiento de instituciones públicas relacionadas al área, apoyo a asociaciones y cooperativas rurales así como el desarrollo de regulación sanitaria y fitosanitaria. La apertura en 2006 de una oficina permanente en

¹⁴⁶ Ibidem. Pág. 17

Ghana ha permitido una mayor coordinación de proyectos con socios africanos así como la creación de unidades de coordinación en todos los países con proyectos en desarrollo.

A través de principalmente tres instrumentos se ha transmitido la cooperación de la EMBRAPA: proyectos estructurales (de largo plazo); capacitación técnica y la Plataforma Brasil-África para la innovación agrícola¹⁴⁷.

Los primeros son proyectos concebidos con el medio a implementarse en mente, siendo caso por caso. Las perspectivas de largo plazo y los objetivos de desarrollo social los convierten en fundamentales para la cooperación con el continente. Estos van desde haciendas experimentales hasta centros de capacitación profesional. Todos con fines de impactar en procesos socioeconómicos de largo plazo.

Uno de los principales proyectos de este estilo iniciados en los gobiernos de Lula concierne al “Cotton 4” (hoy, Cotton 4+Togo). Esta iniciativa, concebida en 2008, tiene por objetivo el desarrollo del sector del algodón en los países involucrados mediante el aumento de la productividad y calidad de la producción así como la adaptación del algodón brasileño al continente africano y el desarrollo de las capacidades de investigación en estos países. El proyecto se está llevando a cabo en Benín, Burkina Faso, Chad y Mali. Sus resultados han generado un aumento considerable en la productividad donde se ha aplicado este programa, incrementado por tres la productividad, de 1000 kg por hectárea a 3000 kg por hectárea así como la instalación de laboratorios de biotecnología para profundizar en el programa.

Segundo se encuentran los programas de capacitación técnica. Hasta el momento se han desarrollado cursos exitosos de agricultura brasileña, selección y producción de semillas, sistemas de cultivos para agricultura familiar, y para la producción de soja.

Por último, iniciado en el último año de sus gobiernos, la Plataforma Brasil-África para la innovación consiste en la búsqueda del fortalecimiento de lazos entre EMBRAPA e

¹⁴⁷IPEA.2011. Ob.Cit. Pág. 55

investigadores africanos. Investigadores africanos y brasileños promueven la colaboración así como mayor innovación para el desarrollo agrícola de África con la concepción de proyectos para ser implementados. La EMBRAPA ha aportado fondos de hasta US\$ 80 mil en proyectos tales como el fomento del intercambio de conocimiento, la adaptación de variedades de sorgo dulce para la producción de etanol, la rehabilitación de pasturas, y el control de plagas¹⁴⁸.

La importancia de esta área deriva en la búsqueda por contribuir al sector que emplea al 65% de la mano de obra africana y que aglomera el 32% del producto bruto interno del continente¹⁴⁹. Es un área esencial en aras por un crecimiento elevado y sostenido así como para el mejoramiento del bienestar de la población africana. Las contribuciones brasileñas han demostrado tener efecto, pero al tratarse varios de proyectos de largo plazo, sus consecuencias en el entorno socioeconómico africano se verán mucho más adelante.

5.3.4 Cooperación en salud y medicina

En salud, Brasil ha exportado al continente experiencias positivas en materia de lucha contra el virus del VIH/SIDA así como avances conseguidos en búsqueda de un cuidado médico universal. En materia VIH/SIDA, Brasil fue uno de los primeros países en ofrecer acceso gratuito e universal al tratamiento del virus mediante la producción doméstica de antirretrovirales genéricos. Los resultados obtenidos con esta política, tales como la caída en un 50% de la mortalidad y 80% en cuanto a internación hospitalaria así como costos diez veces inferiores per cápita que en los países industrializados ha convertido a Brasil en uno de los precursores de la lucha contra el VIH/SIDA a inicios del siglo XXI¹⁵⁰.

En materia de combate a los virus del VIH/SIDA así como a la Malaria, Brasil ha colaborado con socios africanos en materia de transferencia de conocimientos y equipamientos para

¹⁴⁸ Ibidem. Pág. 60.

¹⁴⁹ BANCO MUNDIAL. *Fact Sheet: The World Bank and Agriculture in Africa*. Consultado el 12/01/16. Disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/0,,contentMDK:21935583~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:258644,00.html>

¹⁵⁰ Ob.Cit. PIMONT BERNDT. Pág. 46

fortalecer programas de control, donaciones de drogas, apoyo a políticas públicas en materia de salud, programas de capacitación (en situ como también mediante becas) y la colaboración para la construcción de fábricas de medicamentos genéricos.

A pesar de cooperación bilateral con otros países africanos, los cinco países lusoparlantes de África han sido los principales beneficiarios de la cooperación técnica en materia de salud. Mozambique ha sido el principal beneficiario seguido por Cabo Verde y Angola¹⁵¹.

La cooperación en materia de salud se llevó a cabo mediante la realización de proyectos pequeños hasta el 2008 cuando el eje central es sustituido por proyectos estructurales a largo plazo y con fines de formación de recursos humanos y el fortalecimiento de instituciones locales y nacionales relevantes. Hasta este cambio de estrategia estos proyectos de cooperación se trataban de fondos destinados al combate de la malaria, anemia y el sida.

En cuanto a los proyectos estructurales, se pueden destacar principalmente dos grandes inversiones; la construcción en conjunto al gobierno de Mozambique de un laboratorio para la producción de medicamentos genéricos para el tratamiento de sida y otras enfermedades, y la construcción de un centro para el tratamiento de hemofilia y anemia de células falciformes en conjunto al gobierno de Ghana.

Con respecto al primero, este proyecto se caracterizó por tratarse de la mayor inversión en materia de cooperación con un presupuesto de 23 millones de dólares. Conllevó la instalación de una oficina de FIOCRUZ (Fundación Oswaldo Cruz, institución del gobierno brasileño reconocida mundialmente por su investigación), la primera fuera del país. Mediante esta fábrica se busca emular los resultados obtenidos domésticamente en un país donde el 10% de la población posee el virus del sida.

¹⁵¹ CABRAL, Lidia; FERRINHO, Paulo; RUSSO, Giuliano. Brazil-Africa technical cooperation in health: what's its relevance to the post-Busan debate on 'aid effectiveness'? En *Globalization and Health*. Vol.9 Núm.2. 2013. Disponible en: <http://globalizationandhealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/1744-8603-9-2>

Por otra parte, el centro para el tratamiento de hemofilia y anemia de células falciformes en Ghana se trató de una inversión de siete millones de dólares y tiene por objeto servir también como centro de investigación y capacitación para otros países de la región tales como Burkina Faso, Benín y Nigeria.

Según la ABC, los proyectos en materia de Salud han sido los segundos en importancia luego de aquellos agrícolas, con el 22% de proyectos. Luego de una experiencia positiva a nivel doméstico, Brasil ha buscado consolidar sus avances en materia de medicina mediante su exportación de proyectos al continente africano, pudiendo verse esto claramente al tratarse uno de sus proyectos de aquel de mayor inversión para los gobiernos de Lula da Silva.

5.3.5 Cooperación en materia educativa y de capacitación profesional

En materia educativa y formación profesional, la cooperación brasileña se centra en disminuir la brecha existente en varios países africanos en cuanto a la enseñanza secundaria, terciaria y la capacitación profesional. Centrándose en objetivos de capacitación y desarrollo sostenible, el fortalecimiento de la enseñanza superior así como la capacitación en materia de tecnologías de la información y herramientas pedagógicas ha hecho que Brasil expande su mira de cooperación de la educación primaria (proveniente desde la década de los 90') hacia su educación terciaria.

Además de acuerdos bilaterales en concreto firmados entre universidades brasileñas y africanas, en los gobiernos de Lula da Silva se han llevado a cabo principalmente cuatro grandes proyectos en materia educativa. El mayor proyecto de cooperación en materia de educación se trató de la Universidad Abierta de Brasil en Mozambique, proyecto académico en conjunto con universidades brasileñas y con un desembolso de 30 millones de dólares siendo la mayor parte de la contribución destinada a bolsas de estudio¹⁵².

De similar índole se encuentra la aprobación para la creación de la Universidad Federal para la Integración Luso-Afro-Brasileña en el mismo año. Mediante un currículo que abarca

¹⁵² IPEA.2011. Ob.Cit. Pág. 80

la energía, gestión pública, salud, educación y agricultura, la misma tendrá por fin la capacitación de estudiantes brasileños y africanos como también servir de centro de integración para ambos países y afianzar los lazos entre Brasil y los países de habla portuguesa en África como así países africanos en general.

Seguido, entre 2003 y 2010, becas de estudio mediante, estudiantes africanos tanto de grado como de posgrado han podido estudiar en universidades brasileñas, en cifras, 4300 estudiantes de grado procedentes de 20 países africanos y 237 estudiantes de posgrado procedentes de 14 países africanos¹⁵³.

Por último, se debe destacar la creación de diálogos bilaterales entre centros de estudios superiores brasileños y africanos. El contacto entre investigadores y profesores permite la colaboración y el desarrollo de proyectos en conjunto, especialmente en lo que concierne a proyectos de investigación en materia agrícola y salud.

5.3.6 Cooperación en materia energética

Siguiendo la línea de aproximamiento al continente africano en áreas donde Brasil ha tenido éxito a nivel doméstico, en materia energética, el acercamiento se ha tratado sobre reformas del sector energético y principalmente la producción de biocombustibles.

En cuanto al primer abordaje, dadas las semejanzas geográficas y sociales entre Brasil y África, principalmente por la vasta superficie rural que ambas partes comparten, Brasil ha podido verse en posición de colaborar en materia de gestión de crisis, reformas estructurales, y electrificación rural¹⁵⁴.

Durante los gobiernos de Lula da Silva, y aún hoy en día, Brasil es el segundo mayor productor de biocombustibles del mundo (por detrás de Estados Unidos) al ser el principal productor mundial de caña de azúcar.

¹⁵³ *Ibidem*. Pág. 81

¹⁵⁴ IPEA. 2011. Ob.Cit. Pág. 74.

En esta área, tanto el sector público brasileño como el sector privado han visto con potencial tanto el cultivo de caña de azúcar como la instalación de centros de procesamiento para la producción de biocombustibles (etanol) en el continente africano, continente que es histórico importador de alimentos y energía. La exportación del “know how” brasileño sirve para consolidar a Brasil como uno de los países líderes en materia de biocombustibles así como para servir de entrada al continente africano en otra dimensión y colaborar con la diversificación de la matriz energética africana.

5.3.7 Cooperación Económica y Financiera

La cooperación económica y financiera no ha sido tan vistosa como la técnica pero ha tenido un rol importante en el acercamiento multidimensional brasileño durante los gobiernos de Lula da Silva. Este tipo de cooperación consistió en la condonación y renegociación de deudas de países africanas así como la creación y extensión de líneas de crédito tanto para obras de infraestructura como para la compra de productos brasileños.

A lo largo de los ocho años de gobierno, se condonaron 1.25 mil millones de dólares en cuanto a deuda de países africanos para con Brasil¹⁵⁵. Esta condonación fue condicionada por la necesidad de la inexistencia de deudas para que el BNDES brasileño proporcione líneas de crédito para la financiación de obras de infraestructura. Otras dos condiciones eran el intercambio de la deuda por compra de productos brasileños como forma de impulsar el comercio bilateral, o el intercambio de la deuda por inversiones similares en materia educativa.

5.3.8 Una relación especial de Cooperación Técnica

¹⁵⁵ RIZZI, Kamilla Raquel; MAGLIA, Cristiana; PAES, Lucas; KANTER, Marcelo. “O Brasil na África (2003-2010): Política, Desenvolvimento e Comercio”. En Revista Conjuntura Austral Vol. 2, Núm.5. Abril-Mayo 2011. Pág. 61-81.

Como mencionado, entre todos los receptores africanos de cooperación técnica, los países lusoparlantes y por ende aquellos integrantes de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP) son aquellos que más proyectos reciben¹⁵⁶.

Dentro de la CPLP, Portugal y Brasil se ubican como principales proveedores de ayuda en materia de cooperación. Se debe destacar la existencia de proyectos en el marco de la CPLP así como en materia bilateral con los países miembros, tales como los proyectos existentes en los países lusófonos africanos.

En la coordinación de estos proyectos, ha sido la ABC la principal involucrada en proyectos. La cooperación se ha centrado en todas áreas, incluyendo educación, salud, ciencia y tecnología, defensa, agricultura, administración pública, telecomunicaciones, justicia, seguridad pública, cultura, deportes y medios.

Concretamente, la cooperación de Brasil con la CPLP se ha centrado en las áreas de capacitación en materia de salud pública, la cooperación técnica en materia de telecomunicaciones (entre empresas nacionales de telecomunicaciones), la producción agrícola en hortalizas, programas de capacitación para la cooperación técnica internacional, y proyectos en aras por un mayor gobierno electrónico.

5.3.9 Rol de la dimensión de cooperación en las relaciones Brasil-África

El acercamiento en materia de cooperación técnica hacia el continente africano ha sido un instrumento de poder blando de política exterior brasileña. En afán de confirmar su estatus de potencia emergente, Brasil ha buscado posicionarse como un proveedor de cooperación técnica para el desarrollo y alejarse de su estatus histórico de receptor de la misma (continúa hasta hoy en día). Formando parte del acercamiento multidimensional al continente africano, la cooperación técnica ha servido para lograr este objetivo así como

¹⁵⁶ BARBOSA DA SILVA, Diego. 2011. *O Brasil na CPLP: A cooperacao técnica horizontal para o desenvolvimento*. Monografía. PUC, Rio de Janeiro.

para facilitar el acercamiento al continente en otras áreas tales como la política y la comercial.

Se puede observar que toda aproximación en materia de cooperación técnica se ha centrado principalmente en áreas en las cuales Brasil ha tenido éxito con políticas públicas a nivel doméstico tales como el combate al virus del VIH y la universalización del cuidado médico a nivel de salud, la producción de biocombustibles en materia energética, la producción de alimentos a nivel agrícola, y la expansión de la educación a nivel educativo. Brasil ha buscado consolidar sus avances locales a nivel internacional utilizando al continente africano como plataforma. Debe destacarse que esta concentración en proyectos de educación, salud, agricultura y energía son a la misma vez las principales áreas en las cuales Brasil concentra su cooperación sur-sur en general.

6. Fundamentos por detrás del relanzamiento de relaciones Brasil-África

Luego de haber desarrollado el cómo de la política africana de Lula da Silva corresponde ahondar en los fundamentos por detrás de esta, es decir, el porqué del relanzamiento de las relaciones. Este capítulo tendrá como eje central a los factores internos y externos que sirven de base para cambios en materia de política exterior basándonos en el modelo de Van Klaveren expuesto en el marco teórico.

Entendemos que principalmente tres fundamentos actuaron como motivos para el acercamiento al continente africano visto durante los gobiernos de Lula da Silva. El primero es de índole político-diplomático relacionado a oportunidades del sistema internacional; el segundo de índole económico-comercial también influido por el sistema internacional pero a la vez por un cambio en la estrategia de desarrollo brasileña; y por último un fundamento social-cultural basado principalmente en el vínculo cultural-histórico entre las partes y el sistema político brasileño.

6.1 Fundamento Político-Diplomático

El reimpulso de la relación de Brasil con África, tiene entre sus motivos uno de índole político-diplomática. El acercamiento se inscribe dentro de un esfuerzo más amplio brasileño de política exterior el cual podemos explicar en el marco de análisis de políticas exteriores de Van Klaveren, a través de cambios en la variable oportunidades del sistema.

Al terminar la Guerra Fría, el orden mundial atravesó un breve lapso de unilateralismo/hegemonía norteamericana para luego comenzar la transición aún no completada hacia un sistema multipolar. Todos estos cambios, lograron que todos los países en alguna medida revisen o ajusten sus enfoques de política exterior. Los cambios en la distribución geográfica del poder llevaron a que algunos países interpreten a los cambios en el sistema como potencialmente favorables a su interés nacional y por ende, aspiren a modificaciones en el orden multilateral.

De hecho, la estrategia de política exterior brasileña siempre se vio influenciada por los cambios en los focos de poder internacional. En el enfoque de autonomía mediante distancia¹⁵⁷, Brasil se vio envuelto en la lógica de la guerra fría. En el enfoque de autonomía mediante participación, Brasil se adhirió al orden internacional y a las instrucciones de las potencias vencedoras. Sin embargo, en la medida en que la falta de resultados se hacía evidente, crecían las voces a favor de un cambio en la política económica y en el relacionamiento exterior del país¹⁵⁸. Entre estos críticos se encontraba Celso Amorim, quien fuera luego canciller de Lula en sus dos mandatos.

Al asumir Lula, este implementó una estrategia de autonomía mediante la diversificación. Si bien los *policy makers* que acompañaron a Lula venían de una corriente diplomática distinta y esto sin dudas influyó en el cambio, la coyuntura en 2003 daba a Brasil la posibilidad de comenzar la ejecución de una política exterior con mayor énfasis en la coordinación política con países en desarrollo emergentes.

El contexto se haría más evidente en el primer año de gobierno de Lula. Por un lado, el declive norteamericano y el unilateralismo durante los gobiernos de Bush, ambos con su corolario en Irak. Además, el continente sudamericano perdería prioridad en la política exterior estadounidense tras no prosperar las negociaciones del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) y luego de los atentados del 11 de Septiembre de 2001. El retraimiento norteamericano generó un vacío de poder en la región, el cual Brasil buscaría ocupar durante los gobiernos de Lula.

Por otro lado, la emergencia de nuevos actores se evidenciaría con el freno a las negociaciones en la ronda de Doha y la mayor legitimación del régimen de partido único en China. Estas oportunidades abrían espacio a la búsqueda de un posicionamiento global para Brasil. El ascenso de nuevas economías emergentes, en especial China, es también un factor clave para explicar la década de crecimiento experimentada tanto por Brasil como

¹⁵⁷ VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. "A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação". En *Contexto Internacional*. Vol. 29. Núm. 2. Julio/Diciembre 2007. Disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292007000200002

¹⁵⁸ CERVO, Luiz Amado. "Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático". En *Revista Brasileira de Política Internacional*. Núm. 45. Vol.2. 2003 Págs. 5-25

por África al comenzar el s.XXI. La demanda china de productos primarios, principalmente minerales y en menor medida agrícolas, es la causa coyuntural más importante para explicar el crecimiento económico brasileño.

El auge económico y crecimiento de los recursos estatales permitió la oportunidad a Brasil de aumentar la horizontalidad de su política exterior. Además del nuevo acercamiento a África y del fortalecimiento de las relaciones sur-sur con otros países emergentes, la búsqueda de universalización para aumentar la autonomía también incluyó una ampliación de los esfuerzos diplomáticos a Centroamérica y al Medio Oriente.

Por otra parte, la situación de los países africanos cuando asume Lula y a lo largo de su gobierno significó una oportunidad para Brasil. El crecimiento de las relaciones políticas, económicas comerciales y de la cooperación, difícilmente se podrían explicar sin el crecimiento sostenido y la mejora en la estabilidad de las instituciones políticas en África concurrentemente a los gobiernos de Lula.

El fundamento político-diplomático del reacercamiento brasileño a África brinda elementos para explicar por qué se dio el acercamiento al continente africano en los gobiernos de Lula, pero no lo explica en su totalidad.

6.2 Fundamento Económico-Comercial

Desde la perspectiva económica-comercial, el acercamiento multidimensional brasileño hacia el continente africano se explica a través de dos factores, uno de carácter externo y otro de carácter interno siguiendo la lógica de los factores expuestos por Van Klaveren en su modelo de cambios a nivel de política exterior. El factor externo se trata de las oportunidades otorgadas por el sistema internacional, específicamente la estabilización económica de África y el factor interno en cuanto a la estrategia de desarrollo llevada a cabo por Lula da Silva.

La estabilización económica del continente fue un elemento crucial para que sea viable un relanzamiento de las relaciones sin precedentes. Hasta el momento, el trato con el continente se hacía principalmente vía los socios comerciales tradicionales tales como Sudáfrica, Angola, Nigeria, Egipto y Argelia.

El acercamiento tanto político-diplomático, en materia de cooperación, y por supuesto en materia económica-comercial no hubiera sido posible en una coyuntura africana tal como la de la década de los 90' con problemas de hiperinflación, falta de macro estabilidad económica y con los crecientes problemas sociales que acarrearán principalmente a los países del África subsahariana, aquellos con que Brasil ha tenido el acercamiento más innovador durante los gobiernos de Lula.

El impulso económico-comercial por detrás de la reactivación de relaciones con el continente a mayor escala es un fenómeno que puede observarse a nivel de no solo Brasil sino que por demás países de características similares a Brasil tales como India, China y Turquía (entre otros). Da Motta Veiga y Polonia Rios destacan que *“A África se tornou, na primeira década do século XXI, a última fronteira do capitalismo, crescendo aceleradamente e atraindo fluxos importantes de investimentos externos (...)”*¹⁵⁹. Por supuesto que la estabilización económica relativa de África antes y durante los ocho años de gobierno de Lula da Silva no fue uniforme en todo el continente, con regiones más favorecidas que otras.

Sin embargo, la inserción internacional no sería exclusiva de Brasil sino que África también tendería a buscar una mayor inserción en los mercados internacionales, principalmente propulsado por el aumento en el precio de los alimentos y recursos energéticos¹⁶⁰. La reducción del denominado “costo África” con la relativa estabilización económica del continente en conjunto con la propia inserción de países africanos en la economía internacional fueron las oportunidades del sistema que hicieron viable un relanzamiento de las relaciones Brasil-África.

¹⁵⁹ DA MOTTA VEIGA; POLONIA RIOS. 2014. Ob.Cit. Pag. 2

¹⁶⁰ DA MOTTA VEIGA; POLONIA RIOS. 2015. Ob.Cit. Pág. 5

Por otra parte, se encuentra el factor interno que propulsó este acercamiento, es decir, la estrategia de desarrollo adoptada por las administraciones de Lula, estrategia de desarrollo innovadora al ubicarse en un punto medio entre el pasado de paradigmas brasileños, aquel de un Estado dirigista de una economía cerrada y con fines de industrialización autónoma, paradigma desarrollista dominante desde principios de la década del 30' y aquel de un Estado no intervencionista en la economía, paradigma neoliberal predominante en la década de los 90'.

Esta estrategia de desarrollo como se mencionó previamente se trata de una estrategia en aras de una mayor internacionalización de la economía brasileña tanto a nivel comercial así como a nivel empresarial. Se busca una estrategia de desarrollo de acorde a la creciente globalización de la economía mundial particularmente en lo que concierne al rol del Estado dentro de esta. Se deja atrás el "*Estado normal*"¹⁶¹ de FHC para aproximarse más a un concepto del Estado como socio fundamental del sector empresarial y con la política exterior como un instrumento de la estrategia de desarrollo.

Este nuevo tipo de estrategia de desarrollo es denominada como aquella de "*Estado logístico*"¹⁶² por Amado Cervo. Según este autor, este paradigma es el sucesor tanto del desarrollista como del neoliberal y se caracteriza por su aplicación "*tanto en forma interna, en la planificación del desarrollo, como en el área externa, en cuanto a la internacionalización de la economía*"¹⁶³. El rol del Estado es aquel de "*reforzar el núcleo económico estructural nacional para poder impulsar su internacionalización*"¹⁶⁴.

Precisamente con respecto a este último punto es que el acercamiento a África puede ser mejor explicado desde la perspectiva de la estrategia de desarrollo. En aras del desarrollo económico así como de una mayor internacionalización de la economía y la generación de mayores grados de autonomía en materia decisoria, la política exterior es clave para garantizar las condiciones necesarias para que esto pueda llevarse a cabo. Específicamente, esto se pudo ver durante los gobiernos de Lula en cuanto a la búsqueda

¹⁶¹ CERVO, Luiz Amado. 2003. Ob.Cit. Pág. 22

¹⁶² Ibidem. Pág.22

¹⁶³ Ibidem. Pág. 22

¹⁶⁴ Ibidem. Pág. 21

por una mayor universalidad de relaciones políticas, la ampliación del comercio y la facilitación para la expansión de empresas brasileñas a otros países. En búsqueda de consolidar a Brasil como “*un polo de poder económico sudamericano*”¹⁶⁵, tanto el Estado y en particular su accionar externo es visto como fundamental. Siguiendo este razonamiento, el Estado debe “*apuntar a reducir la dependencia tecnológica y financiera, promover la innovación productiva y otras iniciativas que disminuyan la vulnerabilidad*”¹⁶⁶.

De esta manera es que se puede ver como Brasil durante los gobiernos de Lula da Silva se comienza a destacar tanto en foros internacionales en la defensa de sus intereses económicos así como en la búsqueda por mayores condiciones de acceso a la economía internacional¹⁶⁷. La búsqueda por mayor autonomía en el escenario internacional así como el posicionamiento de Brasil en el panorama internacional como un *global trader* es lo que permitirá la reaproximación al continente africano.

En lo que concierne a la conjugación de ambos factores explicados, las oportunidades dadas por la coyuntura africana y la nueva estrategia de desarrollo brasileña llevada a cabo desde el 2003, la frase que puede llegar a resumir el fundamento económico comercial por detrás del acercamiento al continente africano es que “*un nuevo África coincide con un Brasil global*”¹⁶⁸, es decir, la coincidencia de la aparición de un África distinta a aquella del siglo XX en términos de estabilidad y de mayor apertura a la economía internacional la globalización de la economía brasileña.

Tanto la estabilización económica africana como un mayor interés por internacionalización de la economía brasileña pueden explicar en parte el porqué del retorno de África a la política exterior brasileña como prioridad. El continente se enmarca dentro de la estrategia marco general del aumento de relaciones económicas con el resto del mundo.

¹⁶⁵ MORENO, Gisela. 2012. Ob.Cit.

¹⁶⁶ CERVO, Luiz Amado. 2003. Ob.Cit. Pág. 21

¹⁶⁷ LESSA DE ALMEIDA, Elga. “¿Nuevas o viejas relaciones? La cooperación técnica brasileña en Mozambique durante el gobierno de Lula da Silva” En *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*. Núm. 51. Enero 2015. Pags.65-81

¹⁶⁸ SOMBRA SARAIVA, José Flavio. 2010. Ob.Cit. Pág. 169.

Por más que los intereses políticos y económicos explican en gran medida las acciones exteriores de los países, en este caso el aproximamiento brasileño a África, también deben tomarse en cuenta factores de índole social y cultural que actúan como elementos cohesivos y legitimantes para el relanzamiento de relaciones con el continente.

6.3 Fundamento Social-Cultural

El tercer fundamento que explica el reimpulso del relacionamiento brasileño con los países africanos y en la manera en que ocurrió, es uno de carácter social-cultural. El fenómeno se da en concurrencia con el ascenso del Partido dos Trabalhadores al poder. El partido reivindicó a las minorías afrodescendientes y el acercamiento de Brasil al África, en muchos casos entrelazando ambas cosas frente al exterior y frente a la sociedad civil. En el marco de análisis de Alberto Van Klaveren, este fundamento del fenómeno se explica mediante factores histórico-culturales y también por el sistema político doméstico.

Los lazos culturales que unen Brasil y África son innegables. Los siglos de tráfico transatlántico de esclavos fueron determinantes demográficamente y culturalmente en la formación de la sociedad brasileña moderna. El hecho de que Brasil sea, luego de Nigeria, el país con mayor población negra del mundo genera que haya una demanda social por mayor cercanía política y cultural con el continente.

La reivindicación del sector afrodescendiente por parte del Partido dos Trabalhadores, que contaba en sus bases con sectores africanistas e indigenistas, llevó a un incremento de la legislación afirmativa para la población negra. La contracara internacional de dichas políticas es el cambio de discurso hacia uno moderado que promueve la cooperación técnica y económica así como y la integración con el continente africano.

Desde el punto de vista brasileño, el relacionamiento internacional con África se ha basado en distintos discursos de manera de facilitar así como darle mayor coherencia al acercamiento de Brasil al continente.

Durante los primeros acercamientos al continente en las décadas del 50' y 60', quienes promovieron una política hacia África se basaban en un discurso culturalista. Esta argumentación se centraba en la familiaridad y en el patrimonio histórico en común como forma de facilitar el acercamiento. La diplomacia brasileña buscaba transmitir la existencia de un lugar natural para Brasil en el continente africano como nexo entre la Europa metropolitana y la realidad africana¹⁶⁹.

Las falencias de este discurso se basan en que tener raíces en común *per se* no garantizan la existencia de intereses en común entre las partes. Además, el discurso carecía de conocimiento sobre las realidades africanas en la segunda mitad del siglo XX. Las críticas abundaron desde las perspectivas de que el discurso era *“lacunoso, romántico e pouco atento a evolução historia da própria África”*¹⁷⁰. Además, el discurso sirvió de disfraz para justificar una aproximación que, del punto de vista político y económico, era bastante pragmática y mercantil¹⁷¹. No se trataba de un discurso *“ingenuo”*¹⁷² sino intentando cubrir la etapa esclavista de Brasil y retratar a Brasil como una democracia racial¹⁷³.

En las décadas del 70' y 80' con los gobiernos militares, este discurso predominante fue sustituido por uno más centrado en una aproximación realista y pragmática¹⁷⁴. La relación con el continente se trataba más en términos de mercados e influencia que en asociaciones productivas. Brasil encontró en África un medio para conseguir mayor relevancia a nivel internacional. Sin embargo, esto no significó en la sustitución completa del discurso culturalista. Este fue utilizado como medio para mantener la cordialidad en las relaciones en periodos durante los cuales la intensidad de la relación disminuyó, tal como en la década de los 90'.

La evolución de los discursos ha conducido al discurso empleado por Lula da Silva, el cual busca en un punto medio entre los anteriores. La principal innovación de este discurso es

¹⁶⁹ SOMBRA SARAIVA, José Flavio. 2010. Ob.Cit. Pág. 172

¹⁷⁰ SOMBRA SARAIVA, José Flavio. 2014. Ob.Cit. Pág. 110

¹⁷¹ Ibidem. Pág.110

¹⁷² Ibidem. Pág.111

¹⁷³ Ibidem. Pág.111

¹⁷⁴ Ibidem. Pág.113

que toma como eje central la denominada “deuda histórica” de Brasil para con África¹⁷⁵. La esclavitud es reconocida como un elemento fundamental en el desarrollo social y económico de Brasil y que es este el elemento de conexión entre ambas orillas del Atlántico y no necesariamente la cordialidad creada del discurso culturalista. De esta manera, el discurso de Lula se encuentra entre un acercamiento pragmático el cual nunca ocultó y un compromiso solidario.

En palabras de Lula: *"Nós não temos como mensurar em dinheiro a dívida histórica que o Brasil tem com o continente africano. Porque nós somos devedores do nosso jeito de ser. Somos devedores da nossa cultura, da nossa arte, da nossa cor, da miscigenação do povo brasileiro"*¹⁷⁶

Se pasa de un discurso de un Brasil exótico y artificialmente africanizado en favor de un Brasil verdaderamente africano, *"por meio do reconhecimento da herença perversa da escravidão"*¹⁷⁷. Se trata de un discurso más tangible para los liderazgos africanos del siglo XXI así como más cercano a la realidad. La ruptura con los discursos previos permite *"um encontro de iguais, relações horizontais entre parceiros, no esforço comum da superação das dificuldades sociais e económicas dos mais enfraquecidos dos dois lados do Atlântico Sul"*¹⁷⁸.

De la misma manera, según Cervo, el cambio de gobierno de FHC a Lula trajo consigo una renovación en los altos cargos diplomáticos, entre los cuales predominan figuras que habían sido críticos de la política exterior brasileña durante los 1990's. Celso Amorim y Samuel Pinheiro de Guimarães, quienes ocuparon los cargos más relevantes en Itamaraty durante los dos mandatos de Lula, pertenecían a corrientes diplomáticas más cercanas a la PEI (1961-1964) que sus antecesores.

¹⁷⁵ SOMBRA SARAIVA, José Flavio. 2010. Ob.Cit. Pág. 179

¹⁷⁶ SANTOS, Odair. Para Lula, Brasil e África estão "unidos para o futuro". En *Radio Francia Internacional: Português*. 03/07/2010. Disponible en: <http://pt.rfi.fr/africa/20100703-para-lula-brasil-e-africa-estao-unidos-para-o-futuro>

¹⁷⁷ Ibidem. Pág. 112.

¹⁷⁸ Ibidem. Pág. 112

Los cambios políticos que se suscitaron en las últimas décadas tras la caída de los regímenes militares, en pos de una organización política más democrática, y en concreto, la mayor participación política de ciertos sectores sociales en la política doméstica, ha operado a favor de una política exterior que tenga en cuenta la relación histórica con el continente.

Esto no se dio tanto por una demanda social de acercamiento al continente, sino por la búsqueda de coherencia entre las políticas afirmativas y anti-discriminación del nuevo gobierno para con la población afro-descendiente. Lechini destaca que, “*a nova ênfase na política africana mostrava coerência entre a política externa e a política interna, que respondia às crescentes demandas dos afrodescendentes.*”¹⁷⁹

El partido reivindicó con legislación a las minorías afrodescendientes y el acercamiento de Brasil al África. Además, durante los gobiernos de Lula se promovió, en conjunto con organizaciones sociales, eventos dedicados a la cultura afro-brasileña con la presencia de mandatarios o diplomáticos africanos, de eventos culturales en muchos casos entrelazando ambas cosas frente al exterior y frente a la sociedad civil¹⁸⁰. Ejemplos destacables son la inclusión en la currícula escolar de materias relativas a la cultura africana y afro brasileña, la creación de organismos para la promoción de la igualdad racial y un mayor énfasis a la herencia histórica africana.

Los aspectos históricos y culturales que vinculan Brasil al continente africano así como la mayor influencia de sectores afrodescendientes dentro del PT dan lugar al discurso pragmático y solidario que promueve Lula a lo largo de sus gobiernos. Sirve tanto para darle legitimidad y publicidad a una política así como para darle cohesión a todas las dimensiones en las cuales se llevaría a cabo.

¹⁷⁹ LECHINI, Gladys. “O Brasil na África ou a África no Brasil? A construação da política africana pelo Itamaraty”. En *Nueva Sociedad*. Núm. Especial. Octubre de 2008. Disponible en: <http://nuso.org/articulo/o-brasil-na-africa-ou-a-africa-no-brasil-a-construcao-da-politica-africana-pelo-itamaraty/>

¹⁸⁰ Universidade Federal de Campina Grande. *Política de cotas e vitória para negros, diz Lula*. Disponible en: http://www.ufcg.edu.br/prt_ufcg/assessoria_imprensa_mostra_noticia.php?codigo=2599

7. Conclusiones

La presente investigación se ha dedicado a indagar sobre el acercamiento de Brasil hacia África durante los gobiernos de Lula da Silva. El fenómeno ha tenido sus detractores y defensores, pero la aceptación de que existió un cambio significativo en la política africana brasileña es universal.

Para comprender cómo se desarrolló esta política, una parte del estudio se ha centrado en lo que han sido las principales facetas de la misma: la política-diplomática, la económica-comercial y la cooperación internacional. Estas dimensiones se han llevado a cabo de manera paralela, coherente e interrelacionada, sin embargo, ninguna de ellas por si misma puede explicar el crecimiento de la relación Brasil-África durante los gobiernos de Lula. Estas variables logran brindar en su conjunto una descripción amplia de este acercamiento pero no logran explicar la totalidad de un fenómeno que por su dinamismo también involucra otras dimensiones de menor trascendencia tales como la cultural o la militar.

El carácter de complementariedad así como de interdependencia entre las dimensiones desarrolladas fue lo que permitió, en gran parte, el mantenimiento de relaciones estables y de confianza con los socios africanos, diferenciándose de épocas anteriores donde intereses económicos o políticos predominaron como objetivos específicos en el relacionamiento, sin ahondar en relaciones multidimensionales.

En este nuevo periodo de las relaciones, el acercamiento político ha redundado en una mayor inserción comercial y viceversa, los negocios internacionales han afirmado las relaciones políticas. De la misma forma, la faceta de cooperación ocupó un lugar preponderante como elemento de cohesión en conjunto al discurso utilizado para facilitar el acercamiento económico y político. A través de la cooperación y un discurso de diplomacia altiva y activa Brasil ha buscado diferenciar su aproximación al continente del de otras potencias con presencia en el continente.

Es de principal interés destacar el carácter estable y progresiva de las relaciones Brasil-África durante el periodo estudiado. En ningún momento hubo un retroceso en cuanto a las relaciones que haya sido por intención brasileña. A lo largo del estudio hemos demostrado que las relaciones fueron cada vez más prósperas lo cual se respalda con datos tales como el número de legaciones abiertas, el número de visitas presidenciales y de delegaciones brasileñas al continente, los niveles de comercio en constante aumento excepto en la crisis

financiera global de 2008 y el haber convertido a África en el principal destinatario del crecimiento en cuanto al presupuesto de cooperación técnica.

La forma en que se desarrolló el acercamiento brasileño al continente se enmarca de manera lógica dentro de la estrategia general de Lula da Silva de búsqueda de una mayor inserción internacional de la economía brasileña así como en aras de una mayor participación a nivel del sistema internacional. Dentro de esta lógica, los gobiernos de Lula priorizaron el establecimiento y la consolidación de relaciones económicas y políticas con los países del sur global, entre ellos el continente africano. Estas relaciones cuentan con la potencialidad de poder elevar el perfil internacional de Brasil así como de brindar oportunidades económicas y comerciales.

De este modo, y en aras de una mayor influencia a nivel de foros internacionales, Brasil optó por posicionarse como el portavoz de estos países en una búsqueda de convergencia de intereses. Esto se pudo ver a nivel de diversos organismos internacionales tales como la FAO, la OMC y la ONU donde contó con gran apoyo por parte de países en desarrollo.

En paralelo a nuestra pregunta general, el estudio se ha dedicado a explicar el por qué del relanzamiento de relaciones Brasil-África. Este fenómeno también ha sido multifacético y tampoco puede explicarse por un factor único sino que es necesario tomar en consideración la conjugación de varios factores para explicar los fundamentos por detrás de la política africana revigorizada de Lula. De esta manera, hemos comprobado nuestra hipótesis inicial de que la conjugación de tres fundamentos de distinta índole fueron claves para propiciar relaciones tales como las que se dieron durante el periodo.

Tanto factores internos como externos incidieron en los fundamentos propuestos y fueron parte clave para explicar el carácter público-privado del acercamiento al continente. La conjugación de elementos de la coyuntura internacional al asumir Lula da Silva, la transición hacia un nuevo paradigma económico en Brasil, y el contexto social y político interno fueron factores fundamentales para el desarrollo de la aproximación que se llevó a cabo hacia el continente africano.

La confirmación de nuestra hipótesis se asentó sobre el Modelo de Políticas Exteriores Latinoamericanas de Alberto Van Klaveren, base teórica de esta investigación. La transformación de la política africana fue tal que una sola causa no puede explicar el fenómeno sino que este se explica mediante la conjugación de varias causas internas y del

sistema internacional, como establece el modelo. Las diversas causas que propone el modelo es lo que se encuentra por detrás de los fundamentos propuestos, los cuales reflejan los motivos detrás del acercamiento a África.

El primer fundamento en el cual se asentó el relanzamiento de las relaciones con los países africanos es uno de carácter político-diplomático que se enmarca dentro de un esfuerzo exterior brasileño de universalización de la política exterior para aumentar el poder relativo del país ante una reconfiguración del sistema internacional. Estos cambios en el sistema que permitieron a Brasil “aumentar sus apuestas” fueron el quiebre del unilateralismo americano, el estancamiento de los procesos de Doha para la OMC y del ALCA a nivel americano y la emergencia de potencias tales como China e India. Por otra parte, la mejora en África en términos de estabilidad política fue clave para fortalecer el atractivo del relacionamiento para Brasil, dado que la aproximación al continente fue bienvenida y replicada.

El siguiente fundamento que contribuye a confirmar nuestra hipótesis fue uno de índole económico-comercial compuesto por dos cambios, uno del modelo de desarrollo brasileño traducido en una inserción económica internacional con mayor conducción estatal, y otro de cambios a nivel del sistema internacional, con el crecimiento económico sostenido en África. En el proyecto de un Brasil de alcance global, la cercanía geográfica y el volumen de los capitales brasileños, hicieron de África un socio económico natural.

Por último, el fundamento social-cultural que aportó a motivar el acercamiento comprende aspectos históricos, culturales y políticos. La llegada del PT al gobierno y la reivindicación partidaria de la influencia afrodescendiente en la sociedad brasileña dio lugar a una revisión del discurso histórico bajo el cual se ha basado el relacionamiento con el continente africano.

Siendo la relación histórica con África un elemento innegable de la cultura brasileña, este nuevo acercamiento fue impulsado por la discusión a nivel de la sociedad civil sobre cuál es el lugar que debe ocupar África en la nacionalidad brasileña. Esta resolución por un discurso pragmático y solidario hacia el continente fue lo que llevó al acercamiento multidimensional y abarcativo que se llevó a cabo.

De tal manera, hemos confirmado que el acercamiento multidimensional de Brasil a África durante los gobiernos de Lula da Silva estuvo efectivamente determinado por la conjugación

de tres fundamentos de distinta naturaleza, nutridos por factores externos e internos en el marco del Modelo de Van Klaveren.

7.1 El porvenir de la relación Brasil-África después de Lula

En la era post-Lula de las relaciones Brasil-África, la presidente Dilma Rousseff ha brindado continuidad en cuanto a que el continente ocupe el mismo espacio en la política externa brasileña. Si bien la intensidad de las relaciones se ha visto disminuida, esto se ha inscrito dentro de un fenómeno doméstico complejo que ha derivado en un descenso generalizado del esfuerzo exterior brasileño.

La visita de Dilma Rousseff al continente durante su primer año de gobierno dio indicios de la intención de continuar construyendo sobre las relaciones que se habían profundizado en la década anterior. Aunque la intensidad de la relación disminuyó, reflejado en un número menor de visitas oficiales y en el descenso del presupuesto para la cooperación destinado a África, se destacan logros tales como: la elección de Roberto Azevedo y José Graziano a los cargos máximos de la OMC y la FAO respectivamente, ambos con apoyo africano; la apertura de la embajada número 37 en el continente, ubicada en Malawi; la condonación de 900 millones de deuda a 12 países africanos¹⁸¹; y el aumento del comercio bilateral que llegó a la cifra sin precedentes de 28 mil millones en 2013¹⁸².

Estos logros parecieran modestos en comparación a lo logrado por Lula, pero es menester tener en cuenta que Dilma Rousseff debió construir sobre lo ya comenzado por su antecesor y se debió enfrentar a un coyuntura histórica distinta. El tiempo dirá si la política africana de Dilma es un reflejo de la década de oro de Lula o si llevará su impronta particular. Durante su segundo mandato, íntimamente ligado a la situación económica y política interna, a pesar de que los niveles de financiamiento de exportaciones han llegado a un máximo histórico, los niveles de comercio se han desplomado a la mitad de los valores máximos alcanzados en su primer mandato y continúan descendiendo. El descenso en 40% del comercio bilateral ha generado fisuras en el relacionamiento y lo cual se agrava con la

¹⁸¹ ZIEBELL DE OLIVEIRA, Guilherme. Abril-Mayo 2015. "Política Africana do Brasil: Mudança entre Lula e Dilma?" En *Cojuntura Austral* Vol.6. Núm.29. Págs.33-47. Disponible en: <http://seer.ufrgs.br/index.php/CojunturaAustral/article/view/51761/33854>

¹⁸² Cifras obtenidas de la página web del PROEX-CAMEX. Disponible en: <http://www.camex.gov.br/conteudo/exibe/area/3/menu/86/PROEX%20%E2%80%93%20Estat%C3%ADsticas%20Operacionais>

falta de continuidad en las áreas de política y de cooperación, en las cuales Lula ponía su impronta personal.

Atrás han quedado funcionarios tales como Celso Amorim y Pinheiros Guimarães, actores fundamentales en el relanzamiento de relaciones, y con ellos la estabilidad de la relación Brasil-África. Como antes dicho, al ser las dimensiones de la relación interdependientes, un retroceso en una de ellas implicaría un retroceso en todas, fenómeno que se está viendo hoy en día. Mientras que durante los gobiernos de Lula da Silva los impulsos independientes pero coordinados de cada dimensión retroalimentaban a las otras, la pérdida de continuidad ha afectado de manera importante el lugar que ocupa el continente africano dentro de la política exterior brasileña.

A pesar de que las bases de un relacionamiento multidimensional han quedado asentadas y que durante los gobiernos de Lula da Silva se creó una nueva visión hacia África, donde se ve a Brasil como un socio estratégico en cuestiones multilaterales, las crecientes inestabilidades internas y el retroceso de la acción exterior brasileña en general, los hechos actuales indican de que la intensidad de las relaciones de Brasil con África seguirán tendiendo a descender.

Bibliografía

ABC. 2011. *Brazilian Technical Cooperation*. Disponible en: www.abc.gov.br

ALTEMANI DE OLIVEIRA, Henrique. 2005. *Política Brasileira*. Pag. 39 Editora Saraiva. Sao Paulo.

AMADEO, Mario. 1970. *Manual de política internacional. Los principios y los hechos*. Instituto Argentino de Cultura Hispánica. Buenos Aires.

AYLLON PINO, Bruno. 2010. "La cooperación de Brasil: un modelo en construcción para una potencia emergente". Real Instituto Elcano. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari143-2010

BANCO MUNDIAL. *Fact Sheet: The World Bank and Agriculture in Africa*. Consultado el 12/01/16. Disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/0,,contentMDK:21935583~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:258644,00.html>

BARBOSA ARGILES GONCALVES, Natalia. 2013, Mayo. "As Relações entre o Brasil e a Nigéria: Cooperação Inter-Regional e criação de novas alternativas aos países do Sul". Artículo presentado en *Seminario Brasileiro de Estudos Estratégicos Internacionais: O Atlantico Sul como Eixo da Insercao Internacional do Brasil*, Porto Alegre, Brasil. Disponible en: http://www.sebreei.eventos.dype.com.br/resources/anais/21/1370922024_ARQUIVO_Natalia-Argiles.BRA-NIG.SEBREEI2013.final.pdf

BARBOSA DA SILVA, Diego. 2011. *O Brasil na CPLP: A cooperacao técnica horizontal para o desenvolvimento*. Monografía. PUC, Rio de Janeiro. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/266138703_O_BRASIL_NA_CPLP_A_COOPERACAO_TECNICA_HORIZONTAL_PARA_ALEM_DO_DESENVOLVIMENTO

BOUZAS, Roberto; DA MOTTA VEIGA, Pedro; TORRENT, Ramon. 2002. In Depth Analysis of Mercosur Integration, Its Prospectives and the Effects Thereof on the Market Access of EU Goods, Services and Investment. Observatory of Globalisation, University of Barcelona-Science Park of Barcelona. Disponible en internet: <http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/in-depth%20analysis%20of%20mercosur%20integration.pdf>

CABRAL, Lidia; FERRINHO, Paulo; RUSSO, Giuliano. Brazil-África technical cooperation in health: what's its relevance to the post-Busan debate on 'aid effectiveness'? En *Globalization and Health*. Vol.9 Núm.2. 2013. Disponible en: <http://globalizationandhealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/1744-8603-9-2>

CERVO, Amado Luiz. "Brazil's Rise on the International Scene: Brazil and the world". *Revista brasileira de Política Internacional*. 2010. Vol 53. Núm. Especial. Págs. 7-32

CERVO, Amado Luiz. "Política exterior e relacoes internacionais do Brasil: enfoque paradigmático". En *Revista Brasileira de Política Internacional*. Núm. 45. Vol.2. 2003 Págs. 5-25

CONNORS, Will; KIERNAN, Paul. 21/12/2015. "Odebrecht, un símbolo del auge y la caída de la economía brasileña." En *The Wall Street Journal*. Disponible en: <http://lat.wsj.com/articles/SB11467278520540303943704581428683862256272>

COSTA VAZ, Alcides; YUMIE AOKI INOUE, Cristina. 2007. *Emerging Donors in International Development Assistance: The Brazil Case*. Partnership & Business Development Division. Disponible en: <http://www.idrc.ca/EN/Documents/Case-of-Brazil.pdf>

COSTA, Juliana Jerónimo. 2011. "As relacoes Brasil-África no século XXI: Da aproximacao seletiva a aproximacao diversificada". Disponible en: <http://www.proceedings.scielo.br/pdf/enabri/n3v2/a39.pdf>

DA MOTTA, Pedro; RIOS, Sandra. "As políticas brasileiras para a África na esfera económica: principais características e percepcoes dos agentes públicos e privados" en Textos CINDDES, Núm. 42. Junio 2015

DE SANTANA, Ivo. 2003. "O Despertar Empresarial Brasileiro para o Mercado Africano nas Décadas de 1970 a 1990" en *Contexto Internacional*, Vol. 25, Núm. 1. 2003. Disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292003000100005&lng=en&nrm=iso&tlng=pt

DE SOUZA NETO, Danilo Marcondes. "Brazil & Africa: Challenges and opportunities". En *África Quarterly*. Vol.51. Núm.3-4. Disponible en: <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SR016/SR-016-Alves.pdf>

DUARTE VILA, Rafael. TRINIDADE VIANA, Manuela. "Política Exterior Brasileña: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el sur". En *Revista de Ciencia Política*. 2008. Vol 28.Nº2. Págs. 77-106.

FAGUNDES VISENTINI, Paulo. 2009. "Prestige diplomacy, southern solidarity or "soft imperialism"? Lula's Brazil-Africa relations (2003 onwards)". Artículo presentado en Seminario del 16 de abril de 2009. Universidad de Ciencias Sociales de Leiden. Leiden. Disponible en: <http://www.ascleiden.nl/PDF/seminarvisentini.pdf>

FAGUNDES VISENTINI, Paulo; DANILEVICZ PEREIRA, Analucia. *The African Policy of Lula's Government*. Disponible en: <https://www.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo61.pdf>

G1 Globo. 07/12/2013. "Acordo sobre comercio mundial e a 1a vitória do brasileiro a frente da OMC". Disponible en: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2013/12/acordo-sobre-comercio-mundial-e-1-vitoria-do-brasileiro-frente-da-omc.html>

GEORGE, Edward. 2014. *Brazil's trade with Africa*. Ecobank: The Pan African Bank. Disponible en: <http://www.ecobank.com/upload/20140617035947280312cgkaDWNv9b.pdf>

GOMES SARAIVA, Miriam. *A diplomacia brasileira e as visoes sobre a insercao externa do Brasil: institucionalismo pragmatico x autonomistas (ARI)*. Real Instituto Elcano, Area America Latina. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/0bf4ae0041b8c1ee9e81fee151fccd56/ARI46-2010_gomes_saraiva_diplomacia_brasileira_institucionalismo_pragmatico_autonomista.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=0bf4ae0041b8c1ee9e81fee151fccd56

HILL, Christopher. 2003. *The changing politics of foreign policy*. Basingstoke. Palgrave Macmillan.

IBSA. Declaración Conjunta. Primera Cumbre IBSA . 13 de septiembre 2006. Brasilia. Disponible en: http://www.ibsa-trilateral.org/images/stories/documents/declarations/1st_summit_declaration.pdf

IPEA. 2011. *Ponte Sobre o Atlântico: Brasil e África Subsaariana, parceira sul-sul para o Crecimento*. Banco Mundial. Disponible en: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/09840.pdf>

LAFER, Celso. 2004. *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira*. Sao Paulo, Perspectiva.

LECHINI, Gladys. “La cooperación sur-sur y la búsqueda de autonomía en américa latina: ¿mito o realidad?” en *Relaciones Internacionales*. Núm.12.Octubre de 2009. Disponible en: <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/173/159.html>

LESSA DE ALMEIDA, Elga. “¿Nuevas o viejas relaciones? La cooperación técnica brasileña en Mozambique durante el gobierno de Lula da Silva” En *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*. Núm. 51. Enero 2015. Págs.65-81

LIRIA AVELHAM, Livia.2015, Septiembre. “A Presenca Brasileira na África: um Estudo sobre o Programa Embrapa-Mocambique”. Artículo presentado en 1º *Seminario Internacional de Ciencia Política: Estado e Democracia em Mudanca no Século XXI*. Porto Alegre, Brasil. Disponible en: <http://www.ufrgs.br/sicp/files/2015/09/AVELHAN-2015-A-Presen%C3%A7a-Brasileira-na-%C3%81frica.pdf>

MAGNO IGLESIAS, Roberto. COSTA, Katarina. O investimento direto brasileiro na África. Textos CINDES. 2011. Núm. 27. Disponible en <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/09905.pdf>

MENDONCA JUNIOR, Wilson; PIMENTO DE FARIA, Carlos Aurelio. “A cooperação técnica do Brasil com a África:comparando os governos Fernando Henrique Cardoso (1995–2002) e Lula da Silva (2003–2010)” en *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 58. Núm. 1.2015. Págs. 5-22. Disponible en: http://www.scielo.br/article_plus.php?pid=S0034-73292015000100005&tlng=pt&lng=en

MILANI, Carlos. “Brazil’s South-South Cooperation Strategies: From Foreign Policy to Public Policy”. En *South African Institute of International Affairs*, Marzo 2014. Disponible en internet: <http://www.saiia.org.za/occasional-papers/brazils-south%E2%80%93south-co-operation-strategies-from-foreign-policy-to-public-policy>

MORENO, Gisela. 2012. “Amado Luiz Cervo disertó sobre el Estado logístico”. Noticias Institucionales, Universidad Nacional de Rosario. Disponible en:

<http://www.unr.edu.ar/noticia/5197/amado-luiz-cervo-diserto-sobre-el-estado-logistico>

NUNES PEREIRA, Jose Maria. "Brasil-África no Governo Figueiredo: um balanço" en Contexto Internacional Núm.2, págs.81-104.

OLIVEIRA RIBEIRO, Claudio. "As relacoes Brasil-África entre os governos Collor e Itamar Franco" en Revista Brasileira de Ciencia Política, Núm. 1. 2009. Págs.289-329. Disponible en internet: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/19693.pdf>

OLIVEIRA RIBEIRO, Claudio. 2008. "Crise e castigo: as relacoes Brasil-África no governo Sarney" en Revista Brasileira de Política Internacional, Vol.51, Núm.2. 2008. Disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292008000200004

OLORUNTOBA, Samuel. Africa-Brazil Relations in the Context of Global Changes. En *Institute for Global Dialogue*. Núm.109. Julio 2014.

Organización de Estados Americanos: Sistema Informático de Comercio Exterior. Consultado el 17/01/16. Disponible en: http://www.sice.oas.org/TPD/MER_SACU/MER_SACU_e.ASP

Página web del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil. Disponible en: <http://www.mdic.gov.br//silio/interna/interna.php?area=5&menu=576>

Página web del PROEX-CAMEX. Disponible en: <http://www.camex.gov.br/conteudo/exibe/area/3/menu/86/PROEX%20%E2%80%93%20Estat%C3%ADsticas%20Operacionais>

PEREIRA DA COSTA, Katarina; DA MOTTA VEIGA, Pedro. "O Brasil frente a emergencia da África: comercio e política comercial" en Textos CINDES Núm. 24. Julio 2011.

PIMONT BERNDT, Priscila. 2009. *A Cooperacao Técnica Internacional como Instrumento da Política Externa Brasileira: O Brasil como Doador junto aos Países*

Africanos. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.
Disponibile en:
<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/21484/000736660.pdf?sequence=1>

PORCIUNCULA, Mateo; VAN ROMPAEY, Karen. “*Glosario de Términos de Cooperación Internacional*”. Departamento de Cooperación Internacional, Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Disponible en internet:
<http://www.auci.gub.uy/pdfs/glosario1.2.pdf>.

Primera Cumbre América del Sur-África. Declaración de Abuja. 26-30 Noviembre 2006. Disponible en:
[http://www.esafr.mrecic.gov.ar/userfiles/Declaracion%20de%20ASA%20I%20-%20\(Abuja%202006\)_1.pdf](http://www.esafr.mrecic.gov.ar/userfiles/Declaracion%20de%20ASA%20I%20-%20(Abuja%202006)_1.pdf)

RIZZI, Kamilla Raquel; MAGLIA, Cristiana; PAES, Lucas; KANTER, Marcelo. “O Brasil na África (2003-2010): Política, Desenvolvimento e Comercio”. En Revista Conjuntura Austral Vol. 2, Núm.5. Abril-Mayo 2011. Pág. 61-81.
ROBERTO DE ALMEIDA, Paulo. Nunca antes visto no Brasil: a grande diplomacia de Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 2010. Num. 53. Disponible en:
http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292010000200009&script=sci_arttext

RÓTULO, Daniel. 1999. *Política exterior y estrategia de Brasil en el Atlántico Sur (1964-1990): La cancillería y el mito de Golbery*. Montevideo: FCS.

SEIBERT, Gerhard. 2010. *Brazil in Africa: Ambitions and Achievements of an Emerging Regional Power in the Political and Economic Sector*. Instituto Universitario de Lisboa, Centro de Estudos Africanos.

SMITH, Steve; HADFIELD, Amelia; DUNNE, Tim. 2008. *Foreign Policy: theories, actors, cases*. Oxford: Oxford University.

SOARES LEITE, Patricia. 2011. *O Brasil e a Cooperacao Sul-Sul em tres momentos de política externa: os governos Janio Quadro/Joao Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva*. Fundacao Alexandre de Gusmao, Brasilia.

SOMBRA SARAIVA, José Flavio. "Política Exterior do Governo Lula:O Desafio Africano" en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol.45. Num.2. 2002. Disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292002000200001

SOMBRA SARAIVA, Jose Flavio. 2012. *África parceira do Brasil Atlântico: Relacoes Internacionais do Brasil e da África no início do Século XXI*. Fino Traco Editora. Belo Horizonte.

SOMBRA SARAIVA, Jose Flavio. "The new Africa and Brazil in the Lula era: the rebirth of Brazilian Atlantic Policy". En *Revista Brasileira de Política Internacional*. Núm. 53. 2010. Págs. 169-182.

SOREANU PECEQUILO, Cristina. 2010. "A New Strategic Dialogue: Brazil-US Relations in Lula's Presidency (2003-2010)" en *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol.53. Núm. Especial. 2010.

STOLTE, Christina. 2012. *Brazil in Africa: Just Another BRICS Country Seeking Resources?* Chatham House Briefing Paper. Disponible en: https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Africa/1112bp_brazilafrika.pdf

The Guardian. China and Brazil confirm trade and investment deals worth billions. En *The Guardian*, 19/05/15. Disponible en: <http://www.theguardian.com/world/2015/may/19/china-brazil-trade-deals-billions>

VAN KLAVEREN, Alberto. 1992. "*Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar*". Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/123742/Entendiendo-las-politicas-exteriores-latinoamericanas-modelo-para-armar.pdf?sequence=1>

VIGEVANI, Tulio. CEPALUNI, Gabriel. “A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação”. En *Contexto internacional*. Vol 29. N°2. Págs. 273-335

YIN, Robert K. 2003. “Case Study Research: Design and methods”. SAGE Publications, EEUU.

ZIEBELL DE OLIVEIRA, Guilherme. Abril-Mayo 2015. “Política Africana do Brasil: Mudanca entre Lula e Dllma?” En *Cojuntura Austral* Vol.6. Núm.29. Pags.33-47.

Disponibile

en:

<http://seer.ufrgs.br/index.php/CojunturaAustral/article/view/51761/33854>

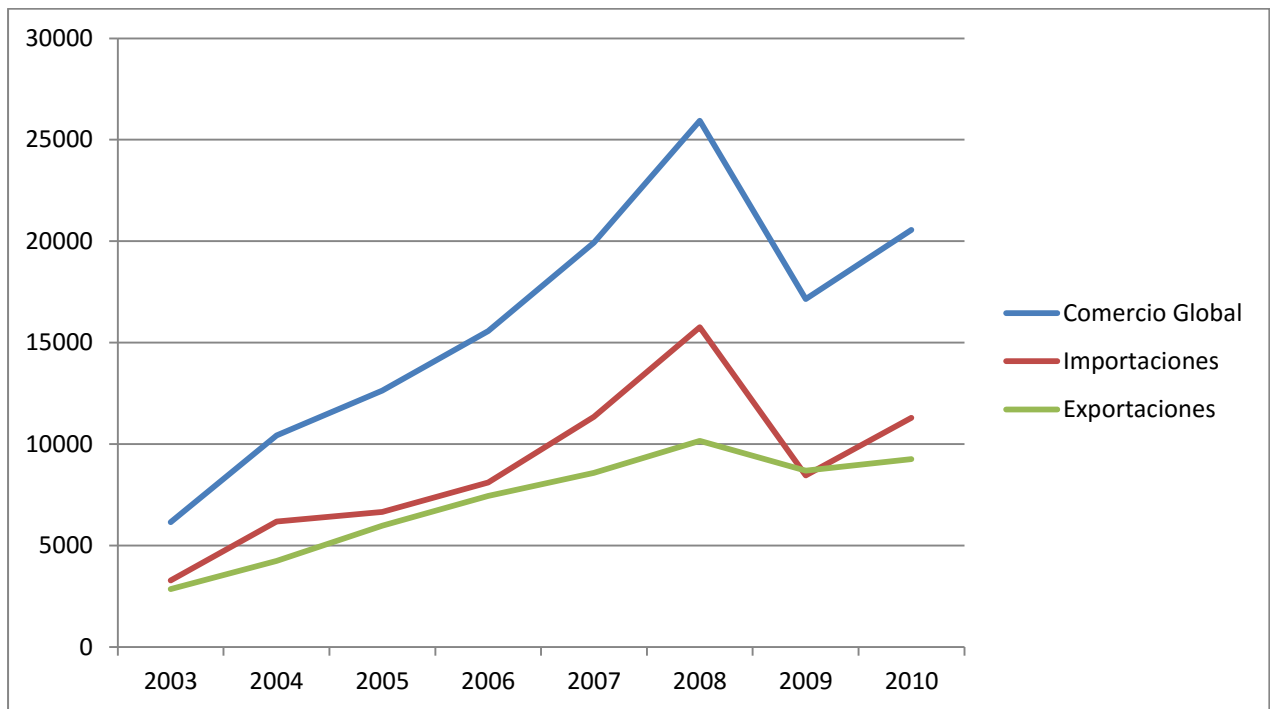
Anexos

Anexo 1

	Primer Mandato	
1	Sao Tome, Angola, Namibia, Mozambique y Sudáfrica	Nov, 2003
2	Egipto y Libia	Dic, 2003
3	Sao Tome, Gabón y Cabo Verde	Jul, 2004
4	Camerún, Nigeria, Ghana, Guinea-Bissau y Senegal.	Abr, 2005
5	Argelia, Benín, Botsuana y Sudáfrica	Feb, 2006
6	Nigeria	Nov, 2006
	Segundo mandato	
7	Burkina Faso, Congo-Brazzaville, Angola y Sudáfrica	Oct, 2007
8	Ghana	Abr, 2008
9	Mozambique	Oct ,2008
10	Libia y Cabo Verde	Jul, 2009
11	Guinea Ecuatorial, Kenia, Tanzania, Zambia y Sudáfrica	Jul,2010
12	Mozambique	Nov, 2010

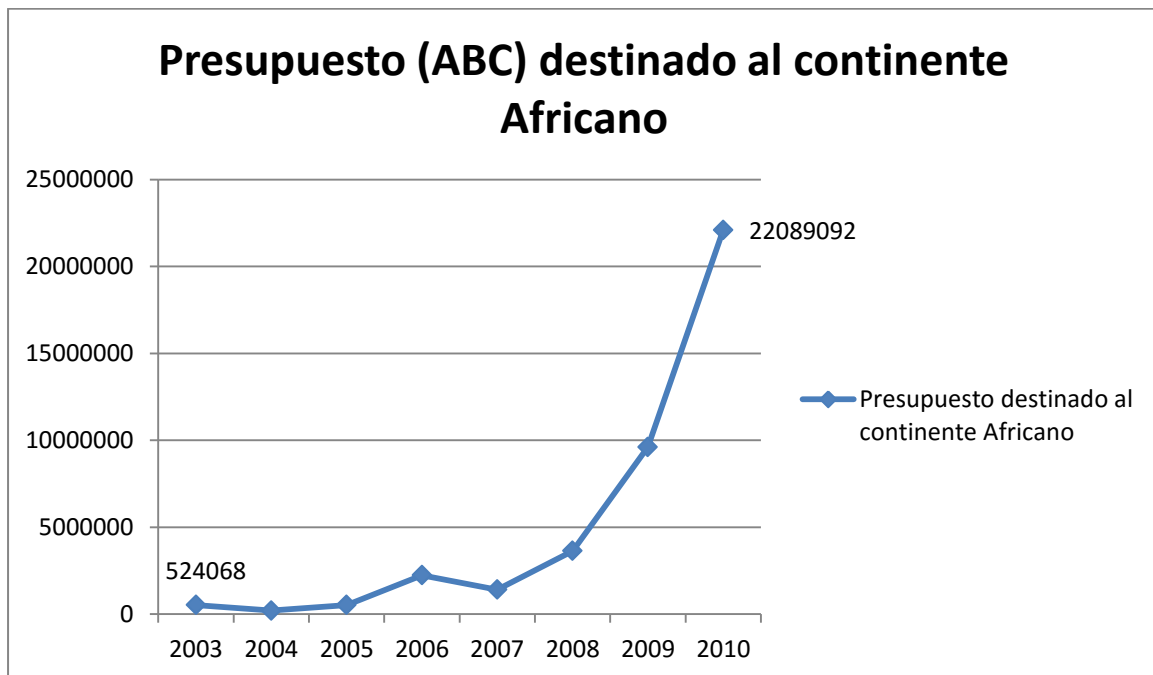
Tabla 1: Viajes presidenciales al continente africano. Fuente: Itamaraty

Anexo 2



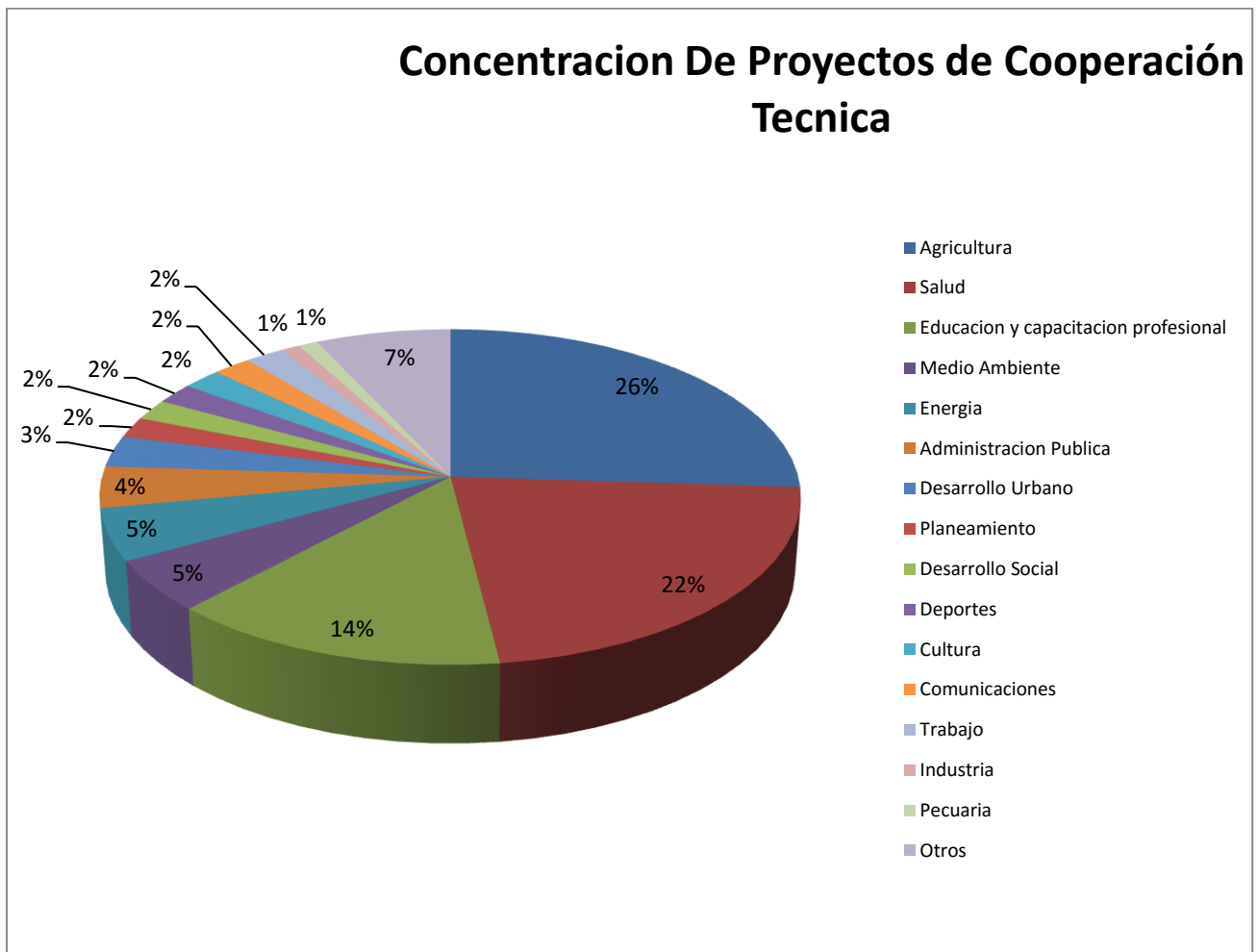
Evolución del Comercio Brasil-África, en miles de millones. Fuente: Ministerio do Desenvolvimento, Industria e Comercio Exterior.

Anexo 3



Evolución del presupuesto de la ABC destinado al continente africano, Fuente: ABC 2011

Anexo 4



Concentración de proyectos de cooperación según ámbito (2003-2010), Fuente: IPEA