

XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán, 2007.

# **La política africana de Brasil: entre los intereses comerciales y la afinidad cultural.**

Giaccaglia, Clarisa (UNR / CONICET).

Cita:

Giaccaglia, Clarisa (UNR / CONICET). (2007). *La política africana de Brasil: entre los intereses comerciales y la afinidad cultural*. XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-108/835>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

## **XI° JORNADAS INTERESCUELAS/ DEPARTAMENTOS DE HISTORIA**

**Tucumán, 19 al 22 de Septiembre de 2007**

**Título: La política africana de Brasil: entre los intereses comerciales y la afinidad cultural**

**Mesa Temática Abierta:** África y América Latina. Cinco siglos de una frontera común

**Universidad, Facultad y Dependencia:** Facultad de Ciencia Política y RRII, Universidad Nacional de Rosario (UNR)

**Autor/res-as: (Apellido/s y nombres, Cargo Docente, Investigador-a, Alumno-a)**

Clarisa Giaccaglia, Licenciada en Relaciones Internacionales, Becaria de CONICET para el Doctorado en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y RRII (UNR)

**Dirección:** Zeballos 985 P 4 Dto B, Rosario (Santa Fe)

**Teléfono:** 0341-156-491707

**Fax:** 0341-4482641

**Dirección de correo electrónico:** [clagiaccaglia@hotmail.com](mailto:clagiaccaglia@hotmail.com)

### **LA POLÍTICA AFRICANA DE BRASIL: ENTRE LOS INTERESES COMERCIALES Y LA AFINIDAD CULTURAL**

**Clarisa Giaccaglia**

Históricamente, Brasil ha estado fuertemente vinculado con el continente africano debido a un pasado colonial en común. Durante el siglo XIX, en virtud de los términos del tratado de independencia de 1825, el país se vio impedido de desarrollar relaciones con África. No obstante, es posible rastrear una temprana vinculación a inicios del siglo XX. En efecto, ya en 1918 Brasil estableció un consulado en Ciudad del Cabo demostrando su interés de estrechar las relaciones comerciales con la Unión Sudafricana. Asimismo, desde el punto de vista estrictamente político, las vinculaciones entre Brasil y Sudáfrica comenzaron en 1947 con la apertura, respectivamente, de una representación diplomática sudafricana en Río de Janeiro y una brasileña en Pretoria<sup>1</sup>.

A lo largo de los años se verifica la lenta construcción, con altos y bajos, de una política africana por parte del gobierno brasileño<sup>2</sup>. Un recorrido por la bibliografía nos introduce en el debate sobre la naturaleza predominantemente político-cultural o económica de los contactos establecidos por Brasil con su contraparte al otro lado del Atlántico. Desde esta

---

<sup>1</sup> PENNA FILHO, Pio; “África do Sul e Brasil: diplomacia e comércio (1918-2000)”, en RBPI Revista Brasileira de Política Internacional, nº 44, 2001, pág. 69.

<sup>2</sup> LECHINI, Gladys; “Argentina y África en el espejo de Brasil ¿Política por impulsos o construcción de una política exterior?”, Ed. CLACSO, Buenos Aires, 2006, pág. 103.

perspectiva, algunos autores sostienen que desde 1960: “Brazilian foreign policy has from time to time sought to build up the country’s African identity, although this impulse has been based more upon symbolic historic and cultural affinities than on shared economic interests and political values”<sup>3</sup>. Otros autores, en cambio, afirman que: “o comércio foi o elemento mais importante para manter o interesse brasileiro pela África (particularmente África del Sur)”<sup>4</sup>. En este sentido también se argumenta que: “commercial considerations, especially the wish to increase Brazilian options in acces to oil and other products, were key factors”<sup>5</sup>.

Teniendo en cuenta esta discusión, la presente ponencia se propone indagar acerca de las razones que llevaron al gobierno brasileño a vincularse con el continente africano en los diferentes momentos históricos con especial énfasis en las administraciones de Fernando Enrique Cardoso y Lula Da Silva.

Es importante señalar que la referencia a una “política africana” resulta en cierta medida inadecuada ya que parece sugerir el desarrollo de un mismo accionar brasileño para países tan dispares como Angola, Burquina Faso, Sudáfrica, Ruanda o Nigeria. Las particularidades de cada uno de estos países demandan respuestas individualizadas no necesariamente generalizables a la denominación “política africana”<sup>6</sup>. A partir de esta consideración se observa que los Estados africanos estuvieron siempre presentes en la política exterior brasileña aunque variaron los países en función de las circunstancias.

### **Un breve recorrido por la política africana de los gobiernos brasileños: 1960-1990**

---

<sup>3</sup> SOARES DE LIMA, Maria Regina y HIRST, Mónica; “Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities”, en *International Affairs*, 2006, pág. 16. En sitio web: <http://www.blackwell-synergy.com/doi/abs/10.1111/j.1468-2346.2006.00513.x>

<sup>4</sup> PENNA FILHO, Pio; Op. Cit, pág. 86.

<sup>5</sup> DZIDZIENYO, Anani; “Race and International Relations: Brazil and South Africa”, en *South African Journal of International Affairs*, Vol. 8, nº 1, Summer 2001, pág. 46.

<sup>6</sup> DE SÁ PIMENTEL, José Vicente; “Relações entre o Brasil e a África subsaariana”, en *RBPI Revista Brasileira de Política Internacional*, nº 43, 2000, pág. 6.

Con la llegada de Jânio Quadros al gobierno de Brasil en 1961 se inauguró la etapa de mayor aproximación, lo cual permitió la construcción de una política africana. Según Gladys Lechini, para dicha construcción se utilizó tanto el *discurso culturalista*, que enfatizaba la familiaridad y la *historia común* a ambos lados del Atlántico, como el *comercio* para movilizar a la sociedad y justificar las acciones diplomáticas, ya que no existía información sobre África. “Puesto que Brasil había estado separado del continente africano por más de un siglo, se debió fomentar el conocimiento de la realidad africana y de sus culturas a través de la creación de centros de investigación”<sup>7</sup>.

Cabe aclarar que la apertura hacia África se dio fundamentalmente con aquellos países africanos que ya habían declarado su independencia a fin de mantener las buenas relaciones con Portugal. En cuanto a las razones del acercamiento durante este período, Mourao y Oliveira consideran que no debe pensarse en motivos económicos como el motor de esta nueva aproximación ya que la misma fue, sin duda, un acto más de *naturaleza política*<sup>8</sup>.

La doctrina de alineamiento automático con Estados Unidos, propiciada por el posterior gobierno militar de Castello Branco, provocó que las relaciones con los países africanos fueran relativamente dejadas de lado. Sin embargo, las mismas fueron inmediatamente retomadas por el gobierno de Costa e Silva.

Durante la administración de Emilio Garrastazu Médici, el Ministro de Relaciones Exteriores Gibson Barboza diseñó una política exterior que buscó la gradual incorporación de los países de África Negra teniendo en cuenta *los vínculos históricos, la afinidad cultural y la contribución, especialmente angolana, a la formación del pueblo brasileño*. Es importante señalar que este acercamiento se realizó sin negar la importancia de las relaciones con Sudáfrica.

En cuanto al caso sudafricano, Pio Penna Filho asegura que durante el período 1918-1947, el *comercio* fue la base de las relaciones entre Brasil y la Unión Sudafricana. Realizado de

---

<sup>7</sup> LECHINI, Gladys; Op. Cit, pág. 106.

<sup>8</sup> MOURAO, Fernando y OLIVEIRA, Enrique; “Política africana no Brasil” en LECHINI, Gladys; Op. Cit, pág. 107.

forma irregular y siempre favorable a Brasil, dichos intercambios prácticamente no recibieron apoyo gubernamental de ninguno de los dos lados. Más tarde, con el inicio de una política exterior africana, a mediados del siglo XX, los *factores económicos* siguieron siendo los predominantes en el interés brasileño de mantener estrechas relaciones con Sudáfrica. El gobierno sudafricano por su parte y, a diferencia del país latinoamericano, se centró en cálculos eminentemente políticos-estratégicos percibiendo a Brasil no como un socio comercial importante sino como un aliado político a fin de moderar el aislamiento internacional producto del régimen del apartheid.

El gobierno de Ernesto Geisel ( 1974-1979) constituye un momento crucial en la política brasileña hacia África debido a que: “tras un período ambiguo, donde el gobierno de Brasil se debatió entre las presiones internas de la comunidad portuguesa y externas de Lisboa para no apoyar el proceso de descolonización de las entonces colonias portuguesas y las demandas internas de grupos pro-África y externas de los países africanos y árabes para tomar posiciones a favor, Itamaraty definió el reconocimiento de la independencia de Angola ( el 11 de noviembre de 1975) y de las otras colonias”<sup>9</sup>.

La aceptación del MPLA<sup>10</sup> como un gobierno legítimo que podía garantizar la unidad territorial del país acompañado por el hecho de que sus líderes se expresaban en portugués fue considerado de gran importancia por el gobierno brasileño desde el punto de vista del mantenimiento de la lengua portuguesa<sup>11</sup>. Dicha valoración de los *lazos lingüísticos* no sólo fue realizada en relación a Angola sino también en cuanto al conjunto de los países africanos de habla portuguesa.

Una vez decidido el acercamiento al África Negra, el gobierno brasileño debió establecer un perfil más bajo en sus relaciones con Sudáfrica teniendo en cuenta que ésta última patrocinaba la invasión de Angola y continuaba con sus actividades de apoyo a UNITA<sup>12</sup>. En este sentido Penna Filho asegura: “a partir desse período a tendencia foi a de abandonar

---

<sup>9</sup> LECHINI, Gladys; Op. Cit. 110.

<sup>10</sup> MPLA: Movimento Popular para la Liberación de Angola.

<sup>11</sup> MOURAO, Fernando y OLIVEIRA, Enrique; “Política africana no Brasil”, en “O desafio geoestratégico: sessenta anos de política externa brasileira: 1930-1990”, USP, diciembre 2000.

<sup>12</sup> UNITA: União Nacional para la Independencia Total de Angola.

a atitude comercial e a de assumir uma *atitude política* mais vigorosa e inflexível”<sup>13</sup>. Ejemplo de ello constituye el discurso sostenido por Brasil en la XXIX Reunión de la Asamblea General de Naciones Unidas, en el cual condenó vehementemente la discriminación racial en Sudáfrica.

Sin embargo, el abierto interés político de Brasil en un aparente desmedro de los intereses comerciales, no debe ocultar el implícito cálculo estratégico del gobierno brasileño de *intensificar los vínculos comerciales* con otros países africanos. En efecto, las relaciones económicas con Angola traspasaron, durante esta etapa, el nivel del comercio realizado con Sudáfrica. Asimismo, la crisis petrolera de los años 70 volvió prioritario el acercamiento con países como Argelia y Nigeria.

Durante el gobierno de Joao Figueiredo se registra la primera visita de un presidente brasileño al continente africano. Entre el 14 y el 21 de noviembre de 1983, el jefe de gobierno visitó Nigeria, Senegal, Guinea Bissau, Cabo Verde y Argelia, incluyendo países lusófonos, francófonos y anglófonos. La política exterior del gobierno de Figueiredo fue una continuación y una profundización de la política africana propiciada por Geisel. En cuanto al carácter de las relaciones, “fueron predominantemente *políticas* y no económicas (...) lógico que estamos siempre interesados en ampliar el comercio. Pero esos son países también pobres”<sup>14</sup>.

En el marco del retorno a la democracia, el período del presidente José Sarney ( 1985-1990) también siguió la política africana delineada anteriormente, intensificando el repudio al sistema del apartheid sudafricano. Dentro de las medidas tomadas por el gobierno brasileño para reducir las relaciones con Sudáfrica se destacan:

- Desanimar el *comercio* bilateral, retirando al gobierno de cualquier participación en este sentido

---

<sup>13</sup> PENNA FILHO, Pio; Op. Cit, pág. 71.

<sup>14</sup> MOURAO, Fernando y OLIVEIRA, Enrique; “Política africana no Brasil” en LECHINI, Gladys; Op. Cit, pág. 114.

- Dificultar la concesión de visas para la entrada a Brasil de personalidades sudafricanas, especialmente de funcionarios de empresas estatales o del sector privado
- Monitorear las inversiones sudafricanas en Brasil, especialmente aquellas que pudiesen dar una connotación de sociedad entre sudafricanos y el gobierno brasileño
- Reducir al máximo los contratos culturales
- Establecer estrictos controles sobre las exportaciones de armas para Sudáfrica
- Desanimar cualquier iniciativa en el campo de la cooperación técnica
- Intensificar las críticas en el ámbito de las Naciones Unidas contra el apartheid y contra la ocupación ilegal de Namibia<sup>15</sup>.

De esta manera se verifica que el gobierno de Brasil redujo tanto los contactos culturales como las relaciones comerciales con Sudáfrica. En el marco de Naciones Unidas, Brasil siguió condenando fuertemente el apartheid y mostrándose a sí mismo como una sociedad multirracial con tradiciones no discriminatorias. No obstante, los vínculos comerciales entre los dos países se mantuvieron al nivel de las relaciones entre privados. La embajada sudafricana en Brasilia, “convencida de que en el plano oficial nada conseguiría, pasó a actuar de manera independiente, manteniendo contactos directos con gobiernos estatales o empresas privadas interesadas en comerciar con Sudáfrica”<sup>16</sup>.

Es importante señalar que el gobierno brasileño, basándose en el principio de no intervención, no aceptó la imposición de sanciones diplomáticas y comerciales a Sudáfrica. Dicha posición puede ser explicada por una razón pragmática: los intereses económico-comerciales siguieron estando presentes aunque circunscriptos al ámbito privado.

### **Los años noventa: la administración de Fernando Henrique Cardoso**

---

<sup>15</sup> PENNA FILHO, Pio; Op. Cit, pág. 82.

<sup>16</sup> PENNA FILHO, Pio; Op. Cit, pág. 83.

A partir de los años noventa, los cambios ocurridos en el sistema internacional producto del fin de la Guerra Fría y del triunfo del modelo de economía neoliberal, sumado a los problemas económicos internos (tanto brasileños como africanos) provocaron un descenso del perfil de las relaciones de Brasil con los Estados africanos<sup>17</sup>. Durante el gobierno de Itamar Franco se comienza a vislumbrar una nueva política de selectividad<sup>18</sup> hacia África que va a quedar cristalizada con la llegada de Fernando Henrique Cardoso a la presidencia de Brasil. A fin de comprender la naturaleza de los vínculos con África, durante de este período, resulta necesario conocer primeramente las principales líneas de la política exterior brasileña.

Para Amado Luis Cervo<sup>19</sup>, la política exterior del gobierno de Cardoso no fue homogénea sino que estuvo caracterizada por una “dança dos paradigmas”. De allí el surgimiento de tres tipos de Estados: el Estado desarrollista, el Estado normal (que devino subordinado, destructivo y regresivo) y el Estado logístico.

El *Estado desarrollista* es aquél que enfatiza el aspecto nacional y autónomo de la política exterior buscando el desarrollo del país mediante la superación de la dependencia de ciertas estructuras económicas. Según el canciller Celso Amorim este objetivo estuvo presente en la política exterior brasileña durante las negociaciones de la Ronda de Uruguay del GATT, en la creación del MERCOSUR y en la propuesta para el lanzamiento de ALCSA (Área de Libre Comercio de Sudamérica). Por otra parte, desde la perspectiva del *Estado normal*, la política exterior brasileña buscó la consolidación de la democracia, la estabilidad monetaria y la apertura económica, aplicando las medidas sugeridas por el llamado Consenso de Washington. Finalmente, y ante el fracaso del anterior paradigma, el surgimiento del *Estado logístico* buscó retomar las fuerzas nacionales generadas por el Estado desarrollista y engendrar una inserción madura en un mundo unificado por el triunfo del capitalismo.

---

<sup>17</sup> LECHINI, Gladys; Op. Cit, pág. 115.

<sup>18</sup> LECHINI, Gladys; Op. Cit, pág. 118.

<sup>19</sup> CERVO, Amado Luiz; “Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso”, en RBPI Revista Brasileira de Política internacional, N° 45, 2002, págs. 6-10.



En este sentido, José Flavio Saraiva señala que: “las restricciones generadas por la adopción de un modelo económico perverso marcado por un desinterés en lo nacional inhibieron la voluntad política de los gobernantes, limitaron las inversiones en la economía atlántica y redujeron la creatividad diplomática para los asuntos africanos”<sup>20</sup>. La política exterior de la administración Cardoso estuvo dominada por el afro-pesimismo por el cual se sostuvo la “imposibilidad de un diálogo productivo con un continente cada vez más pobre y limitado en sus posibilidades de activa participación en la vida internacional”<sup>21</sup>. El gobierno brasileño substituyó a África por el MERCOSUR, “cuando lo ideal hubiese sido mantener a África y al mismo tiempo abrirse hacia los países vecinos”<sup>22</sup>.

Asimismo, el gobierno de Cardoso privilegió las relaciones con Estados Unidos y con Europa. De esta manera el presidente planeó aproximar el país al mundo desarrollado y la óptica del Tercer Mundo fue vista como una tendencia obsoleta. Como consecuencia de este enfoque, los diplomáticos brasileños residentes en África fueron desplazados a áreas consideradas de mayor prioridad y el número de misiones diplomáticas se redujo a la mitad.

Es importante recordar que las reformas neoliberales también fueron aplicadas durante la década del noventa en los países africanos. En ese contexto, se presentó un escenario poco favorable para las empresas brasileñas que se habían instalado en África subsahariana, como Petrobras y Odebrecht, debido a la preferencia africana por las empresas europeas. En cuanto a los *intercambios comerciales*, las exportaciones brasileñas comenzaron a declinar a partir de 1986 y sólo recobraron sus anteriores niveles luego de 1999.

A pesar de lo anteriormente enunciado, el gobierno brasileño mantuvo, a nivel discursivo, el apoyo a las causas africanas. Es decir, se continuó utilizando la *diplomacia cultural* pero las relaciones bilaterales comenzaron a ser puntuales con aquellos países en condiciones de

---

<sup>20</sup> SARAIVA, Flavio; 1) “Política exterior do Governó Lula: o desafio africano”, en en RBPI Revista Brasileira de Política internacional, nº 45, 2002, pág. 9.

<sup>21</sup> SARAIVA, Flavio; 2) “O Brasil e a África no Atlântico Sul: uma visão de paz e cooperação na história da construção da cooperação africano-brasileira no Atlântico Sul”. En sitio web de CLACSO: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/aladaa/sombra.rtf>

<sup>22</sup> SARAIVA, Flavio; Op. Cit. 1), pág. 11.

responder a las necesidades brasileñas<sup>23</sup>. Itamaraty justificó este accionar afirmando que “selectividad no significa desinterés por las grandes causas comunes de todos los africanos (...) denota pragmatismo en el destino de recursos limitados”<sup>24</sup>. En el marco de un enfoque en pocos países, Angola, Sudáfrica y Nigeria adquirieron una importancia creciente y fueron quienes concentraron más del 30% de las compras a Brasil.

El interés en mantener los *vínculos culturales y lingüísticos* se evidenció en la creación, en junio de 1996, de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP), la cual asocia a Brasil con Portugal y las ex colonias portuguesas en África (Angola, Cabo Verde, Guinea Bissau, Mozambique, Santo Tomé y Príncipe). Cabe aclarar que Timor Oriental se incorporó a la Comunidad como octavo miembro en mayo de 2002, tras la conquista de su independencia. La CPLP constituye un proyecto político de un espacio geográficamente discontinuo pero identificado por una lengua en común. Su objetivo general es la concertación política y la cooperación en el ámbito social, económico y cultural mediante la difusión de la lengua portuguesa<sup>25</sup>. En cuanto a las *relaciones económicas* con estos países, se observa que, salvo para el caso de Angola y sus exportaciones de petróleo, el intercambio comercial fue muy bajo<sup>26</sup>.

La eliminación del régimen del apartheid en Sudáfrica y, por consiguiente, la reanudación de las relaciones con Brasil constituye otro hito de gran importancia durante esta etapa. Brasil comenzó a desarrollar una serie de políticas a fin de lograr una asociación mutuamente beneficiosa. El interés del gobierno de Cardoso de acrecentar los vínculos con Sudáfrica se basó *tanto en razones políticas como en motivos económico-comerciales*. Desde el punto de vista político, se planteó la posibilidad de aunar esfuerzos en los ámbitos de negociación multilaterales mientras que, en cuanto a los aspectos económicos, se apuntó al fortalecimiento de los flujos comerciales.

---

<sup>23</sup> LECHINI, Gladys; Op. Cit, pág. 116.

<sup>24</sup> LECHINI, Gladys; Op. Cit, pág. 117.

<sup>25</sup> En sitio oficial de la CPLP: [http://www.cplp.org/quemsomos\\_obj.asp](http://www.cplp.org/quemsomos_obj.asp)

<sup>26</sup> LECHINI, Gladys; Op. Cit, pág. 128.

## **La actual política hacia África: el gobierno de Lula Da Silva**

La política exterior de Lula Da Silva, basada en una visión universalista, plantea la evolución desde un sistema unilateral centrado en Estados Unidos a un mundo multipolar compuesto por varios polos de equilibrio con potencias medias desempeñando un rol clave en cada región. Esta reorganización del mundo es percibida como beneficiosa para todos los pueblos y particularmente para la realización de los intereses brasileños. Dicho universalismo comporta una serie de iniciativas concretas como la recuperación de espacios sacrificados tales como África y el mundo musulmán.

Desde el punto de vista discursivo, el nuevo gobierno se dedicó a enfatizar las diferencias con la anterior administración de Cardoso con el objeto de evidenciar una nueva postura gubernamental. La diplomacia de Lula fue catalogada como “ativa e altiva”, lo cual quedó demostrado en los numerosos viajes y visitas bilaterales del jefe de gobierno y de su canciller así como también en la intensa participación, ejecutiva y técnica, en todos los foros mundiales más relevantes.

Para Paulo Almeida, muchas de las iniciativas del gobierno de Lula constituyen desdoblamientos o un énfasis de acciones ya en curso en la administración anterior lo cual colocaría a Lula más en una línea de continuidad que de ruptura. Ejemplo de esto es la opción preferencial por el MERCOSUR y por los acuerdos en el contexto sudamericano<sup>27</sup>.

No obstante, el gobierno de Lula se diferencia claramente en una postura más enfática en torno a la defensa de la soberanía nacional y de los intereses nacionales así como en la búsqueda de alianzas privilegiadas con los países del Sur. Asimismo se destaca, desde el punto de vista económico, la crítica postura asumida en relación a la globalización y a la apertura comercial y, en el plano político, la idea de reforzar la capacidad de intervención de Brasil en el mundo.

---

<sup>27</sup> DE ALMEIDA, Paulo Roberto; “Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula”, en RBPI Revista Brasileira de Política Internacional”, nº 47, 2004, pág. 163.

El lanzamiento de Brasil como líder era visto por Cardoso como el resultado de una gradual preeminencia económica del país y se limitaba, en principio, a la región. Para el gobierno de Lula, en cambio, se trata de uno de los grandes objetivos políticos y no necesariamente limitado al área de influencia regional. En este sentido, Almeida señala: “el elemento de liderazgo proclamado por el nuevo gobierno también aparece como posible de ser implementado, por ejemplo, en las relaciones con los países africanos, en especial los de habla portuguesa, terreno en el cual el gobierno de Cardoso se limitó a proclamar una bien intencionada política de cooperación (no inmediatamente seguida de acciones)”<sup>28</sup>.

Es importante señalar que las relaciones con el continente africano se encuentran inmersas, en los últimos años, en un debate académico entre los afro-pesimistas y afro-optimistas. Los pesimistas insisten en que Brasil “nao tem mais nada a fazer na África”. Argumentan que durante 40 años África ha sido el escenario de una decena de conflictos, que han causado la muerte de 10 millones de personas y generado 20 millones de refugiados. La mortalidad infantil africana es 11 veces superior a la europea y la expectativa de vida se encuentra por debajo de los 50 años. A su vez, el 71% de los infectados por HIV del mundo está en África. Finalmente, el Banco Mundial estimó que serán necesarios 40 años para que el África Negra recupere el nivel de desarrollo que tuvo en los años setenta.

Para Sa Pimentel, estas tesis alarmistas no tienen en cuenta el hecho de que varios países africanos vienen obteniendo, desde 1994, tasas anuales de crecimiento económico superiores al 5%, con algunos desempeños individuales destacados, por encima del 10%. Incentivar y apoyar esta tendencia debe ser de interés para toda la comunidad internacional ya que el crecimiento africano implicaría beneficios para todos mientras que los costos de una regresión económica no se limitarían a dicho continente<sup>29</sup>.

Paralelamente, otros observadores pesimistas consideran que la estrategia de preservación de la lengua portuguesa en África debería ser repensada teniendo en cuenta su baja eficiencia económica y política. Los optimistas, por su parte, rechazan este argumento

---

<sup>28</sup> DE ALMEIDA, Op. Cit. pág. 171.

<sup>29</sup> DE SÁ PIMENTEL, José Vicente; Op. Cit, pág. 7.

afirmando que la presencia de Brasil en el África actual es un factor de diversidad y de construcción de una mirada propia sobre el mundo. Es, además, un factor de prestigio político y cultural<sup>30</sup>.

Al margen de este debate, el gobierno de Lula ha otorgado una alta prioridad a la relación con África. Prueba de ello lo constituyen las diversas giras realizadas por el presidente y por su canciller Celso Amorim. En noviembre de 2003, en el primer viaje de esta administración al continente africano, el presidente brasileño visitó Santo Tomé y Príncipe, Angola, Mozambique, Sudáfrica y Namibia. Allí, Lula habló de un retorno a las raíces de Brasil para robustecer una cooperación que definió como el inicio del pago de una deuda histórica con esa región<sup>31</sup>.

Más tarde, en julio de 2004, Lula participó en Santo Tomé y Príncipe de la V Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa, (CPLP) manifestando un gran interés en estrechar los vínculos con aquellos países africanos con quienes Brasil comparte un idioma en común.

A continuación, en abril de 2005, se realizó la tercera visita brasileña a Camerún, Nigeria, Ghana, Guinea Bissau y Senegal. En este último país Lula pidió perdón al gobierno senegalés por todo lo que se hizo con los esclavos: "Cuando se comete un grave error histórico, como lo que ocurrió con los esclavos africanos, el Papa nos enseñó que es fácil pedir perdón", declaró el presidente, en referencia al Papa Juan Pablo II, quien había pedido disculpas por el holocausto judío. Por su parte, el presidente de Senegal, Abdoulaye Wade calificó a Lula como "el primer presidente negro de Brasil (...) "Considérese un africano"<sup>32</sup>.

Durante ese mismo viaje Lula inició conversaciones sobre cómo acelerar la transferencia de tecnología a los países africanos para que produzcan sus propios medicamentos para combatir el SIDA. Cabe recordar que en Brasil el gobierno provee tratamiento gratuito para

---

<sup>30</sup> SARAIVA, Flavio; Op. Cit, pág. 12.

<sup>31</sup> "Lula comienza una gira por África que incluye Argelia, Benín, Botswana y Sudáfrica", en Viva Paraguay, 8 de febrero de 2006. En sitio web: <http://www.vivaparaguay.com/modules/news/article.php?storyid=40984>

<sup>32</sup> "Lula pide perdón a Senegal por el 'grave error histórico' de la esclavitud, en Afro News, 14 de abril de 2005. En sitio web: <http://www.afrol.com/es/articles/16133>

los afectados por el HIV, y produce versiones genéricas de casi todos los fármacos. De forma paralela, Nigeria comenzó a producir sus propios fármacos genéricos y es considerado uno de los socios más importantes de Brasil en África.

Finalmente, en febrero de 2006, el presidente realizó su cuarta gira por África abarcando Argelia, Benín, Botswana y Sudáfrica con cuyos gobiernos firmó una serie de tratados de cooperación en las áreas de agricultura, salud y educación. De esta forma, Lula alcanzó el número de 17 países africanos visitados desde su llegada al poder (más que cualquier otro gobernante brasileño) junto con la recepción en Brasil de jefes de Estado y de gobierno de 16 países de ese continente.

Al investigar los motivos que llevan al actual gobierno brasileño a acercarse a África, Fernando Jacques, del Departamento África del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil se refiere, en primer lugar, a los *lazos históricos y las afinidades culturales*: “África tuvo un importante papel en la formación de la sociedad brasileña como un todo, lo que se refleja en los hábitos y costumbres, en las artes y en muchas otras áreas”<sup>33</sup>. En segundo lugar, señala *motivos políticos*: “Brasil y los países africanos comparten diversos intereses comunes, lo que hace recomendable un diálogo y una coordinación creciente entre los gobiernos”<sup>34</sup>. Finalmente, menciona *razones económicas* para el acercamiento dada la posibilidad de sociedades mutuamente ventajosas.

Desde el punto de vista económico, se destaca la participación, en varias de las giras realizadas por África, de empresarios o la organización de foros empresariales. El comercio global de Brasil con África aumentó progresivamente a lo largo de este período pasando de US\$ 5 mil millones en 2002 a US\$ 6 mil millones en 2003, US\$ 10.4 mil millones en 2004 y US\$ 12.6 mil millones en 2005<sup>35</sup>. Los productos intercambiados cambian conforme los países. En términos muy generales, entre las importaciones de África se destacan el petróleo, los minerales y los productos de origen animal y vegetal, mientras que entre las

---

<sup>33</sup> Entrevista realizada a Fernando Jacques del Departamento África del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil por el Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI). En sitio web:

<http://www.caei.com.ar/es/entrevista/brasil.pdf>

<sup>34</sup> Ibidem.

<sup>35</sup> Ibidem.

exportaciones de Brasil hacia los países africanos se encuentran azúcar y derivados, carnes y bienes manufacturados.

En el plano político, cabe subrayar la búsqueda de apoyo del gobierno brasileño entre los Estados africanos para lograr un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: “Brasil quiere ser miembro permanente del Consejo de Seguridad y para eso tiene que entenderse con los países africanos”, declaró Pedro Motta, director para África de la cancillería brasileña<sup>36</sup>.

En cuanto a las relaciones con Sudáfrica, uno de los puntos más sobresalientes radica en la conformación de la asociación IBSA que reunió a Brasil y Sudáfrica junto con India. Entre los antecedentes de esta unión se encuentra la idea del ministro sudafricano de Industria y Comercio, Alec Erwin de constituir una especie de G7 del Sur para fortalecer áreas de convergencia de intereses en los campos multilaterales, particularmente en las Naciones Unidas y en la Organización Mundial del Comercio. Las conversaciones para la creación de IBSA se iniciaron en una reunión del G8 en Evian, a partir del encuentro de los Ministros de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Amorim; de Sudáfrica, Nkosazana Dlamini Zuma; y de India, Jaswanth Sinha. El acuerdo se concretó en junio de 2003 e implicó la integración de tres potencias altamente influyentes, cada una en su continente, que comparten intereses, necesidades y capacidades similares en el plano regional.

Una de las principales aspiraciones del gobierno brasileño, en el seno de esta asociación, es la promoción de la reforma del sistema de Naciones Unidas, teniendo en cuenta que los tres países poseen las mismas aspiraciones de asegurarse un lugar permanente en el Consejo de Seguridad, sin competir entre ellos en la propia región. Cabe aclarar, no obstante, que Sudáfrica no apoya abiertamente esta propuesta debido a sus obligaciones regionales con la Unión Africana.

---

<sup>36</sup> “Saldar la deuda histórica: cuarto viaje de Lula a África”, diario Página 12, 6 de febrero de 2006. En sitio web: <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-62673-2006-02-06.html>

Otro de los ámbitos en los que Brasil actúa en conjunto con Sudáfrica es en el G20, grupo de presión que busca eliminar o reducir de forma significativa las barreras al comercio agrícola en el marco de la Ronda de Doha de la OMC, y que forzó la suspensión de la reunión en Cancún en septiembre de 2003 en reclamo de un cambio de rumbo en las reglas de intercambio comercial entre países pobres y ricos. La coincidencia de posiciones en este sentido se vio reflejada durante la primera visita a África cuando Lula Da Silva y Thabo Mbeki emitieron un comunicado en el cual señalaron la "inaceptabilidad de que los países ricos sometan a las naciones en vías de desarrollo a medidas proteccionistas"<sup>37</sup>.

En el terreno bilateral, resulta importante mencionar el proceso de negociación llevado adelante para la firma de un acuerdo de libre comercio entre Sudáfrica y el MERCOSUR. Con la llegada del nuevo gobierno democráticamente elegido en Sudáfrica existió un incesante interés por parte del país africano de estrechar los vínculos ya sea entre el MERCOSUR y Sudáfrica, MERCOSUR – SADC (Comunidad de Desarrollo del África Austral) o MERCOSUR – SACU (Unión Aduanera del África Austral), procesos de integración en los cuales Sudáfrica es el principal actor. El acercamiento entre MERCOSUR y Sudáfrica fue el que finalmente prosperó con la firma de un Acuerdo Marco el 14 de diciembre de 2000 en Florianópolis y más tarde un Acuerdo de Comercio Preferencial en 2004. Es importante aclarar que "fue Brasil quien diseñó estrategias hacia Sudáfrica y la región de África Austral para lograr un área de libre comercio. Argentina solamente acompañó a Brasil con una política reactiva y no proactiva"<sup>38</sup>.

### **Algunas consideraciones finales:**

El análisis de la política africana de los distintos gobiernos brasileños demuestra la presencia tanto de motivos económicos como de razones político culturales en el acercamiento a África. La preeminencia de unos u otros estuvo condicionada por el contexto histórico de cada período en particular. En consecuencia, mientras que en

---

<sup>37</sup> "Lula inicia nueva gira africana", BBC Mundo, 11 de abril de 2005. En sitio web: [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid\\_4431000/4431625.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_4431000/4431625.stm)

<sup>38</sup> LECHINI, Gladys; Op. Cit, pág. 208.



numerosas ocasiones el discurso cultural fue sólo un medio para el logro de beneficios económicos, en otros momentos los gobiernos brasileños consideraron que la coyuntura exigía enfatizar los gestos políticos dejando de lado las motivaciones comerciales tal como ocurrió a mediados de los ochenta y principios de los noventa en relación al régimen del apartheid del gobierno sudafricano.

En suma, la política africana de Brasil fue, ante todo, incrementalista y pragmática. La política incrementalista “fue desarrollándose a lo largo del tiempo y ganando en experiencia hasta que encontró un límite en la década del noventa por la ausencia de recursos suficientes y la persistencia de problemas en los Estados africanos”<sup>39</sup>. Fue a su vez, una política pragmática “vinculada al interés nacional en tanto hilo conductor, en el marco de los diseños globales”<sup>40</sup>.

El relanzamiento de la política africana de Brasil por parte del gobierno de Lula Da Silva parte de un diseño que parece conjugar tanto elementos económicos como políticos y culturales. Desde el punto de vista político, se refuerza la idea de que Brasil debe liderar el desarrollo de un proyecto de cooperación Sur-Sur a fin de aumentar los márgenes de influencia en los espacios de negociación de las cuestiones mundiales (lo cual se observa claramente en la iniciativa de IBSA junto con Sudáfrica). En este sentido, la administración brasileña considera que una política africana bien concertada permite mejorar las posiciones de negociación de los países en desarrollo en los foros multilaterales. Para el logro de este objetivo se destaca, especialmente, el estrechamiento de relaciones con aquellos países culturalmente afines como las naciones africanas de habla portuguesa.

Económicamente, la actual política africana es funcional al nuevo modelo de desarrollo interno brasileño el cual, sobre la base de capitales nacionales, busca generar un desarrollo económico más productivo que financiero.

---

<sup>39</sup> LECHINI, Gladys; Op.Cit, pág. 136.

<sup>40</sup> Ibidem.

Finalmente, el gobierno de Lula enfatiza que el papel central de África en la formación de la sociedad y de la economía de Brasil, demanda una política específica, pública y legitimada por la sociedad brasileña por intermedio de instituciones como el parlamento, las universidades, sus empresas y la opinión pública en general.

## **BIBLIOGRAFÍA**

CERVO, Amado Luiz; “Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso”, en RBPI Revista Brasileira de Política internacional, N° 45, 2002.

DE ALMEIDA, Paulo Roberto; “Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula”, en RBPI Revista Brasileira de Política Internacional”, n° 47, 2004.

DE SÁ PIMENTEL, José Vicente; “Relações entre o Brasil e a África subsaariana”, en RBPI Revista Brasileira de Política Internacional, n° 43, 2000.

DZIDZIENYO, Anani; “Race and International Relations: Brazil and South Africa”, en South African Journal of International Affairs, Vol. 8, n° 1, Summer 2001.

Entrevista realizada a Fernando Jacques del Departamento África del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil por el Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI). En sitio web:

<http://www.caei.com.ar/es/entrevista/brasil.pdf>

LECHINI, Gladys; “Argentina y África en el espejo de Brasil ¿Política por impulsos o construcción de una política exterior?”, Ed. CLACSO, Buenos Aires, 2006.

“Lula comienza una gira por África que incluye Argelia, Benín, Botswana y Sudáfrica”, en Viva Paraguay, 8 de febrero de 2006. En sitio web:

<http://www.vivaparaguay.com/modules/news/article.php?storyid=40984>

“Lula inicia nueva gira africana”, BBC Mundo, 11 de abril de 2005. En sitio web:

[http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid\\_4431000/4431625.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_4431000/4431625.stm)

“Lula pide perdón a Senegal por el ‘grave error histórico’ de la esclavitud”, en Afro News, 14 de abril de 2005. En sitio web: <http://www.afrol.com/es/articles/16133>

MOURAO, Fernando y OLIVEIRA, Enrique; “Política africana no Brasil”, en “O desafio geoestratégico: sessenta anos de política externa brasileira: 1930-1990”, USP, diciembre 2000.

PENNA FILHO, Pio; “África do Sul e Brasil: diplomacia e comércio (1918-2000)”, en RBPI Revista Brasileira de Política Internacional, n° 44, 2001.

“Saldar la deuda histórica: cuarto viaje de Lula a África”, diario Página 12, 6 de febrero de 2006. En sitio web: <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-62673-2006-02-06.html>

SARAIWA, Flavio; “Política exterior do Governó Lula: o desafio africano”, en en RBPI Revista Brasileira de Política internacional, n° 45, 2002.

SARAIWA, Flavio; “O Brasil e a África no Atlântico Sul: uma visão de paz e cooperação na história da construção da cooperação africano-brasileira no Atlântico Sul”. En sitio web de CLACSO: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/aladaa/sombra.rtf>

SOARES DE LIMA, Maria Regina y HIRST, Mónica; “Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities”, en International Affairs, 2006. En sitio web:

<http://www.blackwell-synergy.com/doi/abs/10.1111/j.1468-2346.2006.00513.x>

Sitios oficiales:

- Sitio oficial de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa CPLP:  
[http://www.cplp.org/quemsomos\\_obj.asp](http://www.cplp.org/quemsomos_obj.asp)