

# LA POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL EN LOS PAÍSES DE ÁFRICA DURANTE LOS MANDATOS PRESIDENCIALES DE LULA DA SILVA (2003-2010). ANÁLISIS DESDE LA TEORÍA DEL ROL NACIONAL Y EL FENÓMENO DE LA PRESIDENCIALIZACIÓN Y PERSONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA

Isabel Torres Ramírez

## Resumen

Brasil y África comparten lazos culturales e históricos que han permitido un acercamiento importante entre el continente más grande del mundo y el gigante sudamericano desde la independencia de Brasil en 1822 y que ha atravesado por diferentes etapas de acercamiento y distanciamiento, a través del tiempo, pero sin perder sus vínculos del todo. Estos altibajos, si bien, ha estado determinados tanto por factores externos e internos en el contexto africano y brasileño, respectivamente, también han sido ampliamente influenciados por los jefes de Gobierno brasileños, pero principalmente por su visión de lo que representa el Brasil y el rol que debe jugar este en el mundo. Es decir, existe una concatenación entre los elementos particulares de los liderazgos políticos brasileños que han determinado la importancia de África en sus agendas, así como del rol nacional que ha jugado Brasil como líder regional en América Latina, pero también como un jugador global de alto alcance, en el cual África se vuelve crucial desde el panóptico brasileño contemporáneo, especialmente bajo el liderazgo de Lula da Silva.

**Palabras clave:** Brasil, política exterior, rol nacional, personalización y presidencialización de la política.

## Introducción

Este trabajo tiene como objetivo y punto de partida conocer los múltiples acercamientos por parte de Brasil hacia los países de África, a partir de 2003 y hasta 2010 —período en el que Luiz Ignácio Lula da Silva tomó posesión del cargo como presidente de la República de Brasil—, así como comprender los motivos detrás del relanzamiento de las relaciones diplomáticas durante dicho ciclo. A partir de este punto se derivan dos preguntas: una de carácter general y otra específica:

1) ¿Cuáles fueron las principales acciones/decisiones de Brasil en materia de Política Exterior hacia los países de África durante los dos mandatos presidenciales de Lula da Silva?; y 2) ¿Cuál fue el valor de que la figura del Presidente de la República encabezara una Política Exterior constante y cercana con los países de África?

Sin embargo, antes de abordar a profundidad ambos hechos, el primer apartado se enfocará en precisar algunos términos clave que serán utilizados a lo largo del desarrollo de este estudio:

En principio, determinar qué se entiende por política exterior y los factores que influyen en la formulación de la misma por parte de cualquier Estado. Así mismo, cómo se define la teoría del rol nacional y el fenómeno de la presidencialización y personalización de la política para, posteriormente, definir la manera en que dicha teoría permite una mejor comprensión de la política exterior brasileña en África en el período de estudio.

El siguiente apartado se refiere a la política exterior de Brasil hacia África a partir de 2003, en particular a las decisiones políticas tomadas desde las oficinas de Itamaraty<sup>1</sup> y aquellas que emanan directamente de la Presidencia, así como la nueva dinámica de la administración de Lula da Silva para los países del continente africano.

En la última sección se abordarán dichas temáticas más a fondo en un marco analítico, a fin de entender como el fenómeno de la presidencialización en Brasil, que aumentó con Lula da Silva, generó que el rol nacional se canalizara alrededor del presidente elevando el nivel de representación del país en lo internacional y, en nuestro caso de estudio, en África.

<sup>1</sup> El Palacio Itamaraty, también conocido como el Palacio de los Arcos, es un edificio ubicado en Brasilia, que funge como la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil.

Finalmente, como nota para el lector, cabe señalar que este esfuerzo tiene como objetivo analizar —de forma objetiva— los acercamientos, las decisiones y las acciones de Brasil frente a los países de África, en específico aquellas provenientes de la figura presidencial, y que de ninguna manera pretende realizar un juicio a la política exterior de dicho país, o bien, evaluar sus éxitos o fracasos en cualquiera de los períodos presidenciales mencionados en este documento.

### **La teoría del rol nacional y el fenómeno de la presidencialización en el diseño y la ejecución de la política exterior**

En principio, al hacer referencia a la política exterior de un Estado, se entenderá como el “curso de acción que las autoridades, debidamente constituidas a nivel nacional, persiguen con el fin de preservar o modificar una situación en el sistema internacional” (Rosenau, 1968). Asimismo, se refiere a la “conducta y acción externa de un Estado, dirigida a un escenario internacional en el que interactúan diversos actores, estatales y no estatales, que se caracteriza (...) por un orden internacional con normas y prácticas que favorecen los intereses de quienes los propusieron” (Murillo, 2008).

Es importante destacar que la política exterior dependerá de diversos elementos: “variables de idiosincrasia, de función, gubernamentales, sociales y sistémicas” (Rosenau 2002). A fin de cumplir con el objeto de estudio, se destacará la primera variable sobre la importancia de la idiosincrasia, la formación y la manera en que el individuo que ejerce el cargo de presidente entiende la

funcionalidad del Estado, así como sus instituciones y mecanismos de acción. Deberá considerarse que, en la ejecución de la política exterior, la figura del agente tomador de decisión es de primordial relevancia. Sin embargo, existe una estructura institucional con la cual interactúa y que de manera conjunta le permite construir y tomar decisiones.

En este sentido, ni los agentes, ni la estructura por sí solas son suficientes para la explicación del comportamiento estatal en torno a la política exterior. Los agentes están inmersos en la estructura, tanto nacional como internacional, de manera que toman decisiones (agencia), pero siempre dentro de un conjunto de precisiones (estructura), las cuales limitan su libertad de acción (Tobler, 2014).

Sin embargo, en consideración con el papel central del comportamiento humano en este análisis es importante estudiar la racionalidad del individuo en la ejecución de la política exterior. Al respecto, diversos investigadores han señalado una serie de factores que afectan la racionalidad en la toma de decisiones. Hill reconoce que para un tomador de decisión es casi imposible actuar racionalmente, debido a los grandes problemas de incertidumbre, de información y de complejidad a los cuales se enfrenta en el ámbito de la política exterior. De la misma manera, los autores Hudson y Vore señalan que existe una “fuerte limitación a la racionalidad debido a que una situación puede ser percibida e interpretada de muchas formas diferentes”, dependiendo de factores individuales de los tomadores de decisión, y también de factores contextuales o situacionales de la toma de decisión. Al respecto, Velosa recuerda que la política exterior, siendo una política pública, es fuertemente afectada por el contexto político (2014).

## *Presidencialización y personalización de la política*

Los tomadores de decisiones, quienes ejercen las facultades de dictaminar y poner en práctica las resoluciones y determinantes — en este caso— en materia de política exterior, actúan conforme a diversos factores internos y estímulos externos que influyen en sus decisiones. La educación, el contexto socioeconómico, la religión, la experiencia laboral, la historia, la cultura, la geografía, y la demografía son “factores que inciden, facilitan o delimitan la toma de decisiones de los actores” (Hudson, 2012). Son estos factores los que constituyen “el medio o el ambiente”, denominado por Margaret y Harold Sprout en 1956, quienes señalan que “nunca dos seres humanos se enfrentan al mismo grupo de factores ambientales (...) y cada individuo es una unidad para el estudio de la acción política” (Sprout, 1956).

Al respecto, es importante destacar que desde hace unas décadas los jefes de Gobierno han adquirido gran visibilidad en el ámbito de la política nacional como internacional, como si representasen toda la política de sus respectivos países, así como del partido que encabezan, lo cual ha sido categorizado como la personalización de la política (Pasquino, 2016). Este fenómeno se produce cuando las características personales del líder son propuestas por él mismo como las más preponderantes. Son enfatizadas y expuestas de manera constante y, consideradas —ya sea por él o por sus seguidores—, más importantes que su biografía, su experiencia en la política, su rendimiento, sus programas (2016) o sus decisiones.

En diversas situaciones, incitados por su visibilidad, su popularidad o la atención que los medios dedican a sus actividades, los líderes optan por la presidencialización de la política (Poguntke

y Webb, 2005). Aunque si bien es cierto que puede existir personalización sin presidencialización, es improbable que exista la presidencialización sin personalización de la política, pues solo un líder que haya alcanzado gran visibilidad y cuyas afirmaciones obtengan amplia respuesta, así como que su popularidad le consienta tomar decisiones, originales, innovadoras e incluso controvertidas, sus colaboradores y la propia estructura política le podrán consentir concentrar más poder en sus manos (Pasquino, 2016). Se podría considerar que su rendimiento otorga mayor visibilidad y relevancia a su gobierno en el sistema internacional, haciéndolo destacar, no sólo por las particularidades de su liderazgo, sino por las propias particularidades del Estado que representa.

### *Rol nacional*

En un contexto en el que la personalidad del individuo que ejerce el liderazgo en la estructura gubernamental del Estado se vuelve relevante el aspecto racional en la toma de decisiones políticas, las cuales estarán determinadas por las ideas y el entorno particular del tomador de decisiones, en este caso, del jefe de Gobierno que ha personalizado su propia gestión presidencial.

En este sentido, resulta conveniente traer a colación el enfoque constructivista dentro de las Relaciones Internacionales, y particularmente en el ámbito de la política exterior, pues sitúa como un factor determinante a los tomadores de decisiones y sus ideas en la ejecución de esta última y, por ende, su impacto en las Relaciones Internacionales, pues los tomadores de decisiones no pueden evitar tener sus propias ideas del mundo.

Al respecto, la teoría del rol nacional se interesa en la manera en que los tomadores de decisión ven el rol que deben jugar sus Estados en el sistema internacional para poder explicar el comportamiento estatal. Así, la teoría del rol establece un puente entre la identidad y la política exterior, ya que asigna un papel central a las ideas de los tomadores de decisión como elemento explicativo del comportamiento estatal (Tobler, 2014).

La teoría del rol resalta la importancia de los individuos al analizar sus percepciones e interpretaciones, pero no se reduce a ellos, porque también toma en cuenta la estructura, es decir el entorno social, nacional e internacional, dentro del que se encuentran los individuos y frente al cual se define el rol que debería desempeñar el Estado. La teoría del rol abarca el contexto psicológico o individual de los tomadores de decisión y su contexto doméstico e internacional (2014).

La percepción del rol que debe jugar el Estado en el sistema internacional se refiere a orientaciones y preferencias continuas y constantes a través del tiempo, que van más allá de una decisión individual, y que pretenden tener un cierto nivel de generalidad y estabilidad (Holsti, 1970). La variable dependiente más usada en la teoría del rol aplicada al análisis de política exterior es el desempeño del rol, también llamado “*role performance*” por Holsti (1970) o “*role enactment*” por otros autores como Thies. Holsti lo define como “las actitudes, decisiones y acciones que los gobiernos toman frente a otros actores con el fin de implementar su rol”.

Por consiguiente, se hace referencia a la fase de la implementación o ejecución de la política exterior. Al aplicar las definiciones anteriores al caso de Brasil; se analizará el rol que



ha jugado ese país en África a lo largo del tiempo, con énfasis en el período de estudio, y bajo qué circunstancias o contexto su presencia aumentó o disminuyó a través de las décadas.

Por otro lado, la variable independiente más utilizada, y al mismo tiempo el concepto central de la teoría de rol, es la concepción del rol nacional, la cual se refiere a la fase de la formulación de la política exterior, a diferencia del desempeño de rol (que concierne a la implementación). Al respecto, Holsti la describe como la definición propia por los tomadores de decisión de los tipos generales de compromisos, reglas y acciones apropiadas para su Estado, y de las funciones, si existen, que su Estado debe cumplir en el sistema internacional. El rol nacional hace énfasis en la percepción de los tomadores de decisión a partir de sus propias ideas.

### *Hipótesis*

El fenómeno de la presidencialización y de la personalización en la política de Brasil, el cual se acrecentó de forma importante con la llegada al poder de Lula da Silva, generó que el rol nacional se canalizara alrededor del presidente elevando la representación del país en el ámbito internacional. De esta manera, el tono ideológico progresista de Lula da Silva y el incremento del papel protagónico de Brasil en el mundo, así como la apertura de diecinueve representaciones diplomáticas de ese país en el continente y las 34 visitas que realizó Lula a África, dinamizaron y fortalecieron la relación diplomática, consolidando el discurso presidencial de ampliar las relaciones bilaterales con África (Lula da Silva, 2002), a fin de lograr un mayor posicionamiento mundial y la internacionalización del país.



## El continente de África y Brasil: una relación de diversas conexiones

De todos los países latinoamericanos, el que ha desarrollado con mayor intensidad sus relaciones con los países de África es Brasil. Actualmente, los brasileños se han consolidado como grandes socios comerciales para los países africanos, debido a las diversas afinidades. Asimismo, se trazó un pasado común de conexión cultural a partir del comercio triangular, que durante casi cuatro siglos unió a Europa, América y África, así como el período de esclavitud definido como la Gran Trata Atlántica. Entre principios del siglo XVI y la abolición formal de la esclavitud en Brasil en 1888, ingresaron cerca de 9 millones de esclavos africanos al Nuevo Mundo (Lechini de Álvarez, 1986).

En el caso brasileño, entre el siglo XVI y el XIX alrededor de 3,5 millones de esclavos africanos arribaron al país, lo que explica por qué el 7.6% de la población de Brasil es afrodescendiente, en una nación de alrededor de 213.5 millones de habitantes (Banco Mundial, 2019). En la medida que el vínculo de Brasil con África fue continuo, la formación identitaria brasileña le debe gran parte de su ser al componente afro. En vísperas de la independencia, el número de esclavos negros excedía al de la población blanca. En 1818 fueron 1,1 millón de blancos frente a 1,9 millones de negros, de un total de casi 4 millones de habitantes (Alvin, 1933).

Diversos autores hablan de una africanización del Brasil y también de una “brasilización” de África, esta última en referencia a la cantidad de ex-esclavos que retornaron a sus países, durante las primeras décadas del siglo XIX o quienes fueron deportados (Rodrigues, 1962). El *candomblé*, la samba, la *capoeira* y otras manifestaciones folclóricas son algunos de los elementos que narran

en forma notoria este origen negro. Por otra parte, Brasil ha dejado su huella en África a partir de aportes concretos como el tabaco y de varios productos alimenticios (1962).

Pese a estas afinidades culturales y el pasado histórico compartido, la relación entre Brasil y África ha sufrido altibajos a través del tiempo. Después de la independencia de Brasil, en 1822, las relaciones con África fueron tibias y se mermaron con el reparto y posterior colonización de África por las potencias europeas a fines del siglo XIX. Hasta su emancipación, las relaciones con África fueron mediatizadas por las metrópolis colonialistas y Brasil formó parte de la comunidad luso-brasileña vinculada a las excolonias portuguesas de África (Lechini de Álvarez, 1986). No obstante, el vínculo no desapareció, incluso en el siglo XIX.

Sin embargo, la vinculación considerable reaparecería a partir de la segunda mitad del siglo XX, y esta vez de manera premeditada (Freixa, 2014). A partir de la década de 1960 con las descolonizaciones y la conformación de numerosos Estados, Brasil planteó un acercamiento estratégico a algunos países africanos, principalmente los más poblados y los de habla portuguesa (2014).

### **Antes de Lula, una mirada a las décadas de 1960 al 2000**

Desde la década de 1960, Brasil esgrimió una política proafricana en favor de las descolonizaciones interrumpida por el gobierno militar. Tras las presidencias de Quadros y Goulart el acercamiento con África se mermó condicionado por la situación del entonces esquema mundial bipolar, sus implicaciones ideológicas. Así mismo, la aproximación de Brasil al continente fue visto por algunos africanos como un intento de imponer el dominio político y económico brasileño, especialmente a partir de 1973, cuando Brasil se viera apremiado ante la crisis del petróleo (2014).

Fue el entonces presidente Jânio da Silva Quadros quien, durante su breve gobierno —de enero a agosto de 1961— y desde su primer discurso presidencial, el 31 de enero del mismo año, redirigió a Brasil hacia una “política exterior soberana” (Velasco, 2014), lo que impactó en la reformulación de las relaciones del país con el continente y culminó en la creación de la División de África dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, así como la elevación de la representación diplomática en Ghana a nivel de Embajada y la apertura de las embajadas en Kenya, Nigeria y Senegal (Velasco, 2014).

Sin embargo, ese mismo año, Quadros renunció a la presidencia y Brasil atravesaba por una grave crisis económica, esta última generó que el gobierno y los partidos políticos perdieran el apoyo de la población y en todo el país se llevaron a cabo movimientos sociales, huelgas y manifestaciones. En 1964, el golpe de Estado de Humberto Castello Branco le dio fin al “Varguismo” (Ordoñez, 2011) y el régimen militar intentó gestar la cohesión social a nivel nacional y equilibrar la economía, a fin de que el país fuera más atractivo para la inversión extranjera.

Entre 1967 y 1969 con Arthur Costa e Silva se amplió el número de representaciones diplomáticas en el continente con la apertura de las embajadas en Côte d’Ivoire y en la República Democrática del Congo. En 1972, durante el gobierno de Emilio Garrastazu Médici (1969-1974), el entonces canciller Barboza realizó la primera gira oficial a diversos países de África Occidental, en donde pronunció alrededor de ochenta discursos y, de acuerdo con sus memorias, conoció de primera mano al continente y las aspiraciones de sus dirigentes, lo que trazó el camino para, posteriormente, definir la posición de Brasil con respecto a la independencia de las entonces colonias africanas de Portugal (Barboza, 1992).

Entre 1974 y 1975, en consideración con el gran número de movimientos internos y externos en favor de los países africanos y su descolonización, el gobierno de Brasil tomó la decisión de reconocer las independencias de Angola (noviembre 1975), Cabo Verde (julio 1975), Guinea Bissau (julio 1974), Mozambique (junio 1975) y Santo Tomé y Príncipe (julio 1975), por mencionar algunas, lo que generó un estado de confianza para África con respecto a sus relaciones con Brasil —que anteriormente había estado en favor de Portugal—, así como oportunidades de negocio ya que la tecnología manufacturera incipiente de Brasil era “más adaptable a África que la de los países desarrollados” (Anglarill, 1980).

A partir de dichos acontecimientos, durante la década de 1970, las relaciones diplomáticas alcanzaron un nivel importante. Diversos líderes y cancilleres de los países de África visitaron Brasil y el comercio entre dichos actores creció abruptamente. Hasta 1977, ocho países africanos adquirirían alrededor del “80% de las exportaciones brasileñas y cinco suministraban el 94% de las importaciones africanas a Brasil” (Nunes-Pereira, 1982). Para 1982, Brasil había establecido relaciones con 41 de los 51 países independientes en ese entonces en África y contaba con 19 embajadas en el continente. Así mismo, 12 países de África tenían representaciones diplomáticas en Brasil (1982).

Sin embargo, debido a la situación económica de Brasil, en la segunda mitad de la década de los 80, las relaciones y los contactos de alto nivel se vieron disminuidos por problemas internos, especialmente la deuda externa y la inestabilidad económica nacional. Así, las relaciones a partir del gobierno de José Sarney (1985-1990) se vieron disminuidas. La política exterior de Brasil durante esos años se basó en ganar protagonismo a partir de la diversificación

de las relaciones exteriores, haciendo hincapié en América Latina y el ámbito multilateral, por lo que África perdió peso en la política exterior brasileña (Freixa, 2014).

Brasil optó por relacionarse con aquellos países africanos que cumplieran las realidades brasileñas —en particular la Sudáfrica post-Apartheid, Angola y Nigeria— (Pimentel, 2000). Pasó de asociarse bajo una política Sur-Sur, de las décadas de 1970 y 1980, a “asociaciones estratégicas” (Lechini de Álvarez, 2006) ya que la cooperación pasó a ser vistas como algo obsoleto. Algunos ejemplos de esta nueva política son la firma de convenios y acuerdos con Sudáfrica, Namibia, Angola, Mozambique, Cabo Verde, Santo Tomé y Príncipe y Nigeria.

Esta línea continuó en la gestión de Fernando Cardoso (1995-2003), quien se destacó por la ausencia de África en la política exterior de Brasil, pese al uso de la diplomacia cultural como una herramienta retórica enfocada en el número de afrodescendientes y su aporte histórico. En ese tenor, aparecieron grupos de presión dentro de la sociedad brasileña en contra de la formulación de la política exterior hacia África como el Colectivo de Empresarios Afro-brasileños (CEABRA), en 1996. Para el siglo XXI comenzó un esfuerzo sin precedentes en las relaciones afro-brasileñas, el regreso a las políticas de la cooperación sur-sur y un aumento considerable en el comercio entre Brasil y África (Freixe, 2014).

### **Mayor presencia de Brasil en África: la visión de Lula**

Cuando Lula inició su primer mandato, parecía dispuesto a promover el papel de Brasil como líder regional, explicando este rol por la fuerza de las cosas (territorio, población, crecimiento económico, desarrollo tecnológico). En ese sentido, el presidente dejó claras sus intenciones en su discurso al asumir la presidencia: “Todos los países de América del Sur ven a Brasil como un líder natural y Brasil

hace 500 años que no lo ve y no quiere serlo. Brasil tiene que asumir su grandeza” (La Nación, 2004). De esta manera, “en vez de negar la intención de ejercer cualquier forma de liderazgo en la región, la Presidencia lo consideraba como algo natural”. Sin embargo, de manera paralela la Cancillería brasileña se empeñaba en desmentir todo propósito de hegemonía (Lechini y Giaccaglia, 2010).

Las aparentes contradicciones discursivas se resolvieron cuando el presidente aceptó la estrategia de la Cancillería, por la cual tanto Itamaraty como Lula niegan cualquier alusión explícita al “liderazgo brasileño” optando, según palabras del presidente, por una “influencia política sin liderazgo” (El País, 2006). Si bien, el liderazgo de Brasil todavía contaba con resistencias internas y externas, a partir del siglo XXI, Brasil comenzó a ser reconocido como un importante actor de la cooperación sur-sur, por medio de la cual realizó una diversidad de proyectos con los países en desarrollo. Las condiciones económicas favorables permitieron a las dos gestiones de Lula da Silva expandir sus acciones en materia de cooperación Sur-Sur y declararla como un instrumento de su política exterior (Palomo, 2016).

En la era del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), la política exterior y la cooperación de Brasil adquirió un nuevo matiz. Sobre bases políticas y económicas, Brasil se consolidó como un actor del desarrollo social y un promotor de transferencia de conocimientos especializados y de recursos para mejorar la condición de vida de los ciudadanos de países en condiciones parecidas o peores a la del mismo Brasil (DeSousa, 2008; Ayllón, 2012). Su política exterior lo posicionó como un país que, por su importancia económica, demográfica y territorial debía actuar en la construcción de una “nueva correlación internacional de fuerzas” (Leite, 2011).

Durante las administraciones de Lula se enlazan los conceptos supra citados: personalización y presidencialización de la política, así como el de rol nacional. Es decir, por un lado la propia personalidad de Lula como un líder con un amplio apoyo popular hizo que su visión del Brasil como un líder regional con alcances globales permeara no sólo dentro de la sociedad brasileña, sino en la propia estructura y aparato gubernamental, lo que le permitió impulsar su estrategia en torno al rol nacional que Brasil debía jugar en el mundo. Como se mencionó anteriormente, utilizó como herramienta diplomática y estratégica, la cooperación sur-sur en regiones en las que en el pasado Brasil gozaba de influencia, como África.

Con el ascenso de Lula a la presidencia, la dimensión africana volvió a tomar fuerza de la mano de Itamaraty. En un contexto de política pragmática, vinculada al interés nacional como hilo conductor de algunos intereses subnacionales y en donde la cooperación Sur-Sur era preponderante. Haciendo referencia nuevamente a su discurso de investidura, en referencia a África, Lula Da Silva señaló lo siguiente: “reafirmaremos los profundos vínculos que nos unen a todo el continente africano y nuestra disposición a participar activamente para que desarrolle su enorme potencial”.

A lo largo de su presidencia, Lula da Silva se dedicó a la consolidación de las relaciones entre Brasil y los países de África, mediante un activismo que no se había visto anteriormente y mucho menos a nivel presidencial, en particular con respecto a las numerosas visitas oficiales al continente, que alcanzaron un total de 34 ocasiones.

En principio, una de las más importantes decisiones fue el establecimiento del Foro Brasil-África —sobre política, cooperación y comercio—, en la ciudad de Fortaleza en junio de 2003, después de la visita del canciller Amorim a diversos países de África, en mayo de 2003, y que sería preparatoria para la primera gira presidencial al



continente, en noviembre de 2003 (Lechini, 2013). En julio de 2004, en Santo Tomé y Príncipe, Lula participó en la V Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP) y, posteriormente, asistió a todas las reuniones de cúpula que se celebraron en Guinea Bissau (2006), Portugal (2008) y Angola (2010).

Su persistencia en la generación de acciones que mostraran inequívocamente su acercamiento a los países de África llevó al presidente de Senegal, Abdoulaye Wade, a calificarlo como “el primer presidente negro de Brasil” y le dijo que se considerase como “un africano”, cuando Lula viajó a Camerún, Nigeria, Ghana, Guinea Bissau y Senegal, en abril de 2005.

Durante sus dos mandatos, el presidente realizó 11 giras por el continente, visitando 23 países —algunos en más de una ocasión— y cerrando su gestión con un viaje a Mozambique junto a la entonces presidenta electa, Dilma Rousseff (Brun, 2018). Esta fue una clara señal de continuidad de la política brasileña hacia África (Lechini, 2013). Las visitas oficiales bilaterales y en el ámbito multilateral constituyen una muestra real del discurso inicial de Lula Da Silva de dar un nuevo impulso a las relaciones diplomáticas con los Estados de África.

Consecuentemente, la revitalización de la agenda africana se constituyó como uno de los ejes centrales de su gobierno. La actividad diplomática se intensificó a nivel bilateral y multilateral, al mismo tiempo que la relación comercial se incrementaba. La presencia tan activa del presidente y el empuje y dinamismo diplomático lograron revertir la disminución de las relaciones con los países de África de los noventa. Alrededor de 346 instrumentos jurídicos se firmaron con diversos países de África, lo que representó un 67 % de los 519 firmados de 1960 a 2010 (2013).

Durante la gestión presidencial de Lula da Silva, Brasil contó con 37 representaciones diplomáticas en el continente de África, de las cuales 15 fueron abiertas o reestablecidas durante su período en el poder, con lo cual queda de manifiesto su compromiso diplomático con África. Por su parte, entre 2003 y 2010, 14 gobiernos de países de África decidieron abrir una embajada en Brasil, las cuales se sumaron a las 16 misiones ya establecidas en ese país antes de 2003.

En ese tenor, las relaciones comerciales de Brasil con el continente se enmarcan dentro de un aumento generalizado del comercio internacional por parte de África y de Brasil con el resto del mundo, así como en el contexto de una mayor integración de estos a la economía internacional (Pereira Da Costa, 2011). El incremento del interés hacia a África en materia de política exterior genera importantes resultados en materia de comercio e inversiones, donde las empresas brasileñas que atraviesan procesos de transnacionalización juegan un papel fundamental. Los principales socios para Brasil son Egipto, Argelia, Sudáfrica, Marruecos, Nigeria, Angola, Túnez, Liberia, Ghana y Senegal (ITC, 2020).

Al ser Brasil una potencia económica emergente, los gobiernos de Lula da Silva tuvieron que adaptarse a la realidad recurrente de que el país no era únicamente un receptor de inversión de capitales, sino que cada vez más empresas y fondos de capitales nacionales se encontraban invirtiendo en el extranjero, lo que ocurrió preponderantemente en África, en donde se establecieron importantes empresas brasileñas y construyeron una fuerte presencia.

En este sentido, es importante destacar que, a lo largo de ese período, las inversiones extranjeras directas (IED) de Brasil en África, crecieron de 69 miles de millones de dólares en 2001 a 214 miles de millones en 2009 (Lechini, 2013). Asimismo, Petrobras se constituyó

como la empresa latinoamericana que más proyectos consolidó en África; en función de que aumentó la cantidad de petróleo procesado proveniente de dicho continente, pasando del 6,8% en 1997 al 13,63% en 2006, y desplazando a Medio Oriente que contaba con el 6,7% (2013).

Como ha quedado evidenciado, la estrategia de Lula, así como su propia visión y ejecución de la política exterior de Brasil, mediante la cooperación sur-sur, tuvo un éxito destacable al contribuir ampliamente al fortalecimiento de las relaciones con otras regiones, no solamente en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, sino también en términos políticos y económicos, que permitieron recobrar la importancia de los lazos y afinidades histórico-culturales entre Brasil y África.

### **Consideraciones finales**

Si bien, el presente ensayo tiene como enfoque principal el analizar la política exterior de Brasil frente a los países de África durante el mandato del entonces presidente Lula da Silva, resultó imperante poner a consideración los antecedentes históricos en torno a las relaciones diplomáticas de Brasil hacia dicha región, a fin de delimitar la ejecución de la política exterior de Lula hacia los países de África durante su mandato.

Al terminar la gestión de Lula Da Silva, en diciembre del 2010, Brasil se había consolidado como una potencia emergente, la cual destacaba por su papel a nivel internacional y su activismo en el ámbito multilateral. Sus acciones en materia de política exterior fueron denominadas como progresistas. En el caso de la región de estudio, la estrategia diplomática mediante la cual fue operacionalizada la política exterior, generó importantes y fructíferos resultados para las relaciones diplomáticas.

En definitiva, durante la gestión de Lula da Silva, Brasil logró una reincorporación significativa a la dinámica con los países de África. Mediante la diplomacia, el comercio y de la cooperación para el desarrollo, dio un nuevo impulso a su relación con los países africanos. Cabe señalar que, en el caso de África, ninguna de las gestiones presidenciales anteriores o bien, las posteriores, ha dispuesto la misma envergadura que la de la Presidencia de Lula da Silva.

En este sentido, y con base en el enfoque de presidencialización, para el cual es definitoria la personalización de ésta. La propia personalidad, el carisma, el apoyo popular y el empuje de Lula en el escenario político nacional, regional e internacional, le permitieron a su gobierno impulsar a Brasil, no solamente como un líder regional, sino también con un jugador global que puede hacerse participe y aliado de una región tan importante como África, con la cual aprovechó las afinidades culturales e históricas para robustecer la presencia de ese país en el ámbito internacional, demostrando una gran capacidad en términos diplomáticos, políticos y económicos.

Es aquí en donde la teoría del rol nacional, operacionalizada mediante la presidencialización y personalización de Lula, hizo de la cooperación sur-sur su sello en materia de política exterior, la cual le permitió ampliar sus alcances políticos y económicos en el espectro de las relaciones con el continente, logrando impulsar un diálogo diplomático de alto nivel con los países africanos, que redundó en mayores beneficios para ambos socios, desde el aspecto de cooperación internacional para el desarrollo, transferencia de conocimiento y tecnologías, la consolidación de un bloque político estratégico, así como en términos económicos.

Los países de África encontraron beneficios en las materias primas y alimentos que proporcionaba Brasil, así como en su tecnología y conocimientos técnicos. Además, el continente recibió considerables inversiones de empresas brasileñas, particularmente en el sector energético con la presencia de Petrobras. Los países del continente en su conjunto fueron capaces de reemplazar a los países árabes, mercado natural en ese sector.

Sin embargo, con el fin del segundo y último período de Lula da Silva como Presidente de Brasil y, por tanto, la pérdida de su ímpetu e interés por consolidar las relaciones con África. Brasil vio reducidas sus exportaciones a África de 8.7 mil millones de dólares en 2011 a 5.6 mil millones de dólares en 2020, debido a la salida de las empresas constructoras brasileñas, período en el que África alcanzó un crecimiento del PIB de 55%. (Valor Económico, 2020) Así mismo, a principios de 2020, Petrobras finalizó sus operaciones en el continente.

En materia diplomática, en la Cancillería brasileña se reestructuró el área de África y Medio Oriente, la cual fue fusionada con el área encargada para Europa. Además, en los últimos años se cerraron las embajadas de Brasil en Libia y Sierra Leona. Finalmente, la Agencia Brasileña de Cooperación, encargada de los proyectos de cooperación técnica, eliminó la mitad de sus proyectos en el continente (2020).

La actual administración presidencial en Brasil ha sido considerada como disruptiva de las gestiones de Lula da Silva y el Partido de los Trabajadores. Sobre todo, debido a la aparente ejecución aislacionista de la política exterior, que dista del decidido acercamiento hacia África del que llegó a ser denominado como el “primer presidente negro de Brasil”.

En este sentido, es claro que se ha dejado de lado la operacionalización de la cooperación sur-sur, la cual le permitió a Brasil, en el pasado, ampliar sus alcances de política exterior y recuperar los lazos con África, una región rica en términos históricos, culturales e idiosincráticos, así como estratégica por sus recursos humanos y naturales, y en cuanto a geopolítica se refiere, pero que en pocas ocasiones —ya sea por desconocimiento o falta de interés— se le ha dado la importancia que se merece en la ejecución de una política exterior diversa, planificada y racional.

## Bibliografía

Alvin Martin, Percy. (1993). “Slavery and Abolition in Brazil”, *The Hispanic American Historical Review*, Duke University Press, Vol. 13, N° 2, 1933.

Anglarill, Nilda. (1980). “La política exterior de Brasil para África Negra”. *Revista de Estudios Internacionales*, Núm.1, enero/marzo 1980 (página 99). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática del Gobierno de España.

Ayllón, Bruno. (2012). “Contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur”. *Revista CIDOB d’afersinternacionals*.

Banco Mundial. Data catalogue. (2019). Recuperado de [https://datacommons.org/place/country/BRA?utm\\_medium=explore&mprop=count&p\\_opt=Person&hl=es](https://datacommons.org/place/country/BRA?utm_medium=explore&mprop=count&p_opt=Person&hl=es)

Barboza, Mario. (1992). *Na diplomacia, o traço todo da vida*. 4ta Edición. FUNAG, 2020. página 375-419, Rio de Janeiro: Editora Record.

Brun, Élodie.(2018) *El cambio internacional desde las relaciones Sur-Sur. Los lazos de Brasil, Chile y Venezuela con los países en desarrollo de África, Asia y el Medio Oriente*. México. El Colegio de México.

De Sousa, Sarah-Lea John. (2008). *Brasil como nuevo actor del desarrollo internacional, la cooperación SurSur y la iniciativa IBSA*. Fundación para las elaciones internacionales y el diálogo exterior.

Diario La Nación. (2004). “El precio del liderazgo regional”. 20 de junio.

Diario El País. Entrevista al presidente Lula Da Silva. Madrid, 3 de noviembre de 2006 en Gratius, Sussane; “*Lula de nuevo: ¿influencia regional sin liderazgo?*”, Fundación para las Relaciones Internacionales y el diálogo exterior (fride), p. 6. En sitio web: <http://www.fride.org/File/ViewLinkFile.aspx?FileId=1215>

Diario Valor Económico (2020). *Brasil diminui presença e perde influência na África*. 23 de noviembre.

Este trecho é parte de conteúdo que pode ser compartilhado utilizando o link <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/11/23/brasil-diminui-presenca-e-perdeinfluencia-na-africa.ghtml> ou as ferramentas oferecidas na página.

Textos, fotos, artes e vídeos do Valor estão protegidos pela legislação brasileira sobre direito autoral. Não reproduza o conteúdo do jornal em qualquer meio de comunicação, eletrônico ou impresso, sem autorização do Valor (falecom@valor.



com.br). Essas regras têm como objetivo proteger o investimento que o Valor faz na qualidade de seu jornalismo.

Freixa, Omer (2014). *Las relaciones entre Brasil y África a lo largo del tiempo*. Africa Foundation. Recuperado de [http://www.africafundacion.org/IMG/pdf/FREIXA\\_Relaciones\\_Brasil\\_-\\_Africa.pdf](http://www.africafundacion.org/IMG/pdf/FREIXA_Relaciones_Brasil_-_Africa.pdf)

Holsti, K. J. (1970). *National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy*, *International Studies Quarterly*, Vol.14 (página 3).

Hudson, Valerie. (2012). *The history and evolution of foreign policy analysis*. En S. Smith, A. Hadfield, & T. Dunne (Eds.), *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases*, 2nd Ed, (página 23). Oxford University Press.

International Trade Center. Trade Map, disponible en: [https://www.trademap.org/Country\\_SelProductCountry\\_TS.aspx](https://www.trademap.org/Country_SelProductCountry_TS.aspx)

Lechini de Álvarez, Gladys. (1986). *Así es África. Su inserción en el mundo*. Sus relaciones con la Argentina, Editorial Fraterna, Buenos Aires, Cap. V.

Lechini de Álvarez, Gladys. (2006). “*La imagen en el espejo: la política africana de Brasil (1960-2000)*”, en Lechini de Álvarez. *Argentina y África en el espejo de Brasil. ¿Política por impulsos o construcción de una política exterior?*, CLACSO, Buenos Aires, Cap. IV.

Lechini, Gladys y Giaccaglia, Clarisa. (2010). “El Ascenso de Brasil en tiempos de Lula ¿Líder regional o jugador global?” *Revista de Problemas del Desarrollo*, 163 (4), octubre-diciembre.

Lechini, Gladys. (2013). “*La política africana de Lula en el contexto de la Cooperación sur-sur.*” *Observatorio Político Sul-Americano*, Volumen. 8, Número. 3.

Leite, Patrícia Soares. (2011). *O brasil e a cooperação sul-sul em três momentos de política externa: os governos Jânio Quadros-João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva*. Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília, Brasil.

Lula da Silva, Luiz Inácio. (2003). “La política exterior del nuevo gobierno brasileño”. *Foreign Affairs en español*, Vol. 3 Núm.1.

Murillo, Carlos. (2008). La política exterior de Estados pequeños. El caso de Costa Rica. *Temas de Nuestra América. Revista De Estudios Latinoamericanos*, vol. 24, no. 46. (página 82). Universidad Nacional de Costa Rica.

Nunes-Pereira, José María. (1982). Relaciones Brasil-África: problemas y perspectivas. *Nueva Sociedad*. no. 60. mayo-junio.

Ordóñez Saleme, Latife E. (2011). *Historia Política de América Latina. Crónica de un Desencuentro*. 3era Edición, primera reimpresión. (páginas 136-137) FES Aragón, UNAM.

Palomo Suárez, Nurth Inés. (2016). *La cooperación sur-sur brasileña en la era de Lula da Silva (2003-2010): entre las clásicas posturas de la política exterior brasileña y las nuevas prácticas*. Aldea Mundo, vol. 2, núm.41, enero-junio.

Pasquino, Gianfranco y Valbruzzi, Marco. (2015). “The triumph of personalist parties”, en Gianfranco Pasquino y Marco Valbruzzi. *A Changing Republic. Politics and Democracy in Italy*. Novi Ligure: Edizioni Epoké.

Pimentel, José Vicente de Sá. (2000). “Relações entre o Brasil e a África subsaariana”. En *Revista Brasileira de Política Internacional* (Brasília) Año 43, N° 1.

Poguntke, Thomas y Webb, Paul. (2005). *The presidentialization of politics. A comparative study of modern democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Rodrigues, Jose Honorio. (1962). "The Influence of Africa on Brazil and of Brazil on Africa", *The Journal of African History*, Cambridge University Press, Vol. 3, N° 1, 1962.

Rosenau, James N. (1968). "Comparative Foreign Policy: Fad, Fantasy or Field?", *International Studies Quarterly*, vol.12, number 3, (página 313). Douglas College, Rutgers University.

Rosenau, James. (2002). "Preteorías y teorías sobre política exterior". En John A. Vásquez, *Relaciones Internacionales. El Pensamiento de los clásicos*. México, D.F..Ed. Limusa. (página 207).

Sprout, Harold y Sprout, Margaret. (1956). *Man-Milieu Relationship Hypothesis in the Context of International Politics*. Princeton University Press.

Tobler, Cornelia Elisabeth. (2014). *Análisis del proceso de toma de decisión en la política exterior de Brasil desde la teoría del rol. Aplicación de la integración física de América del Sur bajo el gobierno de Lula da Silva (2003-2010)*. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia.

Velasco, Mónica. 2014. "Las primeras aproximaciones de la política exterior de Brasil en África y la utilización de las prácticas culturales de la población negra brasileña". *De Raíz Diversa*. vol. 1. núm. 2.