MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

UN ABORDAJE DE LOS INTERESES ECONÓMICO-COMERCIALES EN LA POLÍTICA AFRICANA DE LOS GOBIERNOS DE LULA Y DILMA: ¿IMPULSO PRESIDENCIAL CON APOYO PRIVADO O ESTRATEGIA PRIVADO BAJO EL PARAGUAS DE LA DIPLOMACIA PRESIDENCIAL?

MARÍA NOEL DUSSORT
Licenciada en Relaciones Internacionales y estudiante del Doctorado en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR y Coordinadora del Grupo de Estudios sobre India de Rosario (GEIR), Programa de Estudios sobre Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR) de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Línea de investigación: La seguridad energética de Brasil, India y China y sus políticas exteriores en los países productores de petróleo de África Subsahariana.

RESUMEN: Con la llegada de Lula da Silva a la presidencia en Brasil fue relanzada la política africana en todas sus dimensiones. Si bien Dilma Rousseff, como sucesora del gobierno de Lula, se comprometió a profundizar la política africana establecida por su antecesor, hubo una aparente diminución de la intensidad de las relaciones de Brasil con los países africanos. El trabajo parte de dos supuestos. En primer lugar, si durante el gobierno de Lula el activismo presidencial en los países africanos impulsó la participación del empresariado brasileño hacia aquella región, en el gobierno de Dilma la relación con los países africanos pasó a estar incentivada mayormente por el sector privado. En segundo lugar, después de doce años no se ha llegado a concretar y poner en práctica una estrategia comprehensiva para África que vincule tanto los esfuerzos que ha realizado el gobierno brasileño como los avances del sector privado. Por tanto, el objetivo de este trabajo es analizar las vinculaciones entre la diplomacia presidencial y los intereses privados brasileros en la política africana durante los gobiernos de Lula y Dilma.

PALABRAS-CLAVE: Brasil - política africana - intereses económico-comerciales

AN APPROACH TO THE ECONOMIC AND COMMERCIAL INTERESTS OF LULA AND DILMA´S AFRICAN POLICY: ¿A PRESIDENTIAL INITIATIVE WITH PRIVATE SUPPORT OR A PRIVATE STRATEGY UNDER PRESIDENTIAL DIPLOMACY?

ABSTRACT: With the arrival of Lula da Silva to the presidency in Brazil, the African policy was relaunched in all its dimensions. While Dilma Rousseff pledged to deepen the African policy established by his predecessor, there was an apparent diminution of the intensity of Brazil's relations with African countries. This paper examines two assumptions. First, if Lula's presidential activisms in African countries encouraged the participation of Brazilian business sector towards that region, during Dilma's administration the relationship with African countries happened to be fueled mostly by the private sector. Second, after twelve years the Brazilian government lacks to define and implement a comprehensive strategy for Africa linking its own efforts and the private sector ones. Consequently, the aim of this paper is to analyze the links between Brazilian presidential diplomacy and the Brazilian private interests in the African policy of Lula's and Dilma's administrations.

KEYWORDS: Brazil – African policy - economic and commercial interests

UMA ABORDAGEM DOS INTERESSES ECONÔMICO-COMERCIAIS NA POLÍTICA AFRICANA DOS GOVERNOS DE LULA E DILMA: ¿IMPULSO PRESIDENCIAL COM APOIO PRIVADO OU ESTRATÉGIA PRIVADA DEBAIXO DO GUARDA-CHUVA DA DIPLOMACIA PRESIDENCIAL?

RESUMO: Com a chegada de Lula da Silva à presidência no Brasil, foi relançada a política africana em todas as suas dimensões. Enquanto Dilma Rousseff, como sucessora de Lula, comprometeu-se a aprofundar a política africana estabelecida por seu antecessor, houve uma aparente diminuição da intensidade das relações do Brasil com os países africanos. O trabalho é baseado em dois pressupostos. Primeiro, se durante o governo de Lula o ativismo presidencial nos países africanos incitou a participação de empresas brasileiras naquela região, no governo de Dilma o relacionamento com os países africanos passou a ser em grande medida impulsionado pelo sector privado. Segundo, depois de doze anos, não se concretizou e nem se pôs em prática uma estratégia abrangente para a África que vincule tantos os esforços feitos pelo governo quanto os avanços do setor privado brasileiro. O objetivo deste trabalho é analisar as ligações entre a diplomacia presidencial e os interesses privados brasileiros na política africana durante os governos de Lula e Dilma.

PALAVRAS-CHAVE: Brasil – política africana – interesses econômico-comerciais

Introducción

La elección de Lula da Silva como presidente en 2002 condujo a que la parte austral del planeta tuviera un lugar central en la nueva estrategia de inserción internacional de Brasil. El curso de la política externa sufrió considerables ajustes de agenda, en comparación con el gobierno de Fernando Henrique Cardoso que tuvo como preocupación y meta externa la consolidación de las relaciones con la corriente principal de la economía global -Estados Unidos, Europa y Japón-, en oposición a las orientaciones tercermundistas (RIBEIRO, 2009). Al enfatizar los lazos Sur-Sur, Lula intentó lograr un mayor equilibrio en las relaciones con los países del Norte, sin llegar al conflicto o ruptura[1].

Asimismo, la política externa brasilera sufrió ajustes de estilo respecto del período de gobierno anterior. El intenso activismo presidencial[2] en la escena mundial fue uno de los determinantes del aumento del protagonismo internacional del país. El gobierno de Lula pasaría a dar énfasis a la construcción de acuerdos con otros asociados, viendo la aproximación comercial y económica como presupuesto de que la estrategia de inserción internacional del país debe considerar a los países del Sur, donde las oportunidades para el exportador brasilero pueden ser altamente favorables (RIBEIRO, 2009). Se procuró entonces mantener un objetivo histórico dentro del discurso de las elites gubernamentales brasileñas: "desenvolver economicamente o país, preservando, ao mesmo tempo, certa autonomia política" (VIGEVANI, CEPALUNI, 2007, p. 275).

En dicho carácter universalista de la diplomacia brasilera fue diagramado el relanzamiento de la política africana. Políticamente, los contactos se intensificaron como nunca antes en la historia[3]. En el plano económico, la diplomacia presidencial

[1] A modo de ejemplo, BRESSER-PEREIRA (2010) da a conocer que el mayor logro de la diplomacia brasileña durante este período fue haber rechazado el ALCA sin entrar en conflicto con los Estados Unidos. Ver http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2111201010.htm [Consultado el día 26/10/2014]. En este sentido, es ilustrativo que el entonces presidente de los Estados Unidos, George W. Bush, haya viajado a Brasil para reunirse con Lula después de la IV Cumbre de las América en Mar del Plata (Argentina), donde se rechazó por mayoría el proyecto norteamericano.

[2] Consideramos como ajuste de estilo a la profundización y diversificación de la diplomacia presidencialista ensayada por Lula da Silva, que previamente había sido inaugurada por Cardoso (LECHINI, 2006). En otras palabras, mientras que en la administración anterior, África no aparecía como prioridad en la política exterior, durante la presidencia de Lula se aplicó la diplomacia presidencial en las relaciones preferenciales que se establecieron con los países africanos.

[3] Cabe recordar que desde 1860 hasta 1960, la relación Brasil-África fue limitada, y no fue sino hasta la Política Externa Independiente de Quadros (1961-1964) que los vínculos político-económicos fueron retomados y se

favoreció significativamente al sector empresarial brasilero en el continente africano. Asimismo, a partir del año 2003 "a cooperação foi retomada quantitativa e qualitativamente, de forma multidimensional (VIZENTINI, 2014, p. 50).

Dilma Rousseff, como sucesora del gobierno de Lula y continuadora del proyecto del Partido dos Trabalhadores (PT), se comprometió a profundizar la política africana establecida por su antecesor. Sin embargo, Dilma se enfrentó a un contexto desfavorable. A nivel doméstico, el modelo económico planteado en 2003 ya comenzaba a mostrar sus límites. A nivel internacional, Brasil experimentó los primeros cimbronazos de la crisis financiera internacional. Estos factores, junto a un perfil de gobierno más centrado en las cuestiones internas, contribuyeron a que el gobierno de Rousseff dejase la política externa en segundo plano. Frente las anteriores circunstancias, hubo una marcada diminución de la intensidad de las relaciones de Brasil con los países africanos. De todas maneras, África continuó siendo un espacio fundamental para elevar el perfil internacional de Brasil y de acceso a nuevos mercados y oportunidades económicas (DE OLIVEIRA, 2015).

Ante este cambio aparente entre la política africana de Lula y la política africana de Dilma, cabe preguntarse ¿Qué diferencias se pueden establecer entre ambos gobiernos? ¿Podemos referirnos a una política africana en donde participa tanto el gobierno y el empresariado brasileño? ¿O estamos ante la presencia de actores con objetivos opuestos?

Para responder a estos interrogantes, se parte de dos supuestos. En primer lugar, si durante el gobierno de Lula el activismo presidencial en los países africanos impulsó la participación del empresariado brasileño hacia aquella región, en el gobierno de Dilma la relación con los países africanos pasó a estar incentivada mayormente por el sector privado. En segundo lugar, después de doce años no se ha llegado a concretar y poner en práctica una estrategia comprehensiva para África que vincule tanto los esfuerzos que ha realizado el gobierno brasileño como los avances del sector privado.

mantuvieron, no sin una cierta actitud ciclotímica (SOMBRA SARAIVA, 2002). Durante el gobierno de Cardoso, por ejemplo, a pesar que discursivamente África fue considerada un espacio privilegiado e insustituible de la diplomacia brasileña, las limitaciones económico-financieras de Brasil fueron un constreñimiento importante y restringieron las acciones hacia los estados africanos a unos pocos países, aprovechando los nichos de oportunidades (LECHINI, 2006, p.124).

Para comprobar dichos supuestos, en el primer apartado se realizará una comparación del activismo presidencial de Lula da Silva frente al bajo perfil de Dilma Rousseff en África. En segundo lugar, se analizará la política africana de los dos mandatos de Lula y del primer mandato de Dilma, poniendo en juego los flujos comerciales, las inversiones y los proyectos de Cooperación Sur-Sur para determinar si hubo cambios así como la existencia o no de sinergias entre las variables. En tercer lugar, en las conclusiones se expondrán las vinculaciones existentes entre las anteriores variables analizadas y los actores involucrados a tales efectos.

La temática fue estudiada a la luz del análisis de Amado Cervo y Antônio Carlos Lessa en el artículo "O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014)" publicado en la RBPI en 2014. En dicho artículo, los autores afirman que el paradigma logístico, inaugurado durante la era Lula da Silva, se ha fracturado durante el período de gobierno de Rousseff. Una de las causas de la decadencia de la eficiencia de dicho paradigma fue la interrupción del diálogo con el empresariado[4]. Este trabajo pretende ilustrar que el gobierno del PT y el empresariado brasileño no comparten necesariamente los mismos objetivos en lo que respecta a las relaciones con el continente africano, y que las diferencias han sido evidentes a partir de 2011.

1. *El activismo presidencial de Lula frente al bajo perfil de Dilma en África*

El primer "Foro Brasil-África: Política, Cooperación y Comercio" realizado en Fortaleza en mayo de 2003 fue un acto político que marcó el relanzamiento de la política africana en el nuevo período de gobierno inaugurado con la elección del Presidente Lula da Silva. El evento constituyó una iniciativa del Ministerio de Relaciones Exteriores en coordinación con el Grupo de los Embajadores Africanos en Brasilia. El foro, que contó con la participación de funcionarios de gobierno, especialistas provenientes de la academia, empresarios y miembros de organizaciones no gubernamentales tanto brasileños como africanos, tuvo como

[4] Este vínculo es la base de la estructura conceptual desarrollada por Amado Cervo en 2003, quien afirma que en el Estado logístico "o reforço do núcleo duro nacional supõe (...) apoio logístico aos empreendimentos, público ou privado, de preferência privado, com o fim de robustecê-lo em termos comparativos internacionais" (CERVO, 2003). Aquel concepto fue completado en 2008, dando a conocer que "por paradigma logístico entendemos a colaboração entre Estado e agentes não governamentais dinâmicos da sociedade, aos quais o dirigente repassa poder e responsabilidade nas áreas interna e externa" (CERVO, 2008).

propósito concertar estrategias de relacionamiento y construir procesos decisorios entre los participantes (SOMBRA SARAIVA, 2012).

Este tipo de iniciativa gubernamental permitió comprometer al empresariado local en el proceso de internacionalización de las empresas brasileñas en los países africanos, el cual sería altamente propulsado por el activismo presidencial. Tal es así que en la mayoría de las visitas a África, el presidente Lula fue acompañado por comitivas de empresarios brasileros interesados en las posibilidades de expansión de sus empresas.

El renovado interés por África en la política externa brasilera quedó plasmado en la agenda del propio presidente Lula da Silva. Entre 2003 y 2010, los viajes presidenciales a África contabilizaron 11 veces[5], visitando 28 naciones. De las giras realizadas, la de 2003 contó con más de 100 empresarios brasileños interesados en hacer negocios, principalmente en Angola. Tal fue el impulso, que en ese mismo año se abrió una oficina del Banco do Brasil en Luanda, para encargarse de la expansión de las exportaciones (ESTADÃO, 2003). También cabe recalcar la presencia de empresarios en la gira de 2007 y en el último viaje de Lula a África como presidente de Brasil en su visita oficial a Mozambique en 2010.

Bajo este nuevo impulso, las estructuras gubernamentales fueron al son de la mayor intensidad de las relaciones con los países africanos. Durante los ocho años de gobierno de Lula, se abrieron 16 nuevas embajadas[6], situación que condujo a

[5] En sus primeros cuatro años de gobierno, el presidente Lula realizó cinco viajes al continente africano: el primero en noviembre de 2003, visitó Santo Tomé y Príncipe, Angola, Mozambique, Namibia y Sudáfrica.
En junio del año siguiente; estuvo nuevamente en Santo Tomé y Príncipe, Gabón y Cabo Verde. En su segundo viaje a Santo Tomé y Príncipe, Lula participó de la V Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP).
En 2005, realizó visitas de Estado a Camerún, Nigeria, Gana, Guinea Bissau y Senegal. En febrero de 2006, se sucedieron nuevas visitas de Estado a Argelia, Benín, Bostwana y, por segunda vez, Sudáfrica, donde Lula participó de la Cumbre de Gobernanza Progresista. En noviembre de ese mismo año, el Presidente Lula participó de la I Cumbre África-América de Sur (ASA) en Abuja, Nigeria.
En su segundo mandato, realizó seis viajes. En 2007, visitó Burkina Faso, República del Congo y Angola. En el mismo viaje, regresa a Sudáfrica para participar de la Cumbre IBSA. En abril de 2008, participa de la XII Cumbre de la UNCTAD en Acra, Gana y en octubre vuelve a realizar una visita de Estado a Mozambique. En 2009, viajó a Libia para un encuentro bilateral y para participar en la Cumbre de la Unión Africana. En julio de 2010, visitó Cabo Verde para asistir a la Cúpula Brasil-CEDEAO. Después continuó hacia Guinea Ecuatorial, Kenia, Tanzania, Zambia, finalizando en Sudáfrica, para asistir al Lanzamiento de la Copa FIFA 2014. En noviembre, volvió a realizar una visita de Estado a Mozambique. Datos extraídos de http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ [Consultado el día 06/01/2016].

[6] Fueron reabiertas 6 embajadas en República Democrática del Congo, Camerún, Etiopía, Tanzania, Togo y Zambia. Y fueron abiertas 10 nuevas embajadas en Santo Tomé y Príncipe, Guinea, Guinea Ecuatorial, Benín, Sudán, Bostwana, Burkina Faso, Congo, Mali y Mauritania. Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3663&Itemid=112&lang=pt-BR [Consultado el día 02/01/2016].

destinar más funcionarios para esas latitudes[7]. Esto dio como resultado que Brasilia se haya convertido en sede del mayor número de embajadas africanas en el hemisferio Sur: de las 16 existentes, se han sumado 18 más desde el año 2003[8], demostrando una alta reciprocidad por parte de los gobiernos africanos. Asimismo, Lula reestructuró el Departamento de África y Medio Oriente dentro de Itamaraty, creando un Departamento específico para África, con tres divisiones y su propio presupuesto (WORLD BANK, IPEA, 2011, p. 41).

Ahora bien, ante el triunfo de Dilma Rousseff, algunos analistas (DE OLIVEIRA, 2015; PEREIRA, 2012) afirmaron que su gobierno planteó un ajuste en las relaciones con el continente africano, justificándose en ciertas medidas puntuales como la disminución de los contactos. En su primer mandato, Rousseff viajó en 5 oportunidades visitando 6 países africanos[9] y sus cancilleres (Patriota y Figueiredo) 15 países (DE OLIVEIRA, 2015). No es casualidad que las visitas oficiales hayan tenido como destino a los principales socios comerciales en el continente como Nigeria, Angola, Sudáfrica y Mozambique, en donde Brasil viene ganando terreno gracias a las inversiones y los proyectos de cooperación al desarrollo allí implementados[10].

En cuanto a la expansión de la estructura gubernamental, si bien se abrieron sólo 3 nuevas embajadas en el período 2011-2014[11], al presente totalizan 38 embajadas brasileñas en el continente africano, pasando a tener la cuarta mayor presencia diplomática en el continente junto con Rusia y detrás de Estados Unidos, China y Francia. En relación, cabe sopesar la viabilidad de sostener en el tiempo dicho incremento en la estructura gubernamental. A la sazón, y teniendo presente la

[7] Durante la administración de Lula fueron creados 400 nuevos puestos diplomáticos. Antes de 2005, Brasil tenía 997 diplomáticos activos, en 2011 aquellos sumaron 1.397 (WORLD BANK, IPEA, 2011, p. 41).

[8] La Embajada africana número 18 se abrió durante el mandato de Dilma Rousseff. Datos extraídos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3663&Itemid=112&lang=pt-BR [Consultado el 06-01-2016] y de UN Brasil http://www.onu.org.br/comercio-entre-brasil-e-africa-subsaariana-chega-a-12-bilhoes-de-dolares-em-2010/ [Consultado el día 28/10/2014].

[9] En su primer mandato, Rousseff viajó en cuatro oportunidades a África. En 2011 realizó visitas oficiales a Sudáfrica, Mozambique y Angola. En 2013, viajó por segunda vez a la 3° Cumbre América del Sur-África a Guinea y realizó una visita oficial en Nigeria. En marzo de ese mismo año, viajó a Sudáfrica para participar de la V Cumbre BRICS en Durban y en mayo estuvo en Etiopía para participar de la ceremonia en conmemoración de los 50 años de la Unión Africana. El último viaje lo realizó en diciembre de 2013 a Sudáfrica con motivo de las exequias de Nelson Mandela. Datos extraídos de http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ [Consultado el día 06/01/2016].

[10] Dicha información será ampliada en el apartado siguiente.

[11] En Liberia en 2011, en Sierra Leona en 2012 y en Malawi en 2013.

continuidad del PT en el poder en Brasil, se han comenzado a escuchar algunas preocupaciones. Al respecto, el Embajador Paulo Cordeiro Andrade Pinto, Subsecretario General para África y Medio Oriente en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil durante el período 2011-2015, manifestó "eu tenho lugares onde o embaixador está só com um funcionário administrativo"[12]. En la misma línea, Cordeiro ya había dado a conocer que "o foco do Brasil agora será melhorar a infraestrutura das representações já existentes, e não ampliar o número de embaixadas no continente. Ainda faltam representações em países relevantes, como Uganda. Mas, antes, precisamos consolidar o trabalho onde já estamos presentes"[13].

Ante la diminución de las visitas oficiales durante el primer mandato de Dilma, los vínculos con África comenzaron a estar más permeados por actores privados, como el Instituto Brasil África o el Instituto Lula. El primero, creado en 2013 y con sede en Fortaleza, es una organización que pretende involucrar a los funcionarios gubernamentales y al sector privado, con el fin de contribuir en la construcción de una agenda política, social y cultural para el desarrollo económico. Uno de sus principales proyectos es el Foro Brasil-África, que tiene como razón de ser estrechar las relaciones comerciales y generar oportunidades de negocios a ambos lados del Atlántico. El primero de ellos tuvo lugar en el año 2012, en Fortaleza, bajo la temática "cooperación, oportunidades y desarrollo". Luego tuvo una segunda edición en 2014, nuevamente en Fortaleza, bajo el lema "infraestructura y asociaciones" y el último se realizó en 2015, en Recife, donde se dieron tratamiento a los temas sobre energía[14].

El propio Lula da Silva a través del Instituto Lula está promoviendo el accionar privado, legitimado en la imagen positiva que logró consolidar entre los líderes africanos durante sus años en la presidencia de Brasil. Los foros Brasil-África anteriormente mencionados han sido patrocinados por el Instituto Lula. Dicho Instituto surgió al término del segundo mandato del ex presidente y su principal eje de actuación es África y América Latina. De hecho, la división "Iniciativa África"

[12] Entrevista al Embajador Paulo Cordeiro de Andrade Pinto en Brasilia, el 13 de diciembre de 2014.
[13] Información disponible en Instituto Lula http://www.institutolula.org/com-nova-embaixada-no-malawi-presenca-diplomatica-do-brasil-na-africa-estende-se-para-38-paises [Consultado el día 28/10/2014].
[14] Información extraída de http://www.institutobrasilafrica.org/ [Consultado el día 20/01/2016].

trabaja en sintonía con las políticas del gobierno brasilero, reuniendo a académicos, funcionarios, empresarios y entidades de la sociedad civil.

Entre los eventos que ha organizado se pueden mencionar el Programa de Desarrollo en Infraestructura en África (PIDA) con la colaboración del BNDES en 2012 y un Encuentro de Alto Nivel sobre "Abordajes nuevos e integrados para erradicar el hambre en África" en Addis Abeba, en colaboración con la Unión Africana y la FAO en 2013. En más, en abril de 2015, Lula da Silva lanzó el "Consejo África", un espacio que pretende conectar a los colaboradores africanistas del propio Instituto Lula (historiadores, representantes de movimientos sociales, organismos internacionales y diplomáticos) y acompañar las actividades de la Iniciativa África[15].

Después de dos años de baja intensidad respecto de las relaciones Brasil-África, en mayo de 2013 se dio a conocer la Agenda África a Dilma Rousseff. Dicha agenda fue elaborada por el Grupo de Trabajo África, creado para hacer un diagnóstico de las relaciones y presentar propuestas de cambio con el fin de ampliar las relaciones a ambos lados del Atlántico.

Las reuniones, que habían comenzado a principios de 2012, estuvieron a cargo de un grupo interministerial compuesto por los ministerios de Relaciones Exteriores, de Hacienda, de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior y de Desarrollo Agrario además de especialistas y ejecutivos del sector privado. La agenda contenía tres puntos fundamentales: la condonación de deuda, la realización de misiones para negociar acuerdos de inversiones y comercio y la ampliación de los proyectos de cooperación en el marco de una reforma de la Agencia Brasilera de Cooperación (ABC) (ROSSI, 2013).

Dichas recomendaciones tenían por objetivo asociar las inversiones y las ventas brasileras a los programas de desarrollo locales, además de coordinar la actuación de las empresas brasileras en el continente africano, garantizando un proyecto general para el país (DE OLIVEIRA, 2015). Como complemento al plan de acción presentado, en 2013 se inauguró una Dirección para África y América Latina en el propio BNDES, así como se abrió la primera oficina de dicho banco en África, más precisamente en Johannesburgo.

[15] Información extraída de http://www.institutolula.org/ [Consultado el día 19/01/2016].

Los datos anteriormente presentados demuestran las diferencias entre ambos mandatarios en cuanto al grado de importancia de las relaciones con los socios africanos. Lula emprendió una tarea que, al terminar su segundo mandato, fue continuada a través del Instituto Lula en vinculación directa con los actores gubernamentales y el sector privado. Esta "política africana tras bambalinas" que se comenzó a desarrollar durante el primer mandato de Dilma, permitió la continuidad del proyecto africano con una mandataria de bajo perfil internacional y más enfocada en las cuestiones domésticas.

2. *Comercio, inversiones y proyectos de cooperación Sur-Sur: ¿vértices de la estrategia africana o sólo políticas aisladas?*

El accionar político-diplomático que supo movilizar al sector empresarial brasileño en África ha promovido la mejora del intercambio comercial así como el incremento de los flujos de inversiones brasileras en los países africanos durante el período analizado. La diplomacia presidencial de Lula y el desempeño del Ministerio de Relaciones Exteriores han actuado en conjunto con organismos estatales a fin de incentivar los lazos comerciales. Actores gubernamentales como el Ministério do Desenvolvimento, Industria e Comercio Exterior (MDIC) y el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) han sido centrales tanto durante el gobierno de Lula, pero aún más durante el gobierno de Dilma en las políticas direccionadas a mejorar la posición de Brasil en África. La Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), la Fundación Oswaldo Cruz y el Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) también han tenido un activo desempeño en el campo de la cooperación científico-tecnológica.

3.1 Perfil comercial Brasil-África: muchas cifras, poca diversificación

El intercambio comercial se ha incrementado considerablemente. En el año 2000 los 53 países africanos representaban el 3,83% del comercio de Brasil con el mundo; diez años después ha aumentado a 5,32%, alcanzando su punto máximo en el año 2007 a 7,08% (WORLD BANK, IPEA, 2011, p. 88). Al momento de la

asunción de Lula da Silva como presidente, el comercio total era de 6 mil millones de dólares y al término de su segundo mandato sumaba poco más de 20 mil millones[16].

En cuanto a las exportaciones brasileras a los países africanos, que en 2003 contabilizaban 2.800 millones de dólares, en 2010 la cifra aumentó a 9.200 millones. Sus exportaciones están concentradas en productos manufacturados y semi-facturados aunque los productos primarios también cuentan con un porcentaje importante[17]. Las exportaciones brasileñas estuvieron concentradas en sólo cinco países, que juntos contabilizaban más del 50% del volumen total para el período 2003-2010: Egipto, Sudáfrica, Nigeria, Angola y Argelia (GEORGE, 2014).

En lo que respecta a las importaciones provenientes de los países africanos, éstas sumaban 3.200 millones de dólares en 2003 pasando a registrar 11.200 millones en 2010. Aunque el mayor pico registrado fue de 15.700 millones en 2008[18]. Vale destacar que más del 80% de las importaciones provenientes del continente africano son petróleo crudo y sus derivados. En efecto, el mayor exportador para el período fue Nigeria, que concentró más del 50% de las exportaciones a Brasil, que fue seguido por Argelia y Angola.

Tanto la crisis financiera internacional como la "primavera árabe" en los países del Norte de África tuvieron consecuencias directas sobre el intercambio comercial, impactando negativamente en 2009 y 2010. Durante el segundo año del mandato de Dilma, el comercio total se recuperó ampliamente y superó las cifras alcanzadas en 2008. No obstante, el comercio entre Brasil y sus socios africanos sufrió una abrupta caída en el año 2015, principalmente debido al continuo descenso de los precios internacionales de los commodities, que son predominantes en la balanza comercial. Esto tuvo como consecuencia que las exportaciones brasileras se contrajeron en un 15% y las importaciones provenientes de esos países más de un 50%[19].

[16] Información disponible en Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Intercâmbio Commercial Brasileiro: Paises e Blocos Económicos http://www.mdic.gov.br/ [Consultado el día 16/01/2016].
[17] Un tercio de las exportaciones fue azúcar a Nigeria y el Norte de África, casi un 22% correspondió a aceite de soja, maíz, carne y marisco y un 25% reunió bienes de capital (aviones, maquinaria, automóviles, etc.) (GEORGE, 2014).
[18] Información disponible en Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Intercâmbio Commercial Brasileiro: Paises e Blocos Económicos http://www.mdic.gov.br/ [Consultado el día 16/01/2016].
[19] Información disponible en Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Intercâmbio Commercial Brasileiro: Paises e Blocos Económicos http://www.mdic.gov.br/ [Consultado el día 16/01/2016].

Los números demuestran que Brasil se ha convertido en un importante socio comercial de los países africanos, aunque con un déficit sostenido en la balanza comercial que ha promediado los 2,5 millones de dólares. El déficit se debe a las importaciones de petróleo crudo y a las fluctuaciones que ha tenido el precio del barril de petróleo. De hecho, la disminución de su precio internacional desde el segundo semestre de 2014 ha mejorado la balanza comercial a favor de Brasil y, de continuar con este ritmo, probablemente el país sudamericano pueda tener superávit comercial en los próximos años.

Asimismo, y después de más de 10 años "del relanzamiento de las relaciones Brasil-África", el comercio sigue concentrado en poco menos de cinco países, todos ellos grandes productores de petróleo. A pesar que hay autores (ALVES, 2013; VIZENTINI, 2014) que afirman que este indicador no es síntoma de que Brasil se esté asimilando a China (ya que Brasilia cuenta con vastas reservas de recursos naturales), lo cierto es que dado los problemas que ha tenido Petrobras, las inversiones no han sido las esperadas para avanzar en la explotación de las reservas del pré-sal. Por lo tanto, es esperable que ante la caída del precio del petróleo sumado al retraso en la explotación de las propias reservas, Brasil continúe importando crudo de sus socios africanos.

1. Cuadro comparativo: principales socios de Brasil en África

País/Variable	Comercio bilateral total en 2014 (en millones de dólares)	Condonación de deuda	N° de empresas brasileras	Acuerdo de Coop. y Facilitación de Inversiones	N° de proyectos de cooperación
Angola	2.370 millones	No	12	Si	64
Mozambique	74 millones	Si	7	Si	101
Sudáfrica	1.950 millones	No	9	En negociación	4
Nigeria	10.450 millones	Si	2	En negociación	5

Elaboración propia

3.2 Perdón de deuda e incentivo a las inversiones

Durante el gobierno de Lula y el de Dilma, se tomó la decisión de condonar las deudas que varios estados africanos habían contraído con Brasil, como un

mecanismo de alivio a los países endeudados y principalmente, como una política de promoción de las inversiones brasileñas. Esto es así porque la legislación de Brasil impide la concesión de beneficios, tales como créditos o ayuda financiera a países endeudados.

En los ocho años de gobierno de Lula, fueron perdonados 436.700 millones de dólares de deuda de 4 países: Mozambique, Nigeria, Cabo Verde y Surinam. A Mozambique se le perdonó el 95% de la deuda, la mayor proporción de la década[20]. En el viaje de Dilma a Etiopía en 2013, la mandataria anunció la cancelación de 900 mil millones de dólares en deuda externa a doce países africanos. A mediados de ese año, se había concretado la reestructuración de 431 mil millones, de los cuales 280 mil millones fueron perdonados. Los países beneficiados fueron Gabón, Senegal, Sudán, República del Congo y Santo Tomé y Príncipe (MORAES MOURA, 2013). Dichas medidas tuvieron la clara intención de dejar el camino libre a las empresas amigas.

A pesar que el gobierno brasilero ha intentado darle impulso a la inversión extranjera directa (IED), Brasil no se encuentra entre los 20 mayores inversores en África (UNCTAD, 2013). De acuerdo con el informe de las transacciones brasileras elaborado por la Fundação Dom Cabral, África ocupa el cuarto lugar en términos de preferencia de localización de las principales transnacionales brasileñas, detrás de América del Sur, América del Norte y Europa (FUNDAÇÃO DOM CABRAL, 2015), destinando menos del 10% de la IED total hacia el continente (SAIIA, 2013).

Si bien se han acrecentado, los números no son representativos: en 2001 la IED era de 69 millones de dólares mientras que en 2009 llegó a aumentar a 214 millones (WORLD BANK, IPEA, 2011, p. 82). Si se lo compara con otros países emergentes como China o India, es un campo aún incipiente. En el caso de China, el país que lidera las inversiones en África, sumó 24 mil millones de dólares en 2013, con un índice de crecimiento anual de 50% desde 2004 a 2013 (PIGATO, TANG, 2015).

Hay dos tipos de compañías brasileras que operan en África: compañías multinacionales de capitales privados presentes desde 1980 y pequeñas y medianas

[20] Cabe mencionar aquí que la legislación brasileña autoriza a conceder la remisión parcial de las deudas y debe ser aprobado por el Senado.

empresas que recientemente están comenzando a comerciar o invertir en los países africanos. Aunque el número de multinacionales brasileras que invierten en el exterior se ha incrementado sustantivamente desde el año 2003, el stock de IED permanece concentrado en un número pequeño de compañías. Las cuatro compañías brasileras más importantes (Itau-Unibanco, Vale, Odebrecht y Petrobras) concentran el 78% de la IED de Brasil. En África, la IED se ha ubicado en sectores estratégicos como la minería, la energía y la infraestructura, por tanto, en manos de Vale, Petrobras, Odebrecht, Andrade Gutierrez y Camargo Correa (ALVES, 2013).

Hasta el momento, la inversión también estuvo concentrada en pocos países. Sudáfrica, Angola y Mozambique acapararon la mayor parte de la IED. En los últimos años, hubo una incipiente diversificación, incluyendo otros países como Gana, Zambia y Tanzania (FUNDAÇÃO DOM CABRAL, 2015). Angola se ha convertido en el principal destino de inversión de las empresas brasileñas, especialmente en los sectores de energía, minería e infraestructura. La IED de Brasil en Angola alcanzó los 11.700 millones de dólares (CHEN, GEIGER, FU, 2015) que provienen de la presencia de 12 empresas brasileñas; es seguido por Sudáfrica con 9 empresas y Mozambique con 7.

Con el objetivo de estimular la expansión y la internacionalización de las empresas brasileras, el gobierno de Lula implementó una batería de políticas. En esta dirección, el BNDES y el MDIC han jugado un rol crucial para ampliar el comercio y las inversiones. Ejemplo de ello son el Programa Integração com a África o el Programa de Desenvolvimento Productivo (PDP)[21]. Asimismo, en el marco del PDP se firmó un acuerdo entre el BNDES y la Agência brasileira de Promoção de Exportação e Investimentos (APEX) con el fin de diversificar las exportaciones brasileñas en África, otorgando financiación a las compañías nacionales desde el año 2009 (WORLD BANK, IPEA, 2011).

Por otra parte, también se lanzaron líneas de financiamiento a los países africanos que “em contrapartida estes teriam como obrigação a contratação de

[21] La PDP postuló como objetivos principales: a) liderazgo mundial: mantener o posicionar el sistema productivo o empresa brasilera entre los cinco mayores a nivel mundial, b) conquista de mercados: mantener o posicionar el sistema productivo local entre los cinco mayores a nivel mundial, c) focalización: construir y consolidad competitividad en áreas estratégicas de alta densidad tecnológica. Datos extraídos de la página web del Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comercio Exterior http://www.desenvolvimento.gov.br/pdp/index.php/sitio/conteudo/conteudo/2/0/165 [Consultado el día 30/10/2014].

empresas brasileiras" (DA COSTA LIMA, SOUSA DE MELO, 2010, p. 132). Este tipo de medidas junto a las anteriormente mencionadas y las condonaciones de deuda, vendrían a complementar el cuadro de incentivo gubernamental al empresariado para fortalecer su presencia en la otra orilla del Atlántico.

No obstante las políticas aquí detalladas, la mayoría de ellas no son de fácil acceso para las pequeñas y medianas empresas que pretenden fortalecer su presencia internacional, siendo acaparadas por las grandes multinacionales. Brasilia aún tiene como tarea pendiente desarrollar una política institucional comprehensiva de soporte financiero a las inversiones al exterior del país (ALVES, 2013).

Si bien durante el primer mandato de Dilma Rousseff los flujos totales de inversión extranjera directa comenzaron a tener un bajo desempeño en relación a los años anteriores[22], el gobierno brasileño puso en práctica una de las medidas recomendadas en la Agenda África. El MDCI inició las misiones para África a fines de 2013 en Nigeria, Angola, Sudáfrica y Mozambique, justamente los cuatro países donde se concretaron las visitas oficiales de la primera mandataria durante su período de gobierno. El ministerio propuso nuevos modelos de acuerdo de inversiones que agregan cláusulas relativas al cuidado del medio ambiente así como a lo relativo a lo social (ROSSI, 2013).

En 2015, Brasil y Mozambique firmaron el primer Acuerdo de Cooperación y Facilitación de las Inversiones, basado en el nuevo modelo de tratado bilateral de inversión de Brasil. Fue seguido por la firma del segundo acuerdo de dichas características entre Brasil y Angola en el mismo año. A diferencia de los tratados bilaterales de inversión tradicionales, que están orientados a la protección del inversor, los Acuerdos de Cooperación y Facilitación de las Inversiones promueven formas amistosas de resolver diferencias y proponen la solución de controversias entre estados como respaldo. Cabe referenciar que la mayoría de los países con quienes se han iniciado negociaciones para concretar este nuevo tipo de acuerdo son países africanos, Malawi, Nigeria, Argelia, Marruecos, Sudáfrica y Túnez;

[22] "Brazil ranked last as the region's outward direct investor, registering negative flows (−$3.5 billion) for the fourth consecutive year, but it remained the region's largest outward direct investor in terms of equity capital outward flows, which increased by 32 per cent to $20 billion in 2014 (half of which was directed to offshore financial centres)" (UNCTAD, 2015: 60-61).

además de tres países latinoamericanos, Colombia, Perú y Chile (DIETRICH BRAUCH, 2015).

3.3 La Cooperación Sur-Sur de Brasil en África

La Cooperación Sur-Sur, un concepto multifacético que va desde visiones restringidas de la cooperación técnica horizontal hasta miradas abarcadoras que la entienden como un espacio de construcción de diálogo político-institucional entre los países del Sur (LECHINI, 2013), se ha convertido en el "caballo de batalla" de la política externa brasilera desde el 2003. No obstante, la implementación de un proyecto de cooperación para el desarrollo africano se definió durante el segundo mandato de Lula da Silva. Entre 2005 y 2009, el presupuesto de la Agência Brasileira de Cooperação (ABC) aumentó en más de 300%, del cual el 50% estuvo destinado al continente africano. Específicamente, los gastos de ejecución de proyectos de cooperación con los países africanos aumentaron en un 1578% en este período (RIZZI ET ALL, 2011).

La mayoría de los proyectos de cooperación de Brasil han sido llevados a cabo por la ABC, organismo del Ministerio de Relaciones Exteriores. Si bien fue creada en 1987, ha ganado relevancia desde la llegada de Lula da Silva al poder a través de la elaboración, implementación y monitoreo de las actividades encaminadas por el gobierno brasileño[23]. Hubo ciertos ministerios (Relaciones Exteriores, Defensa, Educación, Pesca y Agricultura, Deporte, Cultura, Salud, Medio Ambiente) que han tenido un rol destacado como instituciones ejecutoras de los proyectos al igual que instituciones públicas brasileñas como el Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), la Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) y la Fundación Oswaldo Cruz (Fiocruz)[24].

Por razones de afinidad cultural, los países de habla portuguesa reunidos en la Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) han sido los beneficiarios

[23] Datos extraídos de la página web de la ABC http://www.abc.gov.br/ [Consultado el día 25/01/2016].
[24] Sólo por tomar a Angola como ejemplo, uno de los países africanos que cuenta con mayor número de proyectos ejecutados, el SENAI fue institución ejecutora en 6 proyectos, la EMPRAPA en 6 y la Fundação Fiocruz en 4.

tradicionales de las políticas de cooperación del gobierno brasilero[25]. Cabe resaltar los casos de Mozambique (101 proyectos), Cabo Verde (81), Angola (64) y Guinea Bissau (61). De todas maneras, el compromiso se amplió a todo el continente, más allá de la comunidad lusófona, demostrado en el hecho puntual que de los 53 países africanos, 41 de ellos cuentan con proyectos de cooperación al desarrollo llevados a cabo por Brasil[26]. La mayoría de los proyectos fueron dedicados a la capacitación de recursos humanos y la transferencia de conocimientos en tres áreas prioritarias: agricultura, salud y educación.

Con todo, es dable cuestionarse si esta herramienta de política externa podrá mantenerse en el tiempo. La ABC durante los primeros años del mandato de Dilma tuvo una actuación reducida, limitándose a ejecutar los programas ya vigentes. Los fondos destinados a CSS disminuyeron considerablemente desde 2010, año que alcanzó su mayor cifra. Si en 2010 se destinaron casi 20 millones de dólares, en 2014 el presupuesto se redujo a 5 millones. En consecuencia, el número de proyectos también fue menor, si en 2010 eran de 253 en 2014 pasaron a sumar 161. Es probable que esta desaceleración esté en sintonía con las declaraciones del Embajador Cordeiro anteriormente citadas, quien aludió a que se está atravesando una etapa de consolidación más que de expansión en relación a África.

Durante el gobierno de Dilma, uno de los puntos principales de la Agenda África en lo respectivo a la CSS era reformar la ABC. Se preveía un nuevo marco legal para que la Agencia pueda ganar mayor autonomía, ya que hasta ese momento debía tener como asociado un organismo internacional para concretar los proyectos de cooperación[27]. Sin embargo, finalizado su primer mandato, tal medida aún está pendiente. Otra de las recomendaciones de la Agenda África se refería a intensificar la cooperación técnica en las áreas donde Brasil tenga experiencia, es decir, salud, agricultura, educación y alivio de la pobreza. No obstante, durante el

[25] Durante el gobierno de Lula da Silva, en el marco de la CPLP se comenzaron a poner en práctica proyectos para el fortalecimiento de las instituciones de enseñanza media y superior, tales como el intercambio de profesores y la mejora de la movilidad de estudiantes.
[26] Datos extraídos de la página web de la ABC http://www.abc.gov.br/ [Consultado el día 25/01/2016].
[27] A pesar que la cooperación internacional al desarrollo está fundamentada en el principio IX del artículo 4° de la Constitución brasilera, hay una laguna legal en relación a la cooperación oficial promovida por Brasil. Al mantener un andamiaje regulatorio inclinado hacia el país receptor se imposibilita a Brasil de operar funciones básicas de cooperación internacional, tales como la adquisición de bienes, la contratación de servicios o el envío de dinero al exterior. Esta situación ha llevado a la ABC a operar frecuentemente por intermedio de agencias internacionales como el PNUD (DE RENZIO ET ALL, 2013).

primer mandato de Dilma Rousseff hubo una intensificación de la cooperación en defensa.

Para corroborar lo anteriormente sostenido, se tomaron los casos de Angola y Mozambique, por ser dos de los países que reúnen la mayor cantidad de proyectos de cooperación ejecutados por Brasil, así como son socios prioritarios en términos políticos, comerciales y destinos de inversiones. En los dos casos, hubo una considerable disminución de los proyectos de cooperación iniciados en el gobierno de Dilma respecto del gobierno de Lula. En el caso de Angola, desde 2003 a 2010 hubo 49 proyectos concluidos y 2 aún en ejecución, mientras que desde 2011 a 2015 se concluyeron sólo 8 y 3 se encuentran en ejecución. De los 49 iniciales, un 55% correspondieron a proyectos de salud y educación. Mientras que de los 8 proyectos concluidos en la era Dilma, 3 pertenecieron al área de defensa, los primeros proyectos en el sector planteados con Angola.

En cuanto a Mozambique, desde 2003 a 2010 se concluyeron 75 proyectos y 9 se encuentran aún en ejecución, de los cuales salud y educación reunieron casi la mitad de los mismos, aunque los proyectos en agricultura, medio ambiente, industria y comercio y administración pública también fueron de relevancia. Mientras que, durante el gobierno de Dilma, se han concluido 8 proyectos y 9 están en ejecución. También los proyectos de defensa primaron en su período de gobierno[28].

Ahora bien, a pesar que no pareciera haber coordinación entre los proyectos de cooperación iniciados en África y las prioridades establecidas en la Agenda para África en cuanto las acciones de CSS, durante el gobierno de Dilma se pueden enumerar algunos ejemplos donde los proyectos de cooperación al desarrollo iniciados estarían vinculados a las áreas en que se ha especializado Brasil, agricultura y biocombustibles, y a ciertos intereses privados brasileños.

Ejemplo de ello es el "Projeto de Melhoria da Capacidade de Pesquisa e de Transferência de Tecnologia para o Desenvolvimento da Agricultura no Corredor de Nacala", más conocido como ProSavana. Fue una iniciativa trilateral entre Brasil (a través de EMBRAPA), Japón (JICA) y Mozambique puesta en marcha en 2011, que ha perseguido el aumento de la producción agrícola en las provincias del norte del

[28] Datos extraídos de la página web de la ABC http://www.abc.gov.br/ [Consultado el día 25/01/2016].

país africano[29]. Se trata de un programa agrícola sobre un área estimada en 14,5 millones de hectáreas, lugar donde viven aproximadamente 5,5 millones de campesinos que producen alimentos a partir de un sistema de base familiar.

El ProSavana derivó de un programa de cooperación entre Japón y Brasil durante los 80', el Prodecer, que se desarrolló en el Cerrado brasilero, en el estado de Mato Grosso. Fátima Mello, coordinadora del Núcleo Brasil Sustentável de la Federação de Órgãos de Assistência Social e Educacional (Fase), advirtió que el Proceder condujo a que el Cerrado brasilero fuera transformado por los grandes monocultivos de soja en gran escala destinados a la exportación, el uso intensivo de herbicidas y fertilizantes, la expulsión de poblaciones tradicionales, la concentración de la propiedad de la tierra, la contaminación del suelo y la creación de un poderío económico centrado en el latifundio y el agronegocio (INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS, 2013).

En el ProSavana se estarían conjugando diferentes intereses, que si bien contradictorios podrían no llegar ser del todo conflictivos. Por una parte, los intereses del agronegocio están centrados en el modelo del monocultivo para la exportación. En ese sentido, el proyecto plantea la oportunidad a los agricultores brasileros de acceder a tierras en Mozambique para expandir sus negocios[30], planteándose como una alternativa muy redituable ya que en Brasil, específicamente en Mato Grosso, la tierra es muy costosa y prácticamente imposible conseguir un permiso de desmonte. Además, el país africano se considera una plataforma para la exportación hacia China, ya que el flete es muy más barato (INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS, 2011). Por otra parte, existen sectores de la sociedad brasilera como los movimientos sociales, que tienen intenciones de construir un esquema de cooperación genuino de intercambio de experiencias que ayuden a lograr la soberanía alimentaria.

Angola es otro ejemplo en donde están vinculados organismos gubernamentales y empresas privadas en proyectos de cooperación. En el año 2013, el SENAI firmó un contrato internacional de prestación de servicios en el área

[29] Datos extraídos de la página web https://www.embrapa.br [Consultado el día 25/01/2016].
[30] Esto puede ser posible porque las tierras en Mozambique son públicas y se puede acceder sobre un régimen de concesión por cincuenta años (renovables a otros 50 años), mediante un ínfimo impuesto de 5 dólares por hectárea al año (INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS, 2011).

de la educación profesional con Odebretch. El acuerdo era para la capacitación de profesionales de Biocom, una subsidiaria de Odebretch en el sector de producción de biocombustibles a base de caña de azúcar. Desde los ejecutivos de SENAI, tales como el gerente ejecutivo de Relaciones Internacionales Frederico Lamego, dieron a conocer que estos contratos[31] forman parte de la propuesta de apoyar a la internacionalización de las empresas brasileras (AGÊNCIA DE NOTÍCIAS CNI, 2013).

En resumidas cuentas, mientras que discursivamente el gobierno brasilero puntualiza el accionar solidario y desinteresado de la CSS brasilera en África, por un lado, las empresas brasileras se benefician de la mano de obra capacitada al proporcionar educación profesional a estos países africanos. Por otro lado, la vinculación de la cooperación efectuada por el gobierno brasileño a la adquisición de tierras en Mozambique en manos de privados brasileros, así como a empresas dedicadas a actividades extractivistas (Vale y Odebretch), podría perjudicar la buena imagen que Brasil ha sabido cultivar en aquellas latitudes.

Reflexiones finales

El relanzamiento de la política africana de Brasil en 2003 ha sido el resultado de cálculos políticos y económicos. El proyecto africano puesto en práctica durante los dos mandatos del gobierno de Lula así lo demostró, avanzando intensivamente en los contactos político-diplomáticos y estimulando al empresariado brasileño hacia África como nueva frontera de comercio e inversiones. A simple vista se podría concluir que los resultados fueron un notable crecimiento en el flujo de inversiones y en el intercambio comercial entre Brasil y sus pares africanos. En su segundo mandato, Lula da Silva profundizó los vínculos con sus socios africanos a través de un acrecentado presupuesto destinado a proyectos de cooperación al desarrollo, privilegiando los sectores de agricultura, educación y salud, aquellos en los que había ganado experiencia por los éxitos de las políticas públicas aplicadas en el país.

[31] Cabe mencionar que el SENAI ya había firmado un acuerdo con Vale en 2009 para la capacitación profesional en el área de la explotación minera, en Mozambique.

Con la llegada de Dilma al poder, pese a que se anunció la continuación del proyecto africano para los años venideros, hubo cambios en la forma de gestionar el gobierno, que sumados a algunos ajustes de estilo, fueron interpretados como un cambio de política exterior. La mandataria, quien asumió su primer mandato en 2011, se enfrentó ante un contexto interno convulsionado y un contexto económico internacional que comenzaba a mostrar las consecuencias de la crisis financiera internacional sobre los países emergentes como Brasil. Con un perfil menos activo en el continente africano en relación a su par anterior, las vinculaciones con los países africanos continuaron por otras vías.

El empresariado brasileño, que antes aprovechaba las visitas oficiales para cerrar acuerdos de exportaciones e inversión, no perdió incentivos. El Instituto Brasil África y el Instituto Lula, beneficiándose de la excelente imagen que Lula supo hacerse en los países africanos durante sus años como presidente, permitieron generar encuentros de alto nivel en temáticas de importancia para el sector privado. Si desde 2003 a 2010 se incentivó la presencia de las empresas brasileñas en África, durante los años siguientes se puntualizaron ciertas áreas-objetivo. En otras palabras, no es casualidad que los tres foros Brasil-África de 2012, 2014 y 2015 hayan hecho hincapié en temáticas como cooperación, infraestructura y energía respectivamente, cuando las mayores multinacionales brasileñas en África están involucradas en proyectos de inversión en infraestructura y energía. En la misma línea, se puede nombrar el Programa de Desarrollo de Infraestructura en África (PIDA) lanzado por el Instituto Lula en 2012.

En lo que respecta al plano de la Cooperación Sur-Sur, activamente propulsada por el presidente Lula y plasmada en la triplicación del presupuesto destinado a tales fines, durante el gobierno de Dilma se vio una disminución cabal de los proyectos de cooperación iniciados y hasta un cambio de prioridades en los mismos. Como se ha demostrado, se iniciaron proyectos en defensa, área que anteriormente no había sido privilegiada. Según de Oliveira (2015) tal cambio es consecuencia del activismo del ministro de Defensa Celso Amorin, quien había sido ministro de Relaciones Exteriores de Lula, aprovechando los lazos establecidos durante años anteriores y, a su vez, haciendo valer los intereses brasileños en el Atlántico Sur. De hecho, colocó el tratamiento de la Zona de Paz y Cooperación del

Atlántico Sur (ZPCAS) en el Ministerio de Defensa, compartiéndolo con Itamaraty, cuando antes era exclusividad de este último.

Si bien desde Dilma se disminuyeron los contactos político-diplomáticos a la vez que se redujeron los proyectos de CSS, a nivel gubernamental se dio ímpetu a la variable económica. Característico de ello fueron las nuevas condonaciones de deuda a países africanos puntuales, con el claro objetivo de destrabar nuevos proyectos de inversiones u operaciones comerciales que la ley brasileña vigente bloquea a países deudores. Como otro ejemplo se pueden nombrar los nuevos acuerdos de cooperación y facilitación de las inversiones firmados con Angola y Mozambique en 2015 y en proceso de negociación con Nigeria, Sudáfrica, Malawi, entre otros países. Cabe mencionar que aunque las visitas oficiales se redujeron considerablemente, la primera mandataria privilegió a los cuatro socios comerciales más importantes en el continente africano, a saber, Angola, Nigeria, Sudáfrica y Mozambique.

La Agenda África tuvo el objetivo de ser un diagnóstico de las relaciones entre Brasil y los países africanos y, a su vez, una propuesta para ampliar el espectro de los lazos ya establecidos. Las recomendaciones elaboradas tenían como meta coordinar las inversiones y las exportaciones brasileñas con los programas de cooperación, en otras palabras, intentar aunar las variables principales que atraviesan las relaciones en una sola estrategia. Si se realiza una evaluación parcial, se observa que no se ha logrado. Si se toman en consideración los principales socios africanos de Brasil (ver cuadro 1), mencionados sistemáticamente a lo largo del presente trabajo por ser los mayores socios comerciales, los principales destinos de las inversiones brasileñas y los mayores receptores de proyectos de cooperación al desarrollo, el único país donde se ha avanzado multidimensionalmente es Angola.

Esta mirada nos demuestra que Brasil no ha podido concretar una política gubernamental comprehensiva para África, por varias razones. Por el momento, no existe una política oficial que regule la IED brasileña (ALVES, 2013). Hay una multiplicidad de agentes privados con agendas distintas que son cada vez más visibles, que de no concordar en áreas de actuación en África, pondrían en riesgo el proyecto político del gobierno brasilero de presentarse internacionalmente como un socio que siempre prioriza el beneficio mutuo (BBC, 2013).

Al mismo tiempo, se ha podido vislumbrar una gran fragmentación política-institucional en el tratamiento de las relaciones con el continente[32]. Si mientras en el gobierno de Lula, las decisiones de política exterior se moldeaban en manos del propio presidente o de su Canciller, dándole un lugar de prioridad al Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil; Dilma Rousseff no tuvo particular predilección por la política exterior y a pesar haber sido caracterizada como 'controladora', dejó deslizar una cierta "diplomacia ministerial" en la que determinados ministerios desarrollaron acciones externas de forma descoordinada (FELLET, 2013).

A modo de ejemplo, es posible mencionar el accionar del ministerio de Defensa y su avance en los proyectos de cooperación en esa área, mientras que la Agenda para África preveía intensificar la cooperación en los sectores tradicionales, agricultura, educación y salud. Por último, ciertos sectores del ministerio de Relaciones Exteriores mantienen vínculos fluidos con instituciones como el Instituto Lula o el Instituto Brasil África, que hacen su propia promoción de las relaciones a ambas márgenes del Atlántico.

Por otra parte, la Cooperación Sur-Sur, que era la clara evidencia de una nueva relación Brasil-África durante el gobierno de Lula, tuvo su momento de gloria y actualmente se presenta descoordinada y sin mayor relevancia en términos de presupuesto. La mayor parte de los programas de cooperación iniciados tienen pocos puntos de contacto con las inversiones o los flujos comerciales.

En este aspecto, sólo se puede mencionar la instalación de centros de formación profesional, realizado en asociación al SENAI, con el fin de enfrentar uno de los problemas más graves del desarrollo africano: la falta de mano de obra calificada. La instalación de estos centros o los programas de cooperación destinados a la capacitación de recursos humanos, se produjo en áreas donde se están desempeñando empresas brasileñas en los sectores de la agricultura, la construcción civil y de la energía, como en Angola y Mozambique (SILVA, ANDRIOTTI, 2012). Si bien no es exclusivamente un accionar solidario, ya que estaría respondiendo a una necesidad de las empresas brasileras para expandir sus

[32] Aunque no escapa a las reglas generales. En situaciones de rutina o normalidad, la política se desagrega. Al mismo tiempo, cuando las cuestiones son de baja prioridad, hay más autonomía decisional de los órganos burocráticos del Estado y sus relaciones con los privados.

negocios, sigue siendo un activo de importancia para Brasil, que debería ser propulsado para diferenciarse de otros países emergentes. Tal es el caso de China que lleva a sus propios operarios y emplea prácticamente ninguna mano de obra local.

Asimismo, restan superar ciertos desafíos para que las acciones de CSS puedan continuar prosperando. En primer lugar, la gran expansión de proyectos de cooperación en un corto período de tiempo (durante el gobierno de Lula) condujo a una mala distribución de los recursos financieros y humanos para el gobierno siguiente. Además, Brasil aún carece de una ley de cooperación, necesaria para clarificar las líneas de autoridad y legitimar el uso público de fondos así como también regular el financiamiento de los proyectos de cooperación. Finalmente, la estructura institucional no posee un mecanismo de monitoreo para conocer el impacto de los proyectos de cooperación, lo cual es fundamental para evitar el malgasto de los fondos y al mismo tiempo asegurar los resultados esperados. Todas estas cuestiones no sólo mejoran la legitimidad fronteras adentro sino la credibilidad en el exterior, como un socio del Sur (ALVES, 2013).

Ante este panorama de luces y sombras, podemos preguntarnos si resistirán los vínculos en el largo plazo sin una estrategia comprehensiva que relacione a todos los actores involucrados. Si bien no es necesaria (o posible) una política para todo el continente (ya lo decía el ex Director General del Departamento de África y Oriente Próximo del Ministerio das Relaciones Exteriores de Brasil, José Vicente de Sá Pimentel), desde los 90' se ha aplicado la selectividad en la política africana hacia determinados países: Sudáfrica, Angola, Nigeria y, más actualmente, Mozambique. No obstante, la estrategia a la que hacemos mención, debería encaminarse a contemplar los múltiples intereses en los países africanos reunidos en diferentes actores domésticos, para acordar un sólo modelo de vinculación que evite las superposiciones y profundice las sinergias.

Según los pronósticos actuales, la economía internacional viene dando señales adversas para los países emergentes, ya que estamos entrando a un período de precios internacionales bajos de las materias primas y de ralentización de la economía mundial. La internacionalización del sector privado nacional es un activo importante para ayudar a la economía del país en ciclos de crecimiento bajo. Es

tiempo, entonces, de una política africana que optimice recursos financieros y humanos pero que no disminuya el perfil alcanzado.

Bibliografía

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS CNI. *SENAI formará 770 trabalhadores para usina da Odebrecht em* Angola, (12/11/2013). Disponible en: http://www.portaldaindustria.com.br/cni/imprensa/2013/11/1,28042/senai-formara-770-trabalhadores-para-usina-da-odebrecht-em-angola.html Consultado el 22 de enero de 2016.

ALVES, Ana Cristina. Brazil in Africa: Achievements and Challenges, Special Report Emerging powers in Africa, *LSE publications*, p. 37-44, 2013.

BBC. *Brasil perdoa quase US$ 900 milhões em dívida de países africanos* (25/05/2013). Disponible en: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/05/130520_perdao_africa_mdb Consultado el 11 de enero de 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Política externa altiva e ativa, *Folha de São Paulo*, 2010. Disponible en: http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2111201010.htm Consultado el 27 de octubre de 2014.

CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *RBPI*, v. 46, n. 2, p. 5-25, 2003.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*, São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz y LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014). *RPBI*, v. 57, n. 2, p. 133-151, 2014.

CHEN, Guangzhe; GEIGER, Michael and FU, Minghui. *Manufacturing FDI in Sub-Saharan Africa: Trends, Determinants and Impact*. Washington: World Bank, 2015. Disponible en: http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/Africa/Investing%20in%20Africa%20Forum/2015/investing-in-africa-forum-manufacturing-fdi-in-sub-saharan-africa-trends-determinants-and-impact.pdf Consultado el 10 de febrero de 2016.

DA COSTA LIMA, Marcos Ferreira, SOUSA DE MELO, Vico Dênis. Revalorização do lugar da África: política de desenvolvimento e as relações Sul-Sul no governo Lula da Silva. *Século XXI*, v. 1, n. 1, p. 127-155, 2010.

DE OLIVEIRA, Guilherme Ziebell. Política africana do Brasil: mudança entre Lula e Dilma. *Conjuntura Austral*, v. 6, n. 29, p. 33-47, 2015.

DE RENZIO, Paolo; ZOCCAL GOMES, Geovana; da FONSECA, MOURA E. M., João y NIV, Amir. *O Brasil e a Cooperação Sul-Sul: Como Responder aos Desafios Correntes*, Policy Brief, *BRICS Policy Center*, 2013. Disponible en:

http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/5992/doc/1619030609.pdf Consultado el 20 de enero de 2016.

DIETRICH BRAUCH, Martín. *Los Acuerdos de Cooperación y Facilitación de Inversiones (ACFIs) entre Brasil y Mozambique y entre Brasil y Angola*. *Investment treaty news*, International Institute for Sustainable Development n. 2, tomo 6, 2015. Disponible en: https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/iisd-itn-may-2015-sp.pdf Consultado el 15 de enero de 2016.

ESTADÃO. *BB abre escritório em Angola e prepara-se para atuar na China*, São Paulo, (17/10/2003). Disponible en: http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,bb-abre-escritorio-em-angola-e-prepara-se-para-atuar-na-china,20031017p22438 Consultado el 10 de enero de 2016.

FELLET, João. *Mais fria com a Africa, Dilma faz 2ª visita ao continente*, (20/02/2013) BBC. Disponible en: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/02/130219_dilma_africa_apresentacao_jp_jf.shtml Consultado el 15 de enero de 2016.

FUNDAÇÃO DOM CABRAL. *Ranking FDC das multinacionais brasileiras 2015*, 2015. Disponible en: https://www.fdc.org.br/blogespacodialogo/Documents/2015/ranking_fdc_multinacionais_brasileiras2015.pdf Consultado el 8 de febrero de 2016.

GEORGE, Edward. *Brazil's trade with Africa*. São Paulo: EcoBank, 2014.

INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS. *Moçambique oferece terra à soja brasileira*, (13/08/2011). Disponible en: http://www.ihu.unisinos.br/noticias/46353-mocambique-oferece-terra-a-soja-brasileira Consultado el 15 de febrero de 2016.

INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS. *ProSavana: interesses múltiplos e contraditórios.* Entrevista especial com Fátima Mello, (03/04/2013). Disponible en: http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/518948-prosavana-interesses-multiplos-e-contraditorios-entrevista-especial-com-fatima-mello Consultado el 4 de febrero de 2016.

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

LECHINI, Gladys. La Política Africana de Lula en el contexto de la Cooperación Sur-Sur. *Observador On-Line*, Universidade do Estado do Rio de Janeiro IESP/UERJ, v. 8, n. 3. p. 1-17, 2013.

MORAES MOURA, Rafael. *Perdão às dívidas de países africanos soma US$ 717 mi*, *Estadão*, São Paulo, (21/07/2013). Disponible en:

http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,perdao-as-dividas-de-paises-africanos-soma-us-717-mi-imp-,1055694 Consultado el 17 de enero de 2016.

PEREIRA, Anthony W. Continuity is not lack of change. *Critical Sociology*, v. 38, n. 6, p. 777-787, 2012.

PIGATO, Miria and TANG, Wenxia. *China and Africa: Expanding Economic Ties in an Evolving Global Context*. Addis Abeba: World Bank, 2015. Disponible en: http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/Africa/Investing%20in%20Africa%20Forum/2015/investing-in-africa-forum-china-and-africa-expanding-economic-ties-in-an-evolving-global-context.pdf Consultado el 26 de enero de 2016.

RIBEIRO, Cláudio O. A política africana do governo Lula (2003-2006). *Tempo Social*, Revista de Sociologia da USP, v. 21, n. 2, p. 185-209, 2009.

RIZZI, Kamilla R.; MAGLIA, Cristiana; PAES, Lucas; KANTER, Marcelo. O Brasil na África (2003-2010): política, desenvolvimento e comércio. *Conjuntura Austral*, v. 2, n. 5, p. 61-81, 2011.

ROSSI, Amanda. *Governo Dilma implementa Agenda África para ampliar relações*., Estadão, São Paulo, (29/10/2013). Disponible en: http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,governo-dilma-implementa-agenda-africa-para-ampliar-relacoes,1090701 Consultado el 29 de octubre de 2014.

SAIIA. *BRICS FDI: A Preliminary View*. Policy Briefing 63, Economic Diplomacy Programme, South African Institute of International Affairs, 2013. Disponible en: http://www.saiia.org.za/doc_view/173-brics-fdi-a-preliminary-view Consultado el 15 de enero de 2016.

SILVA, André Luiz Reis da; ANDRIOTTI, Luiza S. A Cooperação Sul-Sul na Política Externa do Governo Lula (2003-2010). *Conjuntura Austral*, v. 3, n. 14, p. 69-93, 2012.

SOMBRA SARAIVA, Jose Flavio. *África parceira do Brasil atlântico*: relações internacionais do Brasil e da África no inicio do século XXI. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

SOMBRA SARAIVA, Jose Flavio. Política exterior do Governo Lula: o desafio africano. *RBPI*, v. 45, n. 2, p., 5-25, 2002.

UNCTAD. The Rise of BRICS FDI and Africa. Global Investments Trend Monitor, Special Edition, 2013. Disponible en: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaeia2013d6_en.pdf Consultado el 20 de enero de 2016.

UNCTAD. *World Investment Report 2015: Reforming International Investment Governance*. New York, 2015. Disponible en:

http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2015_en.pdf Consultado el 20 de enero de 2016.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externade Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. Contexto Internacional, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. África e as Potencias emergentes: o Sul e a cooperação profana. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais*, v. 3, n. 5, p. 41-68, 2014.

WORLD BANK, IPEA. *Bridging the Atlantic: South-South Partnering for Growth Brazil and Sub-Saharan Africa*, 2011. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/AFRICAEXT/Resources/africa-brazil-bridging-final.pdf Consultado el 3 de febrero de 2016.

Páginas web consultadas

Biblioteca da Presidência da Repúblic, Brasil http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/

EMBRAPA /www.embrapa.br/

Instituto Brasil Africa http://www.institutobrasilafrica.org/

Instituto Lula http://www.institutolula.org

Ministério das Relações Exteriores, Brasil http://www.itamaraty.gov.br

Ministério do Desenvolvimento, Industria e Comercio Exterior, Brasil http://www.mdic.gov.br/

Recebido em 28 de junho de 2015.
Aprovado em 05 de maio de 2016.