

Lechini, Gladys. Capítulo IV. La imagen en el espejo: la política africana de Brasil (1960-2000). En publicación: Argentina y África en el espejo de Brasil ¿Política por impulsos o construcción de una política exterior?. Lechini, Gladys. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad de Buenos Aires, Argentina. mayo. 2006.

Acceso al texto completo: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sursur/lechini/cap4.pdf>

CAPÍTULO IV

LA IMAGEN EN EL ESPEJO: LA POLÍTICA AFRICANA DE BRASIL (1960-2000)

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la red CLACSO
<http://www.clacso.org.ar/biblioteca> - biblioteca@clacso.edu.ar

A PARTIR DE la década del sesenta Brasil fue construyendo lentamente una política africana, con altos y bajos, que se enmarcaron en su estrategia global de inserción en el mundo. Contrariamente a Argentina, Brasil contaba con una historia colonial común plena de contactos intrasudatlánticos¹. Sin embargo, durante el siglo XIX, de acuerdo a los términos del Tratado de Independencia de 1825, que tenía como garante a Inglaterra, Brasil fue impedido de desarrollar vinculaciones o aceptar cualquier posibilidad de controlar los territorios portugueses en África. Esta fue una imposición de Portugal, que temía un avance de Brasil sobre sus colonias africanas.

A pesar de ello, la herencia africana se constituyó en parte del *corpus* social brasileño, tal como se describe, entre otros numerosos trabajos, en las obras de Rodríguez (1961) y Costa e Silva (1989). Como menciona Mourão (1994: 150), “la influencia africana en Brasil es sumamente relevante desde el punto de vista étnico, cultural y lingüís-

1 Saraiva y Gala (2001: 1) sintetizan así este período: “en la formación del mundo moderno, entre los siglos XV y XIX, los dos lados del ‘mar tenebroso’ fueron envueltos en la lógica del comercio atlántico de esclavos, bienes e ideas. África pasó a ocupar un papel central en la formación de la sociedad y de la economía de Brasil. La esclavitud de los africanos en Brasil, para la gran mayoría de los historiadores brasileños, fue el corazón que hizo latir la organización social de la colonia portuguesa en los trópicos americanos y se tornó la amalgama de la organización del Estado imperial en el siglo XIX”.

tico... En el caso que se agregasen el legado amerindio y la herencia europea, se mostraría la tridimensionalidad de la cultura brasileña”.

Como puede observarse, la independencia implicó para Brasil un alejamiento involuntario de África, el cual comenzó a revertirse en el siglo XX, a partir de la década del cuarenta, cuando se inició un proceso de recomposición gradual de sus relaciones con los vecinos del Atlántico. Finalmente, junto a la independencia de los estados africanos, el gobierno de Quadros inauguró la etapa de mayor aproximación, la cual, a pesar del intervalo de los posteriores dos primeros gobiernos militares, posibilitó la construcción de una política africana.

La aproximación con África se inició casi paralelamente en Brasil y Argentina, pero las características que fueron tomando sus acercamientos las diferencian. Argentina demostró capacidad de iniciativa durante la presidencia de Frondizi, con el diseño del primer plan de presencia argentina en África y el envío de la misión Llamazares, pero luego tuvo una política espasmódica, por impulsos, en el marco del bajo perfil de las relaciones Sur-Sur y del continente africano en las prioridades de su agenda externa. Los impulsos estuvieron principalmente vinculados a la necesidad de obtener nuevos mercados más que a la construcción de un acercamiento que permitiera encontrar intereses convergentes para defender posiciones comunes.

Mourão y Oliveira (2000: 332) consideran que “en lugar de hablar de un proyecto africano preferimos hablar de un proceso a lo largo del tiempo, durante el cual, con más o menos énfasis, se fue formulando una acción política y una acción diplomática”. A pesar de que los citados autores creen que no existió “una extrema racionalidad”, este proceso difuso –como ellos lo caracterizan– adquiere mayor coherencia al compararlo con los impulsos argentinos.

Aun cuando en el caso de Brasil también pudiera utilizarse la idea de impulsos para analizar su política africana, estos fueron acumulativos. Con el paso de los años, la sumatoria de acciones político-diplomáticas fue generando una importante densidad de relaciones a ambos lados del Atlántico, que habilita a hablar de una política incrementalista. Contrariamente a Argentina, donde los impulsos surgieron muchas veces de los niveles intermedios de la Cancillería, en Brasil el acercamiento político-diplomático estuvo vinculado a las estrategias presidenciales de inserción del país, donde África tenía un lugar, y fue menor la incidencia del poder político de turno sobre las decisiones de Itamaraty, que mantuvo mayor continuidad en los diseños externos. Paralelamente, en Argentina hubo mayor inestabilidad política, duplicándose para el mismo período los cambios político-institucionales.

El principal agente que contribuyó a la formulación e implementación de las acciones externas de Brasil hacia los estados africanos fue el Ministerio de Relaciones Exteriores conjuntamente con la Presiden-

cia de la República², aunque también ha habido participación variable de la corporación militar, así como contribuciones de empresarios, parlamentarios y académicos³.

En el caso brasileño, como señala Arbilla (1997: 102-103),

las características peculiares del cuerpo diplomático, en particular su fuerte identidad como corporación y una orientación institucional propia perpetuada a través de la socialización de sus funcionarios y del monopolio de los puestos en Itamaraty, estimuló la continuidad de los puntos de vista y los conceptos elaborados y sedimentados a lo largo del tiempo.

En función de un “estilo diplomático” que enfatiza la prudencia y la continuidad como medidas de excelencia de la corporación, las innovaciones conceptuales tienden a ser filtradas o traducidas en formas más compatibles con el llamado “acervo diplomático del país”, de forma tal que “Itamaraty se ha convertido en depositaria de la tradición diplomática”.

En este capítulo, por tanto, me ocuparé del análisis de las tres dimensiones de la política exterior de Brasil hacia los estados africanos y marcaré las diferencias y similitudes con el caso de Argentina (sin pretender realizar un trabajo de políticas exteriores comparadas, que ameritaría otra metodología).

LA DIMENSIÓN POLÍTICO-DIPLOMÁTICA

Más allá de los matices que los diferentes ejecutivos le imprimieron a la política externa brasileña, puede observarse continuidad en cómo se diseñaron e implementaron los modos de inserción de Brasil en el sistema internacional en conexión con el proyecto de desarrollo interno (desarrollo nacional por sustitución de importaciones)⁴. Como apuntan Mourão y Oliveira (2000: 314), “debemos ver a la política exterior como un proceso lento que refleja no sólo las condiciones internacionales sino también las condiciones internas”.

En este contexto, los estados del continente africano tenían reservado un lugar aunque variaran los países en función de las circunstancias, otorgándosele contenido y cierta continuidad a una política

2 Según Mourão (1986), “el acompañamiento atento de la evolución de las relaciones internacionales entre Brasil y los países africanos muestra claramente que el cuadro de los entendimientos registrados en nuestro siglo, es sin duda fruto de una actividad del Poder Ejecutivo, especialmente del Ministerio de Relaciones Exteriores”.

3 Como señala Gelson Fonseca Jr. (1998: 263), “en Brasil, las instituciones oficiales dominaron, en medida significativa, por lo menos hasta la década de 1970, las formulaciones centrales sobre política externa [...] Tanto Itamaraty como las Fuerzas Armadas “piensan” en función de intereses, de una determinada visión de su papel como burocracias permanentes”.

4 Al respecto es esclarecedor el análisis realizado por Cervo y Bueno (1992).

africana que fue construyéndose a lo largo de los años, con altos y bajos, resultantes de su propia evolución. La aproximación con África, o mejor, la reaproximación, como la califican Mourão y Oliveira (2000), fue consecuencia de un proceso, con momentos emblemáticos. Ocurrió en un contexto de dificultades tanto internas como externas, y comenzó a partir de países africanos de lengua inglesa y francesa, lo que permitió un cierto aprendizaje en la conducción de esas relaciones hasta que finalmente abarcó a los países de lengua portuguesa.

Brasil tuvo para África diseños y acciones políticas concretadas en acciones políticas. Esto es, hubo una mayor densidad de acciones, marcadas por el perfil y cantidad de visitas enviadas⁵ y recibidas y por la firma de muchos y variados convenios de cooperación (ver Cuadros 3 y 4). En consecuencia, Itamaraty envió a África a grandes diplomáticos como Alberto Costa e Silva, Ovidio Andrade de Melo, Geraldo Heráclito Lima y Affonso de Ouro Preto, entre otros. No era un “destino-castigo” al estilo argentino, cuyos diplomáticos en general preferían las capitales de los países desarrollados.

Hubo construcción diplomática, y existieron políticas donde antes no las había. A medida que la construcción avanzaba se utilizó el discurso culturalista y el comercio para movilizar a la sociedad y justificar las acciones diplomáticas, ya que no existía información sobre África. Puesto que Brasil había estado separado del continente africano por más de un siglo, se debió fomentar el conocimiento de la realidad africana y de sus culturas a través de la creación de centros de investigación⁶. La existencia de raíces comunes y la herencia africana en Brasil no habilitaban el conocimiento de las realidades africanas de la segunda mitad del siglo XX, sobre las cuales los funcionarios diplomáticos poseían pocas referencias concretas salvo por algunos contactos en la ONU. Sin embargo, fueron utilizadas en el acercamiento a los estados del continente.

Para Mourão (1994: 152), formaron parte de la *diplomacia cultural* como un “vector sustantivo en el campo de las aproximaciones diplomáticas”, habida cuenta de la importancia de los factores culturales en

5 También a tener en cuenta la antecendencia en el tiempo: la primera misión oficial de un canciller brasileño a los países del continente africano fue en 1972, mientras que la de su par argentino fue en 1988. La primera visita de un presidente brasileño fue en 1983, en tanto que el primer viaje de un jefe de estado argentino fue en 1986, para asistir a la cumbre de los No Alineados, esto es, a una reunión multilateral que eventualmente se organizaba en África; por tanto, la primera visita oficial fue sólo en 1995.

6 El Instituto Brasileño de Estudios Afroasiáticos (IBEAA) en Río de Janeiro, en 1961; el Centro de Estudios Afro-Orientales (CEAO) en Bahía en 1959; en 1963, en São Paulo, el Centro de Estudios y Cultura Africana, transformado en 1968 en Centro de Estudios Africanos (CEA); en 1973, el Centro de Estudios Afroasiáticos en Río de Janeiro (CEAA). Para conocer la evolución de los centros académicos, ver Beltrán (1987).

las relaciones internacionales. Saraiva (1996: 89), por su parte, incorpora otro ingrediente a la explicación civilizacional de Honorio Rodríguez (1961), con fuente freyreana⁷: la utilización del discurso culturalista que enfatizaba la familiaridad y la historia común a ambos lados del Atlántico⁸. Pero no obstante la presencia africana en la formación de la cultura brasileña, las aproximaciones al continente africano fueron las más de las veces el resultado de una percepción feliz de los diplomáticos. Fue Itamaraty quien dio continuidad y sustento a estas aproximaciones, tanto con los gobiernos democráticos como con los militares.

En cuanto a la dimensión interna, aunque en principio pudiera pensarse lo contrario, la existencia de regímenes militares en Argentina y Brasil durante gran parte del período bajo estudio no trajo aparejada una similitud de percepciones respecto al escenario internacional o al rol de los países africanos. Los militares argentinos, o mejor dicho la diplomacia económica implementada durante buena parte de los gobiernos militares, buscaban nuevos mercados en África y por tanto pretendían incrementar la relación comercial. En tanto, en el caso de Brasil, como lo afirman Mourão y Oliveira (2000: 316), “la aproximación con los nuevos estados africanos fue, sin duda, un acto más de naturaleza política”.

En las cuestiones Sur-Sur, Brasil se consideraba del Tercer Mundo sin ser tercermundista. Fue por ello que nunca intentó ser miembro de los No Alineados –aunque los representantes brasileños asistían a las reuniones como observadores– ni instaló algún aspecto de su política exterior en el marco del Movimiento, como en ciertos momentos lo hiciera Argentina, tanto con gobiernos militares como civiles. Su política exterior se articulaba en torno a “las tres D” –desarme, desarrollo económico y descolonización–, como lo anunciara el entonces ministro João A. De Araujo Castro en la Decimoctava Sesión de la Asamblea General de la ONU, en 1963 (FUNAG, 1995: 163). Las elites brasileñas aspiraban a participar del multipolarismo emergente, aumentando sus responsabilidades internacionales, bajo la idea subyacente de Brasil como potencia media. En ese marco, acercarse a los países africanos fue una cuestión de principios, para promover el desarrollo de la solidaridad entre los países “del Sur”. Pero también con la idea de garantizar una presencia internacional que aumentase

7 Gilberto Freyre, en su esquema culturalista, fue el primero en formular la idea de Brasil como parte de un mundo atlántico en el cual África es un componente indeleble, percibiendo así la fuerza de la presencia africana en la formación social de Brasil.

8 Nótese que esta retórica de la africanidad brasileña tuvo una dimensión externa y una interna. Externamente, Brasil se presentaba como un país occidental africanizado, como la mayor nación africana fuera de África. Internamente, la sociedad brasileña presentaba contradicciones, al no otorgarles un lugar muy claro a las desorganizadas comunidades afro-brasileñas que reclamaban por la discriminación interna. Esto motivó críticas de los países africanos que sostenían que la tan mentada miscigenación racial no había creado equidad racial.

la capacidad de influencia del país en cuestiones globales, a partir de una mayor diversificación de sus relaciones externas y de alianzas –tanto políticas cuanto económicas– con los nuevos estados del Sur.

De este modo, podría señalarse que las relaciones de Brasil con África se inscribieron en un proyecto diplomático que conservó una relativa continuidad desde el inicio de la década del sesenta hasta mediados de la del ochenta. Así, África, del discurso a la praxis, ocupó principalmente la posición de compañera política para reforzar el peso externo del país y del propio continente en las cuestiones globales. Por otra parte, como opina Oliveira (1987: 318), la manutención y continuidad de una política africana parecen haber sido reforzadas por las dificultades para establecer un proyecto común con América Latina, debido a las rivalidades regionales, principalmente con Argentina.

Dado que la política africana de Brasil fue una política de lo posible, tuvo importantes condicionantes externos, especialmente en la vinculación con las colonias africanas de Portugal, país con el cual Brasil mantenía una relación especialísima. Por ello hubo ambigüedades en las relaciones con las colonias portuguesas en África, y también hubo ambigüedades con Sudáfrica, dado que las oscilaciones de Brasil traducían intereses, como se observará en el Capítulo 8.

A continuación desarrollaré cómo fue construyéndose una política africana a través de los diferentes gobiernos que se sucedieron en Brasil –dos democráticos, cinco militares⁹ y uno de transición democrática– hasta la década del noventa, en la cual por una serie de condicionantes externos e internos se continuó con la misma pero de manera más selectiva, en función de un nuevo modelo de inserción y de recursos más limitados.

La atención especial otorgada a la década del noventa se justifica pues ella es el marco referencial del período que se eligió como caso testigo en el análisis de la política exterior argentina

LOS AVANCES EN LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA AFRICANA

En marzo de 1961, Jânio Cuadros, en el marco de la llamada “Política externa independiente”, formuló la política africana de Brasil en su mensaje al Congreso Nacional. La colocó en manos de Itamaraty y creó la División África, incorporando en los informes del Ministerio un capítulo para los asuntos africanos. La nueva unidad administrativa incluiría a los diplomáticos brasileños involucrados en los asuntos africanos en las Naciones Unidas durante la década del cincuenta¹⁰. A pesar del corto gobierno de

9 Vizentini (1998) se ocupa de este período de manera muy especial.

10 Entre tanto, los profesores de Río Branco comenzaron a formar nuevas generaciones de diplomáticos en la perspectiva del nuevo interés brasileño por África.

Quadros, por primera vez surgió una estrategia política global para África. Fue él “sin duda, el responsable por el establecimiento de un nuevo perfil en las relaciones diplomáticas con África” (Mourão-Oliveira 2000: 313) que incluyó la apertura de embajadas en Accra (Ghana), Lagos (Nigeria) Nairobi (Kenia) y Dakar (Senegal). Pero tanto él como Goulart después encontraron serias limitaciones para su política de aproximación a África, provenientes de la escasa permisibilidad de un sistema internacional condicionado por el conflicto Este-Oeste y de la propia dimensión doméstica de la nueva política exterior. Por ejemplo, los militares que presentaban cierta resistencia al nuevo enfoque pudieron desarrollar sus ideas con el golpe militar de Humberto Castello Branco (1964-1967, política de alineamiento automático con EE.UU.). Por entonces, Itamaraty perdió peso en relación a los militares vinculados a la Escuela Superior de Guerra y tuvo en este período una línea dominante de diplomáticos asociados al proyecto liberal y con un occidentalismo exacerbado. Sin embargo, había otros diplomáticos vinculados a la División de África y a la División de Cooperación Comercial que preferían una lectura menos ideológica y más pragmática del lugar de África en la política exterior de Brasil, y que consiguieron enviar las primeras misiones exploratorias a los nuevos estados africanos (ver Cuadro 3).

Sin embargo, esta línea “occidentalista” no duraría mucho tiempo. Con Arthur Costa e Silva (1967-1969), Itamaraty se tornó conductor de los objetivos de *la diplomacia de la prosperidad*, y la política africana fue redefinida. En octubre de 1967, la División África, que se vinculaba a la Subsecretaría General para Europa Oriental, fue incluida en la nueva Subsecretaría de África y Oriente Próximo. El gobierno de Costa e Silva fue la transición desde la falta de certezas hacia nuevas convicciones que moldearon la política externa de Brasil a lo largo de la década del setenta. En ese contexto se mantuvo la relación diplomática con las jóvenes naciones africanas, incrementándose la presencia brasileña con la apertura de embajadas en Abidján y Kinshasa.

Con Emilio Garrastazu Médici (1969-1974, diplomacia del interés nacional) se redefinió el concepto de seguridad nacional para dar énfasis al de interés nacional. Paralelamente comenzó a declinar la percepción geopolítica del Atlántico y se redimensionó la política africana, manteniéndose la influencia brasileña a través del comercio. Los académicos que analizaron el período coinciden en que no había consenso sobre el rol de África en las definiciones estratégicas, en el marco de disputas intra-burocráticas. Para el poderoso ministro de Hacienda, Delfim Netto, el área natural de cooperación debía ser Sudáfrica. Asimismo, había que reforzar los acuerdos con Portugal, para a través de ellos poder acceder a las colonias portuguesas en África y al mercado europeo. Para el ministro de Relaciones Exteriores, Gibson Barboza, la política exterior debía considerar la inclusión gradual de los países de África Negra, sin negar la importancia estratégica de las relaciones con

Sudáfrica. Para poner a prueba su posición, Barboza presidió en 1972 la primera misión que visitó varios países africanos de la costa occidental, constituyéndose en fundacional para el posterior desarrollo de la política africana¹¹. En el viaje participó una gran comitiva que abrió un intenso diálogo con los países africanos, siendo el canciller una figura clave al pronunciar cerca de ochenta discursos. Esta primera misión sirvió también para conocer las reacciones de los líderes africanos en torno al acercamiento que Brasil estaba iniciando, y tantear cómo estos percibían las relaciones de Brasil con Lisboa sobre las entonces colonias africanas de Portugal. De este modo, Brasil pasó a conocer mejor África y sus aspiraciones, fortaleciendo un contacto diplomático directo con las nuevas naciones.

En términos generales, tanto Médici como su sucesor Geisel mantuvieron una política exterior destinada a reducir el grado de dependencia de Brasil por medio de la redefinición de su papel internacional y de la diversificación de sus relaciones externas, sin fronteras ideológicas. Fue una política exterior cada vez más flexible y más pragmática. Por entonces, el pragmatismo formulado conceptualmente con Ernesto Geisel (1974-1979, pragmatismo ecuménico y responsable) se tornó un instrumento para la acción externa de Brasil. En Itamaraty, el activismo de Italo Zappa, jefe del Departamento de África, Asia y Oceanía, contribuyó a la construcción de este nuevo momento emblemático en la política africana de Brasil, cuyo punto más alto fue la definición de una postura frente a la independencia de las colonias portuguesas.

Tras un período ambiguo, donde el gobierno de Brasil se debatió entre las presiones internas de la comunidad portuguesa y externas de Lisboa para no apoyar el proceso de descolonización de las entonces colonias portuguesas y las demandas internas de grupos pro África y externas de los países africanos y árabes para tomar posiciones a favor, Itamaraty definió el reconocimiento de la independencia de Angola (el 11 de noviembre de 1975) y de las otras colonias¹². Se rompió así un ciclo de alineamiento automático de las posiciones portuguesas y brasileñas en África, iniciándose una relación privilegiada con la Angola independiente.

11 Esta misión fue descrita detalladamente por el propio ministro en su libro (Barboza, 1992), editado veinte años después. De su lectura se desprenden la sintonía y las marcadas coincidencias subyacentes a ambos lados del Atlántico entre la cultura brasileña y la africana, posibilitando ámbitos de entendimiento impensables entre los respectivos funcionarios.

12 Guinea Bissau accedió a la independencia el 18 de julio de 1974; Mozambique, el 25 de junio de 1975; Cabo Verde, el 5 de julio de 1975; y Santo Tomé y Príncipe el 12 de julio de 1975.

Según refieren Camargo y Vázquez Ocampo (1988: 48-50), “el reconocimiento del gobierno de Agostinho Neto por parte de Brasil fue inmediato y fruto de una decisión difícil, tomada en la cúpula por el presidente de la República en conjunto con Itamaraty y los jefes militares y civiles reunidos en el Consejo de Seguridad Nacional”. La Cancillería brasileña evaluó la situación que sería más favorable a los intereses comerciales y políticos de Brasil¹³, recibiendo presiones internas y externas contrarias, en particular de EE.UU. Un reciente trabajo del embajador retirado Ovidio Andrade de Melo (2000b) da cuenta de su gestión en Luanda y del proceso de reconocimiento de Angola. Esta obra constituye un aporte significativo para la comprensión de los altos y bajos de la política africana de Brasil y del papel que Melo tuvo “como ejecutor fiel de una política trazada por la presidencia y por Itamaraty” (2000b: 345), donde el canciller Antonio Azeredo da Silveira cumplió un rol protagónico.

Llegado este punto es posible, salvando las distancias, efectuar una reflexión sobre tal decisión de reconocer la independencia de Angola y la ruptura de relaciones diplomáticas de Argentina con Sudáfrica, pues ambos fueron actos político-diplomáticos claros y relevantes, con valor similar en intensidad política, que marcaron un momento importante en sus respectivas relaciones con los estados africanos¹⁴.

En las dos situaciones las decisiones fueron tomadas para mejorar las relaciones con los estados africanos. En el caso argentino se pretendió borrar la desconfianza africana por la política bilateral que Buenos Aires había desarrollado con Pretoria. El caso de Brasil podría ser similar debido a las relaciones previas de Brasil con Portugal y a la política ambigua que Brasilia había sostenido con relación al proceso de independencia de las entonces colonias portuguesas. Melo (2000b: 347) así lo expresa al justificar sus actividades como representante especial en Luanda por

la escasez e insuficiencia de los conocimientos que teníamos sobre el África negra y especialmente sobre Angola, la desconfianza que tanto el MPLA como el FRELIMO naturalmente sentían para con la política brasileña, por el apoyo que no muy veladamente durante años le habíamos dado a Portugal.

13 Al respecto son esclarecedores los comentarios realizados por el ex canciller Ramiro Saraiva Guerreiro (1992: 188-190), por entonces secretario general de Itamaraty.

14 La cuestión angoleña fue estudiada por Saraiva (1985) en su tesis de maestría, actualizada en 1998.

La decisión que tomó Brasil con respecto a Angola también podría influir en sus relaciones con el resto de África. En palabras de Melo (2000b: 384),

según decían los angoleños, las relaciones con Mozambique y hasta con África dependían de la actitud firme que ahora tuviese Brasil en la defensa del reconocimiento de Angola independiente. Y tanto fue así, que la actitud de Brasil ante Angola permitió el establecimiento de relaciones diplomáticas con Mozambique el 15 de noviembre de ese año.

Como afirmó también Abreu (1988: 78), “fue sin ninguna duda una victoria de las posiciones de Itamaraty. De esta manera se podría reducir la desconfianza de los líderes africanos respecto de Brasil, lo cual se había constituido en condición *sine qua non* para reforzar los lazos con los países del continente negro”.

Pero también es cierto que entre los dos casos existen importantes diferencias, pues Brasil reconoció tempranamente y casi en solitario al gobierno de Angola, en tanto quería desarrollar relaciones con esta joven nación y recuperar el tiempo perdido, mientras que Argentina optó por interrumpirlas. A su vez, la decisión tuvo costos para Brasil por las presiones recibidas, y prácticamente ninguno para Argentina, que fue aplaudida, pues estaba en sintonía con la tendencia internacional. Finalmente cabría agregar que para Argentina la decisión estaba incluida como tema de la agenda global, en tanto para Brasil formaba parte de su agenda regional.

Retornando a la presidencia de Geisel, puede afirmarse que a partir de ella se iniciaron diez años de muy buenas relaciones con los estados africanos. Como afirman Mourão y Oliveira (2000: 326-327), su política exterior “se sitúa como un momento de un proceso en el que se dio la inserción definitiva de Brasil en el África Austral”. Para entonces la fase de aprendizaje en las relaciones con los países africanos estaba ya superada. Itamaraty pasaba a contar con una masa crítica conocedora de los asuntos africanos, y la sociedad pasó a tener relativamente más interés por los asuntos africanos, hecho que favoreció el aumento de los flujos comerciales, principalmente con Angola.

En este período prolífico en contactos, la densidad de las relaciones político-diplomáticas se vio reflejada en la apertura de nuevas embajadas, en el alto nivel de las visitas y de las misiones enviadas a través del Atlántico, y en la concreción de acuerdos bilaterales de cooperación comercial y técnica (ver Cuadros 3 y 4); a su vez, aumentaron las rutas de comercio en el Atlántico y las inversiones en proyectos de desarrollo.

Durante el gobierno de Geisel existió una concentración de funciones en manos del Estado asociada a una internacionalización

creciente del sistema productivo. El llamado “Esquema de promoción comercial” desarrollado por el Ministerio de Relaciones Exteriores en 1973 fue un elemento central en la estrategia de entrelazamiento de exportadores, gobierno y representaciones diplomáticas en África. Como mencionó el canciller Antonio Azeredo da Silveira (1976),

las relaciones entre los pueblos van mucho más allá de las relaciones entre las cancillerías. Estas pueden ayudar a trazar un escenario más o menos favorable para el desarrollo de tales relaciones. Pero no pueden sustituir a los agentes mismos de estas relaciones: empresarios, políticos, representantes de la cultura y de la técnica nacionales. Solamente con la cooperación de tales sectores será posible colocar a las relaciones de Brasil con África a la altura de sus potencialidades.

Sin embargo, a partir de la década del setenta comenzaron a observarse los primeros ataques al modelo de industrialización por sustitución de importaciones, producto, en parte, de las crisis petroleras de 1973 y 1979 y de la crisis de la deuda externa de 1982. En la década del ochenta hubo un acento mayor en los aspectos económico-financieros de las negociaciones internacionales. Itamaraty comenzó a absorber funciones que tradicionalmente no eran de su competencia, y se propuso asumir explícitamente no sólo la conducción de las negociaciones políticas y de comercio exterior, sino también las negociaciones económicas de Brasil con el sistema internacional (Camargo y Vázquez de Ocampo, 1988).

No obstante, aún con João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979-1985) se mantuvo el énfasis en la política de aproximación al continente africano, derivada de los principios básicos del “universalismo” implementado por el canciller Saraiva Guerreiro. Con los conceptos de doble inserción en Occidente y en el Tercer Mundo vía la cooperación Sur-Sur, la idea subyacente era sumar estrategias y no excluir campos antagónicos. En el mensaje al Congreso Nacional en 1980 el presidente dejó clara su posición: “En lo concerniente al continente africano, cuyos pueblos tienen con los brasileños tantas y tan importantes afinidades, se está abriendo una nueva etapa de nuestras vinculaciones... Ahora, debemos rápidamente operacionalizar nuestras relaciones” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1980: 4).

Según señala el propio Saraiva Guerreiro (1992: 191), “en el gobierno de Figueiredo, continuamos y expandimos las relaciones con ese continente y creo que hemos disipado las últimas desconfianzas”. Asimismo, el entonces jefe del Departamento de África, Asia y Oceanía de Itamaraty defendió la idea de que sería a través de su acción en África, más que en América Latina, que Brasil podría “cambiar de nivel” en la jerarquía del poder mundial (Pereira, 1985: 83).

Todo esto permite afirmar que las relaciones políticas de Brasil con África durante el gobierno de Figueiredo ascendieron a un nivel de

densidad relevante. Las visitas del ministro Saraiva Guerreiro a los países de la "Línea de Frente" en 1980, a Nigeria y Senegal (1981), Costa de Marfil, Gabón y Guinea Bissau (1983), y Congo y Zaire (1984), tenían el objetivo básico de reiterar los principios que guiaban la política africana de Brasil y preparar el futuro viaje del primer mandatario. El primer viaje de un presidente brasileño y sudamericano a África abarcando países lusófonos, francófonos y anglófonos se realizó entre el 14 y el 21 de noviembre de 1983, constituyéndose en el mejor aval del interés brasileño en los países africanos, y un momento muy alto en la construcción de la política africana. Esta visita fue importante no sólo por ser interpretada como legitimadora de esa política, sino también porque, según el ministro Saraiva Guerreiro, representó una respuesta para los sectores que debido a la crisis argumentaban que había que abandonar, aunque fuera en forma temporaria, las relaciones con el continente africano (Oliveira, 1987).

En este período Brasil recibió innumerables visitas de cancilleres y jefes de Estado de África, demostrando el interés recíproco afro-brasileño (ver Cuadro 3). Tanto es así que para fines del gobierno de Figueiredo se mantenían relaciones diplomáticas con 43 de los 52 países africanos, con 21 embajadas residentes en África, y con 13 embajadas de países africanos en Brasilia.

Para Mourão y Oliveira (2000: 328), la política exterior del gobierno de Figueiredo fue una continuación de la política externa de Geisel, una "profundización cualitativa de las relaciones de Brasil con África". Según una entrevista que dichos autores mantuvieron con Saraiva Guerreiro, las relaciones fueron "predominantemente políticas y no económicas, de ahí la existencia de una cierta dificultad para explicar las aproximaciones con África [...] Lógico que estamos siempre interesados en ampliar el comercio. Pero esos son países también pobres".

El período del presidente José Sarney (1985-1990, diplomacia para resultados), beneficiado por el ambiente democrático instaurado por la Nueva República, siguió los trazos de la política africana delineados anteriormente dentro de los límites impuestos por la negociación de la deuda externa y por la inestabilidad económica interna. La continuidad conceptual y práctica de la política africana de Brasil en la década del ochenta fue, por lo tanto, la expresión de la propia continuidad de la política exterior del nacional-desarrollismo.

Pero dado que la coyuntura internacional comenzó a cambiar, las relaciones con África disminuyeron, tornándose más selectivas en función de los recursos modestos. En este contexto, Selcher (1984) afirmaba que el caso de Brasil-África mostraba las posibilidades generadas por las relaciones intercontinentales entre los países del Hemisferio Sur; pero asimismo señalaba sus limitaciones de modo patente pues, estos estados eran muy vulnerables a las tendencias negativas de la economía interna-

cional. Pero aun cuando esas limitaciones se mostraron más claras durante el gobierno de Sarney, su ministro Sodré incluía entre los objetivos de su gestión la “intensificación de las relaciones con África, a la par de nuestro repudio al sistema del *apartheid*” (Sodré, 1996: 289).

El mayor acercamiento a Angola y a los países de África Austral, sumado al incremento de la tensión en Sudáfrica, llevaron al presidente a tener una posición más crítica frente a Pretoria tanto a nivel del discurso en la ONU como en la práctica, tomando medidas concretas como por ejemplo el llamado decreto Sarney, que será tratado en particular en el Capítulo 8. Pero también los viajes del presidente a Cabo Verde y Angola y del ministro Sodré a cinco países africanos en 1986 confirmaban la legitimidad de la política africana de Brasil, que tuvo como respuesta una serie de visitas significativas, muchas de las cuales también pasaron por la Argentina de Alfonsín (ver Cuadros 1 y 3).

LA DÉCADA DEL NOVENTA: EL AVANCE DE LA SELECTIVIDAD

Ya en el segundo lustro de la década del ochenta se observa un descenso del perfil de África en las prioridades externas de Brasil. Entre otros factores influyeron variables internas de naturaleza económico-financiera, vinculadas al modelo de desarrollo económico y a las modalidades de inserción internacional. Estas cuestiones incidieron en una relativa pérdida de influencia de Itamaraty en el diseño de la política exterior. Como se sabe, el problema central era para entonces la negociación de la deuda externa, impulsada por los expertos del Ministerio de Hacienda. Sin embargo, curiosamente fue un diplomático, el embajador Jório Daulster, el principal negociador y no un funcionario de economía. Asimismo, los cambios en el nivel del sistema internacional (fin de la Guerra Fría y triunfo del modelo de economía liberal) y problemas económicos internos (tanto africanos como brasileños) provocaron un descenso del perfil de las relaciones de Brasil con los estados africanos¹⁵.

El incremento de su vulnerabilidad externa llevó a Brasil a realizar ajustes para acomodarse con medios ahora más limitados. El objetivo continuó siendo la diversificación de las relaciones internacionales para conseguir mayor protagonismo y participación en la escena mundial; lo que varió fue el escenario, trasladándose del Tercer Mundo y de África a otros contextos, entre ellos América Latina y el MERCOSUR y las organizaciones multilaterales, particularmente las comerciales, como la

15 Estos cambios afectaron el papel del Estado, que se redujo y comenzó a obrar como gerenciador. La política exterior comenzó a estar más condicionada por variables económicas vinculadas al escenario económico-financiero mundial. Muchas de las empresas con negocios en África dejaron de estar “protegidas” por el Estado.

Organización Mundial del Comercio (OMC). Así, Brasil dio respuestas a los cambios sistémicos.

Este cambio se explica porque las alianzas, como instrumentos legítimos para aumentar el poder de un país, son contingentes, en función de las cuestiones en juego y de cómo estas pueden afectar los intereses brasileños. Así, Sardemberg (1980: 19-20) expresaba: “la política internacional no es un contrato de adhesión, sino un campo permanente de negociación y adaptación recíproca de posiciones”.

A este escenario debe añadirse el llamado “costo África”, esto es, la recurrente inestabilidad política y económica de la mayoría de los países africanos¹⁶, que debilitó el interés por el continente, separando a los países africanos de las rutas de los capitales. Se observa una disminución de los diplomáticos en África, declive del comercio, problemas de convertibilidad de las monedas, dificultades en las formas de pago, y un dato no menor: los países africanos dejaron de pagar sus deudas a Brasil. Los sueños cooperativos dieron lugar al afro-pesimismo. En consecuencia, la política africana continuó, pero de manera selectiva, con prioridades y objetivos orientados por las necesidades internas y el “proyecto de país”, esto es, el interés nacional. A pesar de continuar utilizándose la diplomacia cultural¹⁷, las relaciones bilaterales comenzaron a ser puntuales, con aquellos países en condiciones de responder a las necesidades brasileñas, incluyéndose, en los casos en que era políticamente necesario, la idea de cooperación entre asociaciones regionales. La cooperación Sur-Sur de las décadas del setenta y ochenta se transformó en “asociaciones estratégicas” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1998: 10).

Las opciones de Brasil en el continente africano son el resultado de su experiencia de treinta años de relaciones con los estados africanos, y en los noventa evidenciaban la permanencia de una política africana recortando el enfoque a pocos países y temas: importancia creciente de Sudáfrica, Angola y Nigeria, y cooperación con los países de la Comunidad para el Desarrollo del África Austral (SADC) en algunos casos específicos bajo el paraguas del MERCOSUR, de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP), y de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS).

Para Pimentel (2000: 17), la selectividad en la política africana está presente: “la natural atracción ejercida por Sudáfrica, Angola y Nigeria no excluyó la cooperación con otros países en general estable-

16 Un breve pero completo análisis de las crisis políticas y los conflictos de los estados del continente africano en los años noventa puede verse en Mourão (1994).

17 En 1996, Lampreia anunció a los embajadores africanos: “nuestro compromiso con las relaciones Brasil-África es firme. África es un espacio privilegiado e insustituible de la diplomacia brasileña” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1996).

cida sobre un proyecto-ancla o una idea fuerza”¹⁸. El entonces director General del Departamento de África y Oriente Próximo de Itamaraty lo justificaba al decir que “también en África cumple aplicar nuestros recursos con criterio. Selectividad no significa desinterés por las grandes causas comunes a todos los africanos... Denota pragmatismo en el destino de recursos limitados” (Pimentel, 2000: 6-7).

Consecuentemente, los viajes presidenciales y las visitas de alto nivel muestran la dirección de las opciones: en septiembre de 1991, Collor de Mello visitó cuatro países de África Austral: Namibia, Angola, Mozambique y Zimbabwe. El ministro de Relaciones Exteriores de Itamar Franco, Celso Amorim, asistió a la toma de posesión del presidente Mandela. El ministro Lampreia visitó Sudáfrica en tres oportunidades (1995, 1996 y 2000) y fue a Angola (1998) y a Mozambique para la Tercera Reunión de la CPLP (2000), acompañando al presidente. El viaje del presidente Cardoso a Sudáfrica y Angola, en noviembre de 1996, contó con un notable apoyo diplomático, comercial y académico.

Del lado africano, las visitas a Brasilia confirman las preferencias brasileñas. Con respecto a Sudáfrica, Mandela visitó Brasil en 1991 durante un viaje por países latinoamericanos para promover la lucha anti-*apartheid*. Con el gobierno de la nueva Sudáfrica democrática se inició a partir de 1994 un proceso de reinserción en el mundo. En ese marco, en octubre de 1995 el canciller Alfred Nzo devolvió la visita de Lampreia y fue recibido por Cardoso. En septiembre de 1997 el vicepresidente Thabo Mbeki viajó a Brasilia y Buenos Aires, acompañado del ministro de Comercio e Industria, Alec Erwin. Mandela regresó a América del Sur en 1998, visitando Brasilia y Buenos Aires y asistiendo a una cúpula presidencial del MERCOSUR en Ushuaia. Finalmente, ya como el nuevo presidente sudafricano, Thabo Mbeki estuvo en Brasilia en diciembre de 2000. Asimismo, a nivel de jefes de Estado, visitaron Brasilia el presidente de Guinea Bissau, João Bernardo Vieira, en 1997, y en 1999 el presidente electo de Nigeria, Olusegun Obasanjo¹⁹; el presidente de Zimbabwe, Robert Mugabe, quien viajó a Brasilia y Buenos Aires; y el presidente de Namibia, Sam Nujoma²⁰. Por otra parte, merecen atención la presencia asidua en Brasil del presidente angoleño José

18 Camerún, Gabón, Ghana, Congo Brazzavile, Guinea Ecuatorial, Mali y Namibia.

19 Esta visita poco antes de asumir muestra el interés recíproco en un momento en que Nigeria volvía a la vida democrática. Debido a los abusos de Abacha, que habían incentivado la corrupción y el narcotráfico, la empresa aérea Varig había suspendido el vuelo Río de Janeiro-Lagos. Sin embargo, en 1998 Braspetro había asignado dos contratos de riesgo para la prospección de petróleo en el delta del Níger.

20 Siendo la tercera visita a este país: las anteriores habían sido en 1987 y 1995.

Eduardo dos Santos, cuya primera visita oficial fue en 1995, y los viajes de los cancilleres de Mozambique, Santo Tomé y Príncipe, Cabo Verde, Namibia y Kenia (ver Cuadro 3).

La firma en la década del noventa de convenios y acuerdos con Sudáfrica, Namibia, Angola, Mozambique, Cabo Verde, Santo Tomé y Príncipe y Nigeria marca ciertas preferencias por consolidar los vínculos con esos estados (ver Cuadro 4). O, como en el caso de Sudáfrica, donde la relación previa había sido prácticamente nula, muestra con hechos concretos la voluntad política de desarrollar y fortalecer vínculos.

En cuanto a las acciones multilaterales, como se analizará más adelante, Brasil participó de Operaciones de Mantenimiento de Paz en África, revitalizó con nuevos objetivos e impulsó la ZPCAS, y contribuyó a la formación y construcción de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa creada en 1996 como un mecanismo de cooperación que comprende a los países luso parlantes.

Pero cabe aquí preguntarse: ¿en qué contexto se produjo esta disminución del énfasis en la política africana y el avance de la selectividad? En la década del noventa, con Collor de Mello, para responder a los retos de la Tercera Revolución Industrial, se inició un programa de modernización liberal que apuntaba a reforzar los lazos con el Primer Mundo y reorientarse hacia América Latina y el MERCOSUR, con la firma del Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991. En este marco, África tenía un lugar muy reducido. Para algunos académicos brasileños, como Saraiva (1996), el MERCOSUR sustituyó el sentido estratégico-económico que las relaciones con África habían tenido en las décadas del setenta y ochenta.

Con Itamar Franco el neoliberalismo se atenuó, retornándose a los conceptos vinculados al desarrollo nacional y a la profundización de las “asociaciones estratégicas”. Este proceso se dio en el marco de un intenso debate entre “nacionalistas” y “neoliberales” en torno a las orientaciones de la política exterior brasileña, que por entonces fue calificada como de “indefinida” (São Paulo, 1993)²¹. Bajo su gobierno hay una vuelta tímida a la política africana, pero ya se percibe la selectividad: se van a priorizar los países africanos de lengua oficial portuguesa y la región de África Austral, con eje en una Sudáfrica ahora democrática y multirracial.

21 Ver también *Folha de São Paulo* (1994): con el subtítulo “A diplomacia brasileira entra na era da globalização econômica e começa a trocar o terceiro-mundismo pelo discurso internacionalista” se presentaron las opiniones del presidente electo Cardoso, de los embajadores y funcionarios de Itamaraty Italo Zappa, Flecha de Lima, Celso Amorim, Roberto Abdenur, Jorio Dauster, Ronaldo Mota Sardenberg, de investigadores, entre ellos Guilhon Albuquerque y de periodistas especializados.

En su carácter de canciller, Cardoso había anunciado que

es preciso ampliar el debate sobre la política externa brasileña, no sólo en cuanto a sus participantes, sino sobre todo en cuanto a su objetivo [...] La nueva coyuntura internacional estimula el pluralismo de socios y de modelos económicos [...] Las políticas exteriores buscan ser la expresión fiel de la multiplicidad de intereses nacionales en las diversas áreas de la convivencia internacional (Cardoso, 1993a).

En pleno período de revisión de conceptos, opinaba que Brasil había errado al apostar por África durante el gobierno de Geisel, a pesar de que en su discurso expresase “tenemos en África intereses importantes y lazos afectivos y culturales de gran relevancia, sobre todo con los países de habla portuguesa” (Cardoso, 1993b).

Frente a este “reposicionamiento” del rol de África surgieron algunas críticas provenientes tanto del interior de Itamaraty –principalmente del embajador Italo Zappa²²– como de algunos empresarios, académicos y embajadores africanos acreditados en Brasilia²³, cuestionando las declaraciones del canciller. A raíz de estas críticas el ministro debió retractarse, y en una publicación donde elaboró un discurso de revalorización de África comenzó a marcar la selectividad:

En África, nuestra presencia ya asumió rasgos de tradición, de la cual no podemos retroceder so pena de arruinar el inestimable capital de buena voluntad acumulado por nuestra experiencia en aquella región. [...] Hace 18 años realizamos una opción clara por África y esta opción no ha sido y no debe ser desvirtuada. La dimensión africana de la política externa brasileña ha sido, en ese sentido, de una continuidad admisible, a pesar de las conocidas dificultades internas para obtener financiamiento y otros medios operacionales. [...] Las acciones más recientes de la diplomacia brasileña demuestran que continúa viva la atención

22 Italo Zappa, diplomático ejecutor y defensor de la política africana, criticó que “está de moda hablar de política externa como un instrumento de promoción del comercio de los países: la diplomacia no es para vendedores [...] Los funcionarios de Itamaraty deben defender los intereses globales del país. Los empresarios saben muy bien cuidar de sus propios negocios”. Respecto a la intención del canciller Cardoso de cerrar varias de las embajadas brasileñas en África, Zappa argumentó: “esto es pésimo para Brasil porque se parte de una idea muy pobre, de que sólo el comercio justifica la presencia de embajadas [...] La función principal del Ministerio de Relaciones Exteriores es auxiliar al presidente de la República en la formulación de la política externa y en su ejecución” (Gryzinski, 1993).

23 Embajadores de quince países africanos reunidos en Brasilia demostraron preocupación por el hecho de que África no constara en las prioridades de la política externa brasileña. Las quejas se referían también a la falta de realización de las comisiones mixtas y de financiamiento para las exportaciones brasileñas. Los embajadores demandaban que Brasil asumiese sus responsabilidades históricas con África (*Gazeta Mercantil*, 1993).

que dedicamos a África [...] La política africana de Brasil ya llegó a una edad adulta y sabrá, por eso mismo, adaptarse a las variaciones de un contexto internacional que presenta una carga inédita de desafío y oportunidad. Adaptación no significa retroceso, sino profundización –a partir de una reflexión para la cual nos respaldan la continuidad y la madurez de nuestra experiencia en aquel continente (Cardoso, 1993c).

Acompañando la línea de argumentación del canciller, los diplomáticos de Itamaraty sostenían que Brasil había dado innumerables pruebas de su opción africana al defender las disputas de los países africanos en la ONU²⁴, al haber mantenido abiertas sus diecisiete embajadas cuando los países europeos habían cerrado sus misiones, y al haber dado continuidad al proceso de establecimiento de relaciones diplomáticas con Madagascar, Chad, Comores y República Centro-africana.

Fue durante el gobierno de Itamar Franco, en el contexto de esta selectividad, que surgió la idea de una Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP), asociando a Brasil con Portugal y las ex colonias portuguesas en África. Aunque el entonces canciller Cardoso no estaba muy de acuerdo con la idea del embajador brasileño en Portugal, José Aparecido de Oliveira, debió avanzar en las negociaciones con los Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa (PALOPS)²⁵.

En su discurso, el ministro Cardoso (Cardoso, 1993c) afirmaba: “la política exterior brasileña para África presenta como particularidad una preocupación constante por los Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa”. La CPLP como iniciativa del presidente Itamar Franco confirma

la diversidad de opciones de nuestra diplomacia, dentro de su tradición universalista [...] Foros y mecanismos de cooperación no son por lo tanto excluyentes y sí complementarios. No hay incompatibilidad entre el estímulo político a la cooperación que deriva de la identidad común forjada en la lengua y en la cultura y las obligaciones económicas y comerciales derivadas de los vínculos con otros agrupamientos [...] La CPLP tiene una vocación clara de mecanismo de concertación y consulta política, destinado a dar a nuestros países un instrumento adicional para la coordinación de sus posiciones en torno de temas de la agenda internacional (Cardoso, 1993d).

Con esta posición, el canciller justificaba el espacio privilegiado otorgado a los PALOPS en las atenciones dedicadas al continente africano y la preferencia por Angola, al remarcar la “expresiva presencia brasileña en Angola –traducida por obras de peso, como la construcción de la

24 Aludiendo a la gestión del entonces embajador Sardemberg.

25 Guinea Bissau, Cabo Verde, Santo Tomé y Príncipe, Angola y Mozambique

presa hidroeléctrica de Capanda y la explotación de petróleo y diamantes, además de importantes proyectos de infraestructura”²⁶.

Durante la presidencia de Cardoso y en ocasión del viaje del canciller Lampreia a Luanda, el jefe de la División África II de Itamaraty (*Jornal do Brasil*, 1999) informaba: “Brasil quiere mantener a Angola en la agenda internacional y la recomendación del presidente Fernando Henrique Cardoso es que Angola es un socio prioritario y que debemos continuar empeñados en la pacificación del país”²⁷.

Por su parte, Mozambique recibió en julio de 1994 la primera tropa brasileña de paz para participar en ONUMOZ, autorizada por el presidente Franco, con un costo aproximado de 40 millones de dólares. Asimismo, Brasil apoyó el proceso de democratización y pacificación del país y reforzó sus programas de cooperación técnica.

Según el entonces representante permanente ante la ONU, Ronaldo Mota Sardenberg,

Brasil ejerció un papel de particular relevancia en las discusiones sobre Angola y Mozambique. Las posiciones brasileñas, en línea con los profundos lazos históricos que nos ligan a estos dos países, fueron centrales para que el Consejo de Seguridad llegase a decisiones acordes con la realidad de ellos y con los intereses de la paz y de la democracia (Sardenberg, 1994).

En esta misma línea se mantuvo el segundo canciller de Franco, Celso Amorim, quien afirmó:

hemos procurado imprimir a nuestras relaciones con el continente africano un enfoque tan moderno como realista. Durante mucho tiempo esas relaciones respondieron a exigencias de la Historia y a un impulso generoso, pero no siempre bien focalizado en relación a las naciones que poseen fuertes afinidades étnicas y culturales con nosotros. [...] La

26 También la prensa informó que la empresa brasileña Avibrás vendería cohetes para el MPLA. Según *Vêja* (1993), un asesor directo del presidente Itamar Franco comunicó que “la venta de cohetes fue aprobada por el presidente después de recibir una opinión favorable de Itamaraty, del Ministerio del Ejército, del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas y de la Secretaría de Asuntos Estratégicos”.

27 Angola era considerada un área estratégica para la ampliación de los intereses de Brasil en África por sus reservas de diamantes y de petróleo. En esa época, empresas públicas y privadas brasileñas tenían 1,2 billones de dólares invertidos en la ex colonia portuguesa. Braspetro, Furnas Centrais Elétricas y Odebrecht eran los mayores inversores, con negocios en las áreas de comercialización de petróleo y sistemas de transmisión de energía de la hidroeléctrica de Capanda, además de obras de infraestructura de saneamiento básico y habitación. Angola tiene aún una deuda de 1 billón de dólares con Brasil, de los cuales el 45% son anualmente renovados y pagados en petróleo.

idea de institucionalización de una Comunidad de los Países de Lengua Portuguesa al mismo tiempo que representa una valorización de nuestros lazos con Portugal, hoy integrado a la poderosa Unión Europea, significa un desdoblamiento natural de la prioridad que siempre le atribuímos al continente africano [...] un nuevo espacio de concertación política. [...] A partir de ella y del eje geográfico que nos une al Atlántico Sur la diplomacia brasileña pretende también otorgar atención especial a los demás países que conforman la llamada África Meridional, donde se encuentra el mayor caudal de recursos naturales del continente, una bien dotada infraestructura de servicios y una significativa concentración de intereses económicos, comerciales y financieros (Amorim, 1994a).

Finalmente, con la presidencia de Cardoso, se sustituyó la tradicional visión “desarrollista” de la política exterior brasileña por un nuevo ideario neoliberal, no sin recibir las críticas de los sectores “nacionalistas”, que defendían al Estado-empresario y que representaban en ese momento una tendencia en baja. El nuevo presidente, a imagen y semejanza de Collor de Mello, planeó aproximar el país al mundo desarrollado. La óptica del Tercer Mundo fue vista como una tendencia obsoleta y anacrónica. El presidente también anunció su intención de involucrarse personalmente en la política exterior, inaugurando un período que fue calificado como de *diplomacia presidencialista* (Lampreia, 1995a).

Según su canciller Lampreia,

la función que el presidente reserva a la diplomacia deviene de su propia concepción del desarrollo brasileño y del papel que su mandato debe tener en la consolidación de la estabilidad económica y en la recuperación del crecimiento. En su paso por Itamaraty expresaba que no se puede disociar política externa de política interna, siendo necesaria una mayor integración con otras áreas del gobierno, con la sociedad civil, sindicatos y empresarios, para que todos tengan mayor participación en la formulación de la política exterior (*Jornal do Brasil*, 1995a).

De este modo, en las prioridades de la nueva administración²⁸ no aparece África, y sólo algunos estados son mencionados tangencialmente, mostrando elecciones precisas. Pero aunque África esté ausente en los discursos sobre política exterior, se encuentran referencias en coyunturas específicas; por ejemplo, cuando los embajadores africanos se reúnen en

28 “Entre nuestras prioridades ciertamente están el proceso de consolidación del MERCOSUR, las relaciones con nuestros vecinos latinoamericanos y el proceso de integración hemisférica, las relaciones con el centro de los tres polos de poder económico mundial, Asia Pacífico y los tres países continentales, la implementación de la OMC, derechos humanos y medio ambiente, la reforma de las Naciones Unidas y la protección de los brasileños en el exterior” (Lampreia, 1995b).

Brasilia para conmemorar el Día de África –25 de mayo, día de la creación de la Organización de la Unidad Africana– o durante las visitas presidenciales o ministeriales recíprocas. Así, pueden observarse el avance de la selectividad, una cierta distancia entre el discurso y las acciones, la continuación de la utilización de la diplomacia cultural, y una apelación al compromiso de sectores privados a ambos lados del Atlántico.

Lo antedicho se percibe claramente en las posiciones tomadas por el ministro de Relaciones Exteriores del presidente Cardoso, Luiz Lampreia, durante 1996, las cuales a mi entender resumen la posición de Brasil. Me permito dos citas extensas:

África es un espacio privilegiado e insustituible de la diplomacia brasileña. Somos un actor global de las relaciones internacionales y tenemos presencia sólida en África –de las más sólidas entre los países en desarrollo fuera de la región– y una agenda intensa para el continente [...] Estamos dotando más adecuadamente algunas de las misiones diplomáticas en África, reestructurando el cuadro de embajadas concurrentes para darles mayor eficiencia y estableciendo relaciones diplomáticas con siete países africanos con los cuales todavía no teníamos relaciones [...] Nos estamos aproximando a la OUA con la determinación de acompañar más de cerca la realidad política y de cooperación del continente y de conocer mejor las formas de interacción regional y subregional (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1996).

Una política africana de resultados en los planos político, económico y de cooperación parte de los muchos elementos de identidad entre Brasil y África y de la contribución cultural y étnica del continente africano en nuestra formación como nación soberana e independiente –para no hablar de la riqueza material creada por el trabajo africano [...] Nuestra acción diplomática expresa eso con hechos [...] A través de la Agencia Brasileña de Cooperación y con la participación de entidades del sector privado brasileño estamos empeñados en promover una cooperación más activa con algunos países africanos [...] Hemos brindado cooperación a los países africanos en la medida de las posibilidades –las cuales, francamente, difieren mucho de las que prevalecieron en la década del setenta e inicio de los años ochenta, cuando había condiciones objetivas de ofrecer créditos subsidiados a varios países africanos. Hoy las condiciones son otras en Brasil y en África. Es preciso trabajar con esa realidad. Nosotros queremos asociaciones que comprometan a las dos partes en un esfuerzo común, creativo, para desarrollar las relaciones; asociaciones que movilicen a los gobiernos y a los agentes económicos de ambos lados, porque las relaciones internacionales de hoy comportan necesariamente una fuerte dosis de iniciativa privada (Lampreia, 1996).

Pero a pesar del discurso prometedor del ministro Lampreia, 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. Fue por ello que Itamaraty intentó privilegiar la aproximación política, a partir de la propuesta de un tratado de desnuclearización y de protección del medio ambiente del Atlántico Sur, en el marco de la ZPCAS, como manera creativa y útil de mantener a África en su agenda de política exterior.

Paralelamente, la *diplomacia cultural* continuó permeando todas las manifestaciones oficiales. Un ejemplo claro son las palabras del ministro Lampreia en ocasión de la ceremonia del lanzamiento del sello conmemorativo del Día de África en mayo de 2000²⁹. En ese encuentro, el ministro reiteró que Brasil es “uno de los países con el mayor contingente de afrodescendientes en el mundo” y se ocupó de revalorizar las contribuciones recíprocas remarcando que “África es parte necesaria de nuestra historia, porque los africanos que vinieron a Brasil trajeron consigo un pasado que ahora es también nuestro y que nos explica como pueblo y nación”. El ministro ubicaba a las relaciones Brasil-África como

las dos dimensiones esenciales de un proyecto político permanente e insustituible: la interna, que refleja el creciente y justificado interés de la sociedad brasileña por África, al proyectar la valoración de las raíces y de la matriz cultural afro-brasileña; la externa, que nos lleva a actualizar y revitalizar, en los diferentes planos, las relaciones con los países africanos, del Atlántico al Indico, del Cabo a El Cairo (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2000).

No obstante el recurso a la diplomacia cultural en el discurso, la gestión de Cardoso debió responder a constantes reclamos de diferentes sectores respecto a la ausencia de África en los diseños de política exterior. El 25 de mayo de 1995, en el seminario conmemorando el Día de África³⁰ organizado por el presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, los participantes lamentaron la falta de perspectivas oficiales y privadas para la consolidación de intercambios entre brasileños y africanos (*Jornal de Brasilia*, 1995).

Por su parte, al año siguiente, los representantes africanos acreditados en Brasilia manifestaron al canciller Lampreia su preocupa-

29 En este marco debe señalarse el gesto político de crear un sello conmemorando los treinta y siete años de la Organización de la Unidad Africana y vincularlo al mismo mes de mayo en que Brasil celebra la abolición de la esclavitud.

30 Asistieron la senadora Benedita da Silva, el presidente de la Cámara de Comercio Brasil-Zaire, el jefe del Departamento de Organismos y Acuerdos Internacionales del Banco Central, y el presidente de la Cámara de Comercio Brasil-África.

ción porque se corría el riesgo “de confinar las relaciones a un cuadro muy estrecho, dejando de lado áreas de extrema importancia como la cultura, la transferencia de tecnología y hasta el deporte”³¹.

Sin embargo, la convocatoria a sectores privados para participar en las cuestiones externas y el retorno a la democracia en Brasil fueron cambios que favorecieron a las comunidades de afrodescendientes y de grupos pro África que con Sarney habían conseguido hacer oír su voz, pidiendo la ruptura de relaciones diplomáticas con Sudáfrica. Prueba de ello son, después de una reunión del Grupo de Trabajo Interministerial para la valorización de la raza negra, como iniciativa del gobierno³², el surgimiento en 1996 del Colectivo de Empresarios Afro-brasileños (CEABRA), y en 1999 del Frente Parlamentario Brasil-África. De esta manera, y a pesar de la selectividad gubernamental, comenzaron a organizarse en la sociedad brasileña grupos con interés en la formulación de la política exterior para África, permitiéndole afirmar a Lampreia que “la formulación de la política exterior para África se democratiza y se extiende más allá de Itamaraty” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2000).

LA DIMENSIÓN COMERCIAL

Aunque la aproximación a África pudo haber sido una estrategia política, la dimensión comercial³³ no estuvo ausente, y fue de hecho la parte más visible. Según señala el embajador Saraiva Guerreiro (1992: 192), Itamaraty “siempre mantuvo con el continente africano excelentes relaciones, sin sobreestimar las potencialidades del intercambio económico con África”.

Como denota Oliveira (1987: 32), en el inicio de la década del sesenta cualquier relación comercial con el continente africano era un proyecto de futuro, teniendo en cuenta el prácticamente inexistente comercio con África³⁴. Hasta entonces, la corriente de exportación se dirigía hacia África del

31 Por entonces, el profesor Nunes Pereira afirmaba: “no recuerdo otro momento de nuestra historia en que haya habido, como actualmente, una total ausencia de política africana” (*Correio Braziliense*, 1996).

32 El CEABRA instaló al año siguiente en Dakar la *Maison Du Brésil* (Casa del Brasil) como oficina de negocios. “Esa asociación pretende buscar oportunidades y ser una referencia para empresarios que quieran expandir o iniciar su negocio” (*Correio Braziliense*, 1997).

33 Para un estudio general del comercio con África utilicé principalmente la obra de Altemani (1987) y las estadísticas suministradas por la CACEX y por la Secretaría de Comercio Exterior del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (SECEX). Los datos han sido complementados con Adesky (1985).

34 La estrategia de expansión comercial tomó forma cuando en julio de 1966 se atribuyó a Itamaraty la competencia para ejecutar en el ámbito externo la política de comercio exterior trazada por el Consejo de Comercio Exterior. En noviembre de 1966 el Decreto N° 59.067 distinguió dos áreas fundamentales de competencia del Ministerio de Relaciones

Norte y la República Sudafricana. Pero en esa década se observa un crecimiento relativo en la pauta de las exportaciones, permaneciendo África del Norte y Sudáfrica como los principales clientes. Este crecimiento se tornó aún más patente para el caso de las importaciones oriundas de África.

Para la década del setenta, África aparecía como un mercado potencial, en el marco de la cooperación Sur-Sur naciente y de la estrategia de inserción internacional de Brasil, caracterizada por la diversificación de sus relaciones interestatales y una mayor integración a la economía mundial³⁵.

En ese contexto, el comercio exterior asumió una importancia creciente en función del modelo de desarrollo económico aplicado, que requería importar petróleo y bienes de equipamiento. La vulnerabilidad energética brasileña fue un estímulo para la aproximación a los estados africanos productores de petróleo. Como resultado, las relaciones comerciales presentaron una concentración muy acentuada en pocos países, teniendo el comercio con los demás características aleatorias que no reflejaban un interés mutuo.

En esta década las exportaciones brasileñas para África mostraron un crecimiento significativo, de 60 millones en 1970 a 692 millones en 1979, lográndose un promedio del 4% en la participación de las exportaciones brasileñas totales (ver Cuadro 7). En el inicio del gobierno de Médici, las exportaciones se dirigían hacia África del Norte y Sudáfrica. Pero en el período de Geisel, esta última perdió importancia en las exportaciones, en tanto Gabón, Congo y Angola comenzaron a tener una participación especial. Asimismo se constata una profunda alteración en la pauta de las exportaciones para el continente africano, ahora dominada por las manufacturas, debido al interés brasileño en colocar las producciones industriales que superaban la demanda nacional³⁶.

Exteriores: la participación en la negociación de los actos internacionales relativos al comercio exterior, y la organización e implementación de la promoción comercial en el exterior. Así, al mantenerse y ampliar la actuación del Ministerio de Relaciones Exteriores en este campo, se crearon condiciones para que las relaciones comerciales de Brasil fuesen gestionadas no sólo con un enfoque económico o comercial, sino que también estuvieran presentes en las negociaciones los intereses políticos y diplomáticos.

35 Brasil procuró mostrarse diferente de las potencias industrializadas y presentarse como un socio ventajoso, con un modelo económico a imitar y con un proceso de industrialización tropical que ofrecía una tecnología intermedia apropiada, y técnicas a ser compartidas y culturalmente más próximas a la experiencia africana (Selcher, 1984).

36 En este contexto, un tema poco estudiado, por ser información restringida, fue la venta de armas. Brasil fue uno de los grandes proveedores de armas al continente en la década del setenta y parte del ochenta. Nigeria fue la más importante compradora, pero también –como apunta Saraiva (1996)– se exportaron armas a Gabón, Marruecos, Sudán, Togo, Alto Volta y Zimbabwe.

También en esta década, y especialmente durante el gobierno de Médici, las importaciones adquirieron una significación superior a las exportaciones por la participación de África en las importaciones de petróleo (Argelia, Libia, Nigeria): de 77 millones de dólares importados en 1970 se llegó a 679 millones en 1974 (ver Cuadro 8). Durante estos diez años, la balanza comercial mostró saldos favorables para Brasil sólo en 1973, 1977, 1978 y 1979 (ver Cuadros 7 y 8).

El aumento del intercambio no se dio únicamente en los aspectos puramente comerciales, sino también en lo que se refiere a la venta de servicios, tecnología y bienes de capital destinados a obras de infraestructura: construcciones de represas hidroeléctricas, autopistas, transportes ferroviarios, obras de saneamiento, telecomunicaciones, agropecuarias, e incluso entrenamiento de personal técnico.

El Departamento de Promoción Comercial de Itamaraty y la Cámara de Comercio Exterior (CACEX) desempeñaron una actividad remarcable en Angola y Nigeria. La creación de la Cámara fue también un instrumento para respaldar la política africana con la posibilidad de hacer negocios del otro lado del Atlántico. En 1978, la Cámara de Comercio Afro-Brasileña había registrado 243 compañías brasileñas vinculadas con África. Para facilitar las operaciones de financiamiento de las exportaciones, el Banco de Brasil se estableció en Nigeria, Costa de Marfil, Senegal, Gabón y Angola. Además, desde 1977, en asociación con la Unión Europea de Bancos Suizos, adquirió el 48 % de las acciones del Banco Internacional del África Occidental (BIAO), con agencias en toda la región. En 1978, el Banco Real de Brasil instaló una agencia en Abidján (Oliveira, 1987).

Para la década del ochenta, a pesar de los primeros embates registrados en contra del modelo de desarrollo brasileño, y posiblemente como resultado de las acciones realizadas, las cifras siguieron en ascenso, mostrando un promedio del 5% para las exportaciones (con un máximo de 6,7% para 1985) y de 6% para las importaciones (con un máximo de 13,2 % en el mismo año).

Entre 1979 y 1980 las ventas a África se duplicaron y continuaron ascendiendo hasta el pico máximo de 1985 con 1.778 millones de dólares, para luego descender hasta la mitad para fines de la década. Las importaciones desde África mostraron similar desempeño, triplicándose también hasta 1985, para luego descender bruscamente³⁷ (ver Cuadros 7 y 8). Pereira (1985: 88) resalta el hecho de que para ese en-

37 Otro dato interesante lo apunta Pereira (1985) cuando analiza la incidencia del crecimiento del comercio brasileño-africano en el marco del total del comercio exterior de Brasil. Entre 1979 y 1984 el aumento fue del 170,6%, en tanto con EE.UU. fue del 61,9%; con Europa Oriental del 46,4%; con Asia del 40,3%; con Oriente Medio del 14,8%; con Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) del 6,1%; y con la CEE del 1,3%.

tonces África se había transformado en un mercado para la prestación de servicios –que impulsa y consolida la venta de mercaderías y propicia la prueba real de transferencia de tecnología–. Remarca además como otra novedad del período la “introducción del *countertrade*” con Nigeria y Angola, esto es, el intercambio de petróleo africano por mercaderías o servicios de Brasil, sobre todo servicios de ingeniería y del área agrícola. Por esos años se contó con el apoyo financiero del programa Finex del Banco Central, administrado por la CACEX. La contribución brasileña al Fondo Africano de Desarrollo (FAD)³⁸ permitió que el empresariado brasileño participase en licitaciones y proyectos financiados por el BAD o por ambas entidades.

Como se observó, hasta el gobierno de Figueiredo, el comercio exterior con los estados de África presentó un crecimiento significativo, con porcentajes mayores que en el quinquenio anterior y una balanza comercial positiva para Brasil, con excepción de 1981. Pero con la Nueva República se observa una retracción, tanto en las exportaciones (que descendieron a niveles menores al 3% en 1988 y 1989) como en las importaciones (llegando también al 3% en 1989). La vulnerabilidad del modelo de desarrollo brasileño, y la crisis de la deuda externa, que afectó no solamente a Brasil sino también a los estados africanos, se reflejaron en el comercio con África. Con la caída de los valores del comercio Brasil-África en los últimos años, la política africana de Brasil comenzó a ser cuestionada y vinculada a un tercermundismo sin resultados (Pereira y Borges, 1992).

Fasciolo (1998) sostiene que para tratar de compensar la caída en los niveles del intercambio comercial se impulsaron proyectos de cooperación, asistencia técnica y prestación de servicios, pero paralelamente hubo retracción en el financiamiento, los fondos y el destino de la cooperación³⁹. La selectividad se hizo más evidente cuando, con la creación en 1987 de la Agencia Brasileña de Cooperación como órgano ejecutor de la política de cooperación técnica de Itamaraty, se eligieron acciones programadas en proyectos integrados y se establecieron prioridades –los países PALOP y los de África Austral.

Todos los esfuerzos realizados no fueron suficientes para evitar la disminución gradual de las relaciones comerciales a lo largo de la segunda mitad de la década del ochenta, y más particularmente en la década del noventa. Entre las dificultades a enfrentar merecen mencio-

38 Como señala Amegavil (1975), Brasil fue uno de los países fundadores, con su participación inicial establecida en 1975.

39 Como apuntan Pereira y Borges (1992: 13-16), el Programa de Estímulo a las Exportaciones (PROEX), que substituyó al FINEX (programa de financiamiento de exportaciones) no era tan “generoso”, en su carácter de organismo técnico.

narse las relaciones privilegiadas de los estados africanos con Europa (Convenciones de Lomé), determinando la orientación de las rutas de transporte⁴⁰; el desconocimiento brasileño de las características básicas de las economías africanas; la inconvertibilidad de las monedas africanas; las dificultades en la balanza de pagos de la gran mayoría de los países africanos; el carácter oligopolístico de la estructura de importación de dichos países; la diversidad de mercados y la variable capacidad de consumo en África; y el bajo nivel de industrialización. La propia estructura del comercio Atlántico, es decir, el intercambio de materias primas y petróleo por productos manufacturados, mostraba una relación desigual no exenta de críticas, por su fase típicamente colonial⁴¹.

Durante la década del noventa disminuyó la participación del intercambio comercial con África en el total del comercio de Brasil con el mundo, con un promedio de 3,05% para las exportaciones y de 3,55% para las importaciones (ver Cuadro 14).

Pero este descenso –que muestra en la década porcentajes constantes– no se correspondió con los montos exportados: luego de haber sufrido una baja entre 1985 y 1986, estos fueron recuperándose hasta llegar a los valores de principios de la década del ochenta (ver Cuadro 14), mostrando además un alto grado de concentración en los socios (Sudáfrica, Nigeria, Egipto y Marruecos), en tanto Angola muestra cifras erráticas.

Dos regiones se presentan activas en las relaciones comerciales: África del Norte y África Subsahariana. En el primer caso se observa una concentración de las compras africanas en Egipto, con un promedio del 17,6%, aunque la región fue disminuyendo su participación en el total africano a partir de 1996, con el 40,53% en 1990 y el 13,42% en 2000 (ver Cuadro 12).

En cuanto a África Subsahariana, Sudáfrica, Nigeria y en menor medida Angola concentraron más del 30% de las compras a Brasil. En el total de las exportaciones, los productos industrializados significaron más de un 80% del total vendido a África. Las importaciones desde África disminuyeron su participación en las compras totales de Brasil a casi la mitad, y los porcentajes oscilan más que en las exportaciones, que se

40 El transporte fue un obstáculo muy grande hasta el establecimiento de rutas regulares, aéreas y marítimas. En junio de 1962 el Lloyd Brasileño creó una línea directa para África (Lagos) por solicitud de Jânio Quadros, y en 1968 inauguró un vínculo marítimo regular con Dakar, Monrovia, Tema, Takoradi, Lagos, Luanda y Lobito. En la década del setenta había líneas a Sudáfrica, Angola, Mozambique y África Occidental. Sin embargo, la falta de carga de retorno hizo más costoso el flete.

41 Calcagnotto (1980: 78-79) presenta ese intercambio comercial como una reproducción de las relaciones Norte-Sur, siendo Brasil únicamente un intermediario de los intereses del Norte.

mantuvieron más constantes. Pero a pesar de que la participación africana en el total de las importaciones brasileñas disminuyó, no sucedió lo mismo con los montos, produciéndose una recuperación del descenso de los últimos cuatro años de la década del ochenta. Si se toma como base el año 1990, se observa que los valores se quintuplicaron a lo largo de la década (ver Cuadro 13). Asimismo hay una mayor concentración de vendedores que en el caso de las exportaciones. Los socios son prácticamente los mismos –Argelia, Sudáfrica, Angola y Nigeria–, con porcentajes también más erráticos. Al igual que en el caso de las exportaciones, los estados de África del Norte disminuyeron a partir de 1996 su participación en el total importado a lo largo de la década, con el 42,72 % en 1990 y el 5,27% en 2000.

Por otra parte, al analizar el comportamiento de los países de la CPLP, se observa que salvo para el caso de Angola y sus exportaciones de petróleo, el intercambio comercial fue muy bajo. Este es un dato interesante, pues en la década del noventa estos países fueron objeto de una diplomacia de concertación multilateral y cooperación política por parte de Brasil sin objetivos económico-comerciales.

En cuanto a los estados de la SADC, cuya probable asociación con el MERCOSUR formó parte del discurso brasileño y sudafricano casi hasta finales de la década, las cifras no fueron significativas, con excepción de las ya mencionadas para Sudáfrica y Angola. La región fue más relevante como compradora que como vendedora, con cifras erráticas y relativamente importantes para Mozambique, Mauricio, Zimbabwe, Tanzania y República Democrática del Congo.

Para concluir me parece interesante retomar las palabras del embajador José Vicente de Sá Pimentel al referirse a las dificultades para incrementar el comercio con los estados de África. Para Pimentel existen problemas genéricos, enfrentados por las empresas de todos los países, y problemas específicos de las empresas brasileñas en su esfuerzo por competir con firmas extranjeras (Pimentel, 2000). Los primeros se vinculan a la recurrente inestabilidad política y económica de la mayoría de los países africanos, esto es, el “costo África”⁴². Las dificultades específicas del empresariado brasileño están ligadas a cuestiones subjetivas tales como desconocimiento mutuo y preferencia africana por

42 Refiere al monto extra de inversión requerido para superar deficiencias estructurales tales como falta de seguridad, precariedad de los sistemas financieros, de salud y de transporte y comunicaciones, baja productividad de los recursos humanos locales, y elevados niveles de corrupción. A eso se suma la disminución de la ayuda externa –incapaz de responder a las necesidades de inversión en aquel continente– y la carga de la deuda externa –imposible de pagar, entre otras razones, por la caída de los ingresos por exportaciones tradicionales debido al deterioro de los precios de los *commodities*.

las empresas europeas y sus productos, escasez de conexiones directas entre Brasil y África, prácticas indebidas (proteccionismo, subsidios y reserva de mercados) en detrimento de empresas brasileñas, y deficiencias en los mecanismos de crédito y seguros para exportaciones de bienes y servicios brasileños.

Al respecto, es interesante destacar que las dificultades mencionadas por el entonces director general del Departamento de África y Oriente Próximo, Pimentel, son las mismas ya señaladas antes de la década del noventa. Esto demuestra que las cosas no han cambiado mucho en las relaciones con África, y que el comercio no parecería ser el único *leit motiv* de la aproximación brasileña. Sin embargo, un área crecientemente relevante en las vinculaciones intra-sudatlánticas, como la venta de servicios, constituye un aspecto no demasiado estudiado, quizás por la imposibilidad de encontrar estadísticas que lo reflejen en toda su dimensión.

Llegado este punto se pueden realizar algunas comparaciones con Argentina, cuyos impulsos apuntaron principalmente al incremento de las exportaciones. Con respecto a los montos comerciados con los estados africanos, se destacan importantes diferencias entre Brasil y Argentina entre 1960 y 1990, aunque la década del ochenta muestre las cifras más altas para ambos. Sin embargo, estas diferencias no son tan relevantes si se mide la participación de África en el comercio global de ambos países.

Con respecto a las exportaciones, los montos brasileños fueron más elevados e incluso más erráticos en la década del ochenta. Desde 1973 a 1985 el crecimiento fue constante, multiplicándose casi por diez y mostrando las cifras más elevadas entre 1980 y 1985 (ver Cuadros 5 y 7). Las exportaciones argentinas fueron menos fluctuantes, iniciándose un marcado crecimiento en 1974 –coincidiendo con Brasil– y sosteniéndose a lo largo de la década del ochenta. El período de mayores montos coincide con el de Brasil. Sin embargo, la diferencia entre Brasil y Argentina en los valores importados es mucho mayor que en los exportados. El crecimiento de las importaciones en Brasil coincide con el crecimiento de las exportaciones. Las importaciones argentinas fueron bajas y muy erráticas, con algunas cifras destacables entre 1974 y 1981.

Una distinción relevante se refiere al tipo de productos comerciados. Brasil compró a África principalmente petróleo, y vendió en forma creciente productos manufacturados, en tanto Argentina compró y vendió materias primas (petróleo y minerales metalúrgicos en el primer caso, y principalmente carnes y cereales en el segundo).

Finalmente, en la década del noventa puede notarse que el comercio de Brasil y Argentina con los estados africanos creció en valores, aunque en el caso de Brasil no lo haya hecho en términos de porcentajes de su comercio mundial. El desempeño de las exportaciones

fue más o menos parejo, en tanto Brasil se alejó de Argentina en los montos importados (ver Gráficos 1 y 2), lo cual se tradujo en la balanza comercial. Brasil muestra un saldo crecientemente negativo a partir de 1996, en tanto el de Argentina es positivo (ver Cuadro 15). Con Sudáfrica se observa un comportamiento similar, con saldo negativo para Brasil durante la mitad de la década, aunque revertido en los dos últimos años. Argentina sólo muestra saldo negativo en 1993.

Los socios africanos han sido prácticamente los mismos para Brasil y Argentina, pero África del Norte fue más importante como vendedora para Brasil (por el petróleo de Argelia), y como compradora para Argentina. Dicho de otro modo, Sudáfrica fue más importante como vendedora para Argentina que para Brasil, en el marco del comercio con África, más allá de los montos, que son mayores en Brasil (ver Gráfico 4).

En ambos casos hay mayor concentración de socios en las importaciones que en las exportaciones. En las exportaciones brasileñas, África del Norte compra un 30% y el resto se reparte entre Nigeria y Sudáfrica (con porcentajes alrededor del 17%). Argentina vende un 50% a África del Norte, y el resto a Sudáfrica (25%) y Nigeria (3%). En las importaciones brasileñas Argelia tiene una participación relevante, entre 30 y 40%, y el 40% restante está dividido entre Angola, Nigeria y Sudáfrica, en tanto Argentina compra principalmente a Sudáfrica.

LA DIMENSIÓN ESTRATÉGICA Y DE SEGURIDAD

Junto al nacimiento de la política africana de Brasil, la dimensión de seguridad tuvo un lugar en la política externa independiente. La presencia brasileña en la costa atlántica de África podría contrabalancear la influencia soviética en la región, y sería una oportunidad única para que Brasil ocupase el vacío dejado por las potencias coloniales (Saraiya, 1996: 65). Pero con el golpe de Estado de 1964, la particular visión de la corporación militar, y especialmente de la Marina, puso el énfasis en la dimensión geopolítica del Atlántico que priorizaba el Atlántico “blanco”, esto es, Sudáfrica y las colonias portuguesas, puesto que África Negra era vulnerable a la influencia comunista. Concomitantemente se instaló la idea de la comunidad afro-luso-brasileña, con la participación de las entonces colonias portuguesas en África, que contribuiría a aumentar el poder de Brasil.

Sin embargo, esta etapa duró tanto como el gobierno de Castello Branco. Con Costa e Silva, Itamaraty volvió a conducir los objetivos de la *diplomacia de la prosperidad*, que pusieron el acento en las aspiraciones nacionalistas de un desarrollo autosostenido. Las percepciones geopolíticas fueron redirigidas a mantener la influencia brasileña en el Atlántico por medios políticos pacíficos –sin interferencia de poderes

externos y sin pactos de seguridad colectivos– y por medios económicos –no dejar de lado el comercio y los intereses.

Las discusiones referidas a la posibilidad de crear una Organización del Tratado del Atlántico Sur no llegaron a buen puerto, particularmente por la posición contraria del almirante Flores. Sin embargo, ese vacío en el área atlántica sería ocupado por la idea y posterior creación de una Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur. Como se observó en el Capítulo 2, la ZPCAS fue una iniciativa brasileña de la década del ochenta para prevenir la creciente militarización del Atlántico Sur por la participación de potencias extra-regionales y el incremento de los niveles de conflicto en Sudáfrica. Según el canciller de ese momento,

la ZPCAS tenía por objetivo mantener el Atlántico Sur como zona libre de armas nucleares, de tensiones y conflictos oriundos de la confrontación Este-Oeste, preservando la región como eje permanente de unión pacífica y de cooperación entre los países de América Latina y de África (Sodre, 1996: 321).

Para Mourão (1988: 56), el objetivo era:

la búsqueda de una identidad propia del Atlántico Sur como región, una identidad política que permitiese promover, intensificar y ampliar los lazos de entendimiento político y cooperación existentes, con vistas a su desarrollo económico y social, a la protección del medio ambiente, a la conservación de los recursos y a la preservación de la paz y de la seguridad de toda la región.

Aunque este proyecto había sido elaborado en un marco de Guerra Fría, cuando el conflicto Este-Oeste todavía estaba vigente, se aparta de las proposiciones que dominaron la década anterior, referidas a la creación de una fuerza militar defensiva. En la década del ochenta, con gobiernos democráticos en Brasil, Argentina y Uruguay, la proposición pretendía transformar el Atlántico Sur en una “zona no-nuclear”⁴³. Sin embargo, la preocupación por la seguridad militar en la región sudatlántica no fue el único *leit motiv* de la iniciativa brasileña. Itamaraty necesitaba darle un nuevo ímpetu a su política africana, y consideraba que debía tomar medidas innovadoras en el área económica para neutralizar las desventajas de estar posicionado lejos de

43 Altas fuentes de Itamaraty expresaron que Brasil no tenía intenciones de transformar la resolución en un tratado. Sólo pretendía que la ONU acompañase sus progresos cuando el secretario General de la Organización hiciera un informe sobre la situación en el Atlántico Sur. Asimismo quedó expresada la voluntad de no transformarla en un acuerdo de alianza militar entre los países de la región.

los principales centros económicos, y compensarlo con un mayor comercio intra-regional.

En la década del noventa, los cambios en el escenario internacional y el fin del conflicto Este-Oeste apartaron las principales motivaciones que dieron origen a la creación de la zona. Dado que el Atlántico Sur había perdido la relevancia estratégico-militar que sustentara durante la Guerra Fría, y la zona carecía de un marco legal institucional, la iniciativa fue prácticamente abandonada.

Pero fue en 1992 que Brasil volvió a dar impulso a la idea, respaldando la cooperación a través del Atlántico, en el marco de una ZPCAS *aggiornada*. En consecuencia, avanzó en la cooperación naval a través de las actividades de la Marina y tuvo una participación relevante en las misiones de paz de Naciones Unidas enviadas a África. Según el entonces canciller Cardoso, la iniciativa brasileña para la ZPCAS fue relanzada porque, aunque las condiciones internacionales desde el momento de su creación cambiaran, “la zona tiene diversas vocaciones que pueden y deben ser estimuladas, en beneficio de sus objetivos originales: la protección del medio ambiente marino, la formalización de un tratado de desnuclearización, la cooperación deportiva, la expansión del comercio” (Cardoso, 1993c).

Como puede deducirse, esa fue la agenda sugerida para la Reunión de Brasilia de 1994, en la cual se adoptaron la Declaración sobre Desnuclearización del Atlántico Sur, la Declaración sobre Medio Ambiente Marino y la Declaración sobre Cooperación Empresarial en el Atlántico Sur, y se decidió establecer un Comité Permanente. Sin embargo, y como es la tendencia en este tipo de regímenes de temática amplia, existe una importante distancia entre las declaraciones de los gobiernos y las acciones para implementarlos.

En la reunión de Sommerset West en Sudáfrica en 1996, estos vicios fueron planteados por el representante de Brasil, Ronaldo Mota Sardenberg, quien urgió a los gobiernos a comprometerse con las decisiones. En esta reunión se profundizaron las líneas planteadas en Brasilia para avanzar en la cooperación económica, el combate al tráfico de drogas, la protección del medio ambiente marino y las actividades para controlar la pesca ilegal. En Buenos Aires, en 1998, Sardenberg volvió a insistir sobre la necesidad de concretar avances habida cuenta de los impedimentos sufridos en los años inmediatamente anteriores:

las premisas y los ideales que motivaron la creación de la ZPCAS permanecen válidos. Hay un enorme potencial de cooperación entre nuestros países, del cual las dificultades circunstanciales no nos deben alejar [...] De modo realista, y con cuidado de no generar expectativas excesivas, debemos buscar fórmulas y esquemas que per-

mitan ir dotando de mayor densidad la cooperación en el ámbito de la zona (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1998).

No obstante las buenas intenciones y el marcado interés de Brasil para avanzar en la cooperación Sur-Sur, esta agenda es tan amplia y diversificada que se impone generar actividades comunes en torno a objetivos bien definidos, y limitados a aquello que sea factible y cuente con apoyo político de los gobiernos de los estados miembros.

Con referencia al ámbito bilateral, la Marina ha promovido el desarrollo de actividades con los estados africanos de la costa occidental.

Está claro que los esfuerzos para estrechar los lazos con las marinas de los otros estados del litoral atlántico permitirán una razonable capacidad de disuasión colectiva y un grado de control para prevenir el mal empleo y la sobreexplotación de los recursos naturales. Mantener relaciones navales estrechas también podría contribuir al desarrollo general de la región y así facilitar la consecución del objetivo común de los países que ratificaron la resolución de las NU sobre la ZPCAS (Da Silva, 1995: 226).

Las acciones concretas fueron explicitadas por el contralmirante Miguel Angelo Davena⁴⁴, subjefe de Estrategia del Estado Mayor de la Armada, quien además recalcó que esas actividades eran cubiertas con recursos del presupuesto de la Marina, bajo las directrices del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En cuanto a las operaciones de mantenimiento de la paz, Brasil demostró su compromiso en la pacificación de Angola en las tres misiones implementadas en la década del noventa –UNAVEM I (Misión de Verificación de Naciones Unidas en Angola), UNAVEM II y UNAVEM III– con observadores militares y policiales, equipos médicos y de enfermería del Ejército, veedores electorales y compañías de ingeniería⁴⁵. Envío además, entre julio de 1997 y junio de 1999, una misión médica a la Misión de Observación de Naciones Unidas en

44 “Brasil tiene agregados navales en la región; hay un intercambio de oficiales y de apoyo a las regatas; además de la participación de la Marina en la misión de paz de la ONU, son ofrecidos cursos y pasantías en Brasil para angoleños, la Marina tiene un programa de apoyo para el desarrollo del Ala Naval de la Fuerza de Defensa de Namibia; y un Programa de Enseñanza Marítima, en el área de la Marina mercante con alumnos en los ciclos profesionales y de perfeccionamiento” (Centro de Estudios Estratégicos 1996: 8).

45 El 24 de agosto de 1995, 240 militares brasileños integrantes de la Compañía de Ingeniería y Fuerza de Paz brasileña se embarcaron en dos navíos hacia Angola para realizar un trabajo diversificado: “un grupo va a construir una autopista entre Ruanda y Ulige, otro grupo será responsable por el trabajo de desactivación de minas” (*Jornal do Brasil*, 1995b).

Angola (MONUA), para supervisar y ejecutar las tareas pendientes previstas en el Protocolo de Paz de Lusaka. Asimismo colaboró con observadores militares y unidades médicas en la Misión de Observación de Naciones Unidas en Uganda y Ruanda (UNOMUR) entre junio de 1993 y septiembre de 1994 para controlar movimientos ilegales de personas y material en la frontera entre los dos países, y en la Misión de Observación de Naciones Unidas en Liberia (UNOMIL) entre septiembre de 1993 y septiembre de 1997 para monitorear y ejecutar las tareas previstas en el Acuerdo de Paz de Cotonou del 25 de julio de 1993. Por otra parte, entre diciembre de 1992 y diciembre de 1994 participó en la Operación de Naciones Unidas en Mozambique (ONUMOZ)⁴⁶ para implementar el Acuerdo General de Paz de Roma del 4 de octubre de 1992 y en la misión civil –once veedores electorales– que se envió a Sudáfrica, Misión de Observación de Naciones Unidas en Sudáfrica (UNOMSA), para colaborar en el monitoreo de las elecciones de abril de 1994⁴⁷. Como puede observarse, Brasil desarrolló una importante actividad de mantenimiento de la paz en África, habiendo desplazado a Angola los mayores contingentes en cuarenta años. Este despliegue se contrapone cuantitativa y cualitativamente con la tan publicitada participación argentina, que, aunque diversificada, fue exigua.

Se puede afirmar que Brasil tuvo una política incrementalista con los estados del continente africano, que fue desarrollándose a lo largo del tiempo y ganando en experiencia hasta que encontró un límite en la década del noventa por la ausencia de recursos suficientes y la persistencia de problemas en los estados africanos. Fue una política pragmática, vinculada al interés nacional en tanto hilo conductor, en el marco de los diseños globales. Dado que antes no había habido relaciones con estos nuevos estados, debió crear las condiciones necesarias a través de una sumatoria de acciones políticas. África fue para Brasil un socio político más que comercial, salvo en casos puntuales donde hubo condiciones, como Nigeria.

En la década del noventa esta política continuó siendo pragmática, pero se volvió selectiva, y en función de las nuevas realidades internacionales comenzó a desarrollar también una diplomacia comercial cuando fue posible. En el caso de los estados de la CPLP, con excepción de Angola, el acercamiento continuó siendo político-diplomático. Con

46 En julio de 1994 Brasil envió el navío “Ceará” con 120 paracaidistas del ejército, la fragata de la Marina “Defensora” con marineros que harían la escolta y el navío-tanque “Gastão Motta” (*O Globo*, 1994).

47 Para el estudio de Brasil y las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, ver el interesante trabajo de Fontoura (1999).

Sudáfrica, la construcción de la nueva relación combinó intereses políticos y comerciales.

En cuanto a Argentina, los impulsos no se insertaron en una estrategia global, y aunque mayoritariamente estuvieron vinculados a la búsqueda de nuevos mercados, no se desarrolló una diplomacia comercial activa. El mayor acercamiento a los estados africanos, que podría mostrar un diseño político, se produjo con el gobierno de Alfonsín, pero terminó reducido a un impulso con el cambio de gobierno. En la década del noventa no hubo políticas para los estados de la región, salvo el impulso con Sudáfrica, vinculado nuevamente a los intereses económico-comerciales, que dio algunos resultados.