



LA POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL
HACIA LOS PALOP Y LA COOPERACIÓN
TRIANGULAR CON CHINA:
EL FORO DE MACAO EN EL
ORDEN MULTIPOLAR

Alberto Maresca

WORKING PAPER SERIES (WPS) - REDCAEM
Eje Geopolítica y Geoestrategia



REDCAEM

RED CHINA & AMÉRICA LATINA
Enfoques Multidisciplinarios

Consejo Editorial

Marisela Connelly

Profesora e Investigadora del Centro de Estudios de Asia y África (CEAA) de El Colegio de México

Walter Sánchez

Profesor y exDirector del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile

Carlos Aquino

Coordinador del Centro de Estudios Asiáticos de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú

Editora

Pamela Aróstica Fernández

Directora de la Red China y América Latina: Enfoques Multidisciplinarios (REDCAEM)

Working Paper Series (WPS) de REDCAEM se fundó en noviembre de 2017 y es una publicación bimestral de la Red China y América Latina: Enfoques Multidisciplinarios (REDCAEM). Es la primera revista digital focalizada en las relaciones sobre China y América Latina y el Caribe, su objetivo es contribuir con análisis multidimensionales por medio de los seis ejes temáticos de la Red: a) Política y Relaciones Internacionales, b) Historia y Relaciones Culturales, c) Geopolítica y Geoestrategia, d) Medio Ambiente y Desarrollo, e) Educación y Cooperación, y f) Economía, Comercio e Inversión. Los seis números que se editan al año, tienen completa independencia editorial e incluyen la revisión por parte de jueces externos. Las opiniones expresadas son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de REDCAEM.

Para suscribirse, diríjase la página web de REDCAEM: <https://chinayamericalatina.com/afiliacion/>

El texto completo se puede obtener de forma gratuita en: <https://chinayamericalatina.com/wps/>

Maresca, Alberto (2026). La política exterior de Brasil hacia los PALOP y la cooperación triangular con China: el Foro de Macao en el orden multipolar. REDCAEM *Working Paper Series (WPS)*. Revista N°51, Mayo. Eje de Geopolítica y Geoestrategia. Red China y América Latina: Enfoques Multidisciplinarios (REDCAEM).

Publicación de REDCAEM

Copyright © Red China y América Latina, Mayo 2026

Todos los derechos reservados



Índice

I.	Introducción.....	5
II.	La política exterior de Brasil: Abordajes teóricos y metodológicos.....	6
III.	¿Cómo surge la lógica triangular Sur-Sur en la política exterior brasileña hacia los PALOP?.....	8
IV.	La política exterior de Brasil hacia los PALOP: Ejes políticos, económicos y culturales.....	10
V.	El Foro de Macao: plataforma para la cooperación triangular Brasil – China - PALOP.....	14
VI.	Conclusiones.....	16
VII.	Bibliografía.....	18

La política exterior de Brasil hacia los PALOP y la cooperación triangular con China: el Foro de Macao en el Orden Multipolar

Alberto Maresca

Resumen

Este artículo analiza el Foro de Macao como una plataforma institucional para la cooperación triangular entre Brasil, China y los Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa (PALOP) en el contexto de un orden internacional multipolar. La investigación examina en qué medida este foro constituye una arquitectura funcional que permite a Brasil ejercer su autonomía multipolar en África, articulando su poder blando con las capacidades económicas de China. Metodológicamente, el estudio se basa en un enfoque cualitativo que combina el análisis de fuentes primarias —incluidos documentos oficiales de la Cancillería brasileña— con una revisión sistemática de la literatura sobre política exterior brasileña, cooperación Sur-Sur y relaciones sinoafricanas. El argumento central sostiene que Brasil posee una ventaja comparativa en los PALOP, sustentada en la lusofonía, los vínculos históricos y culturales, y la cooperación académica, lo que configura un poder blando difícilmente replicable por otros actores del Sur Global. Por su parte, China destaca por su capacidad económica e infraestructural. El artículo propone que, lejos de una lógica de competencia, puede surgir una relación de complementariedad basada en la cooperación triangular, en la que el poder blando brasileño y el músculo económico chino contribuyan conjuntamente al desarrollo de los PALOP. En este marco, el Foro de Macao se presenta como un espacio estratégico para fortalecer el multilateralismo Sur-Sur y la proyección internacional de Brasil.

Palabras clave

Brasil, China, PALOP, Foro de Macao, cooperación triangular, Sur Global, política.

Autor

Alberto Maresca es Becario Doctoral en la United Nations University (UNU) - Institute on Comparative Regional Integration Studies (CRIS), y en la Universidad de Gante (Universiteit Gent), en Bélgica. Maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Georgetown, Máster en Diplomacia y Relaciones Internacionales por la Escuela Diplomática de España, y Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por la Universidad Federico II de Nápoles (Italia). Es integrante de la Red China y América Latina: Enfoques Multidisciplinarios (REDCAEM).

Nota: Esta investigación ha sido financiada por la beca BOF/DOC/2025/009. Este artículo se encuentra actualmente en proceso de evaluación por la revista *Comentario Internacional*, la cual ha sido informada sobre la publicación previa del mismo, con modificaciones, como Working Paper por REDCAEM.

I. Introducción

Al analizar la política exterior brasileña, y en particular su dimensión de poder blando, el primer gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva suele considerarse un punto de inflexión en la consolidación de Brasil como potencia media. A partir de 2003, el gobierno del Partido de los Trabajadores (PT) aprovechó el ciclo favorable de los precios de las materias primas para impulsar políticas de apoyo a las exportaciones estratégicas, promover una industrialización endógena e incrementar la inversión en educación y ciencia, reforzando así el potencial científico y académico del país (Morales y Apango Partida, 2026). Este conjunto de capacidades se proyectó especialmente hacia los Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa (PALOP).

En este contexto, las relaciones entre Brasil y los PALOP pueden entenderse como uno de los esfuerzos más significativos de Brasil por consolidar su estatus de potencia media dentro del sistema internacional. Esta estrategia se profundizó con la política de “autonomía mediante la diversificación” impulsada durante los gobiernos de Lula (Vigevani y Cepaluni, 2007), orientada a ampliar la cooperación Sur-Sur y reducir la dependencia respecto de Estados Unidos. En términos generales, esta agenda buscó fortalecer la interdependencia entre países del Sur Global mediante vínculos políticos, económicos y educativos.

Desde esta perspectiva, los Estados que buscan ascender en la jerarquía internacional —como Brasil en su tránsito de semiperiferia a potencia media— tienden a ampliar su presencia en espacios aún periféricos, como los PALOP. A diferencia de otros actores, especialmente China, Brasil dispone de una ventaja comparativa relevante: su poder blando en el espacio lusófono africano. Mientras China ha estructurado históricamente su relación con África desde una lógica predominantemente económica, las diferencias culturales y lingüísticas limitan la eficacia de su proyección simbólica en diversos contextos africanos.

Por el contrario, la lengua portuguesa y la herencia afrobrasileña facilitan una conexión estructural entre Brasil y los PALOP, consolidando a Brasil como un referente cultural y político en estos países. En este sentido, la estrategia brasileña no puede basarse exclusivamente en el poder económico, tanto por sus limitaciones materiales como por la imposibilidad de competir directamente con China en ese ámbito.

Siguiendo a Joseph Nye, el poder blando puede entenderse como la capacidad de un Estado para influir sobre otros actores mediante mecanismos de atracción cultural, legitimidad política y persuasión simbólica, sin recurrir exclusivamente a instrumentos coercitivos o materiales. Esta dimensión resulta particularmente relevante para comprender la inserción internacional de Brasil en el espacio lusófono africano.

Este artículo sostiene que la cooperación triangular Sur-Sur entre Brasil, China y los PALOP puede desempeñar un papel relevante en la reconfiguración de las relaciones internacionales en el Sur Global. En esta arquitectura, el poder blando brasileño y el poder económico chino no operan necesariamente como fuerzas en competencia, sino como

recursos potencialmente complementarios dentro de una lógica multipolar. No obstante, esta complementariedad no elimina las tensiones derivadas de las asimetrías económicas y geopolíticas entre Brasil y China, ni garantiza una convergencia automática de intereses en el espacio lusófono africano. A partir de un enfoque cualitativo y documental, el artículo analiza las dinámicas políticas e institucionales que estructuran esta interacción, prestando especial atención al Foro de Macao como plataforma de articulación diplomática entre actores lusófonos y China.

II. La política exterior de Brasil: Abordajes teóricos y metodológicos

El análisis de la política exterior brasileña hacia los Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa (PALOP), requiere un andamiaje conceptual capaz de explicar simultáneamente las condiciones estructurales del sistema internacional, las capacidades específicas de Brasil como potencia media y los mecanismos mediante los cuales el poder blando opera como instrumento de autonomía en el Sur Global. Con este propósito, el artículo articula tres pilares teóricos: la autonomía multipolar, el poder blando aplicado a la política exterior Sur-Sur y la cooperación triangular.

La tradición latinoamericana de las Relaciones Internacionales ha desarrollado una conceptualización propia de la autonomía, diferenciada de los enfoques hegemónicos del Norte Global. Desde las formulaciones seminales de Hélio Jaguaribe, la autonomía ha sido entendida como la capacidad de un Estado periférico o semiperiférico para formular e implementar su política exterior sin sucumbir a la coerción de actores externos más poderosos (Jaguaribe, 1979). Estas aproximaciones dialogan, además, con los aportes de la teoría del sistema-mundo, particularmente en torno a las nociones de periferia y semiperiferia desarrolladas por Immanuel Wallerstein.

Con el ascenso de los gobiernos del PT en Brasil, esta herencia teórica fue actualizada y traducida en una estrategia concreta de política exterior. La denominada “autonomía mediante la diversificación” describe la orientación internacional de los gobiernos de Lula, caracterizada por la búsqueda activa de nuevos socios en África, Asia y Oriente Medio con el objetivo de ampliar el margen de maniobra de Brasil en un sistema internacional multipolar (Vigevani y Cepaluni, 2011). Esta estrategia no implicó el abandono de las relaciones con el Norte Global, sino su relativización dentro de una agenda diplomática más amplia y deliberadamente heterogénea.

En este artículo, la multipolaridad no se concibe como una condición estructural neutral, sino como una ventana de oportunidad que Brasil, particularmente durante los gobiernos de Lula, buscó aprovechar estratégicamente. Para los propósitos de este trabajo, la autonomía multipolar se entiende como una variable compuesta por dimensiones materiales e inmateriales. Las primeras comprenden las capacidades económicas, comerciales y militares que determinan el peso relativo de Brasil en el sistema internacional.

Las segundas incluyen la ideología, la voluntad política y, de manera especialmente relevante en las relaciones entre Brasil y los PALOP, el poder blando.

Es precisamente en esta dimensión inmaterial donde Brasil presenta una ventaja comparativa frente a China en el espacio lusófono africano, y donde la cooperación triangular propuesta encuentra su principal fundamento estratégico.

El tercer pilar teórico de este artículo es la cooperación triangular Sur-Sur. Esta puede entenderse como el esfuerzo de los países del Sur Global por construir, mediante plataformas multilaterales como las Naciones Unidas, modelos de cooperación alternativos al tradicional vector tecnocrático Norte-Sur, incorporando intercambios académicos, culturales, económicos y tecnológicos (Chediek, 2021).

En el contexto analizado, Brasil aportaría sus recursos de poder blando —capacidad cultural, lingüística y académica—, mientras China contribuiría con capacidades económicas e infraestructurales en beneficio del desarrollo de los PALOP como actores periféricos del Sur Global. Esta propuesta no pretende eliminar las asimetrías que estructuran cada lado del triángulo. La triangularización no resuelve dichas desigualdades, pero ofrece incentivos suficientes para que la cooperación resulte estratégicamente racional para cada actor involucrado. Para Brasil, participar en una estructura triangular con China en los PALOP representa una vía para ejercer influencia en África sin exponerse a una competencia directa con Pekín que difícilmente podría sostener en términos materiales.

Metodológicamente, el artículo adopta un enfoque cualitativo de análisis de política exterior aplicado a actores del Sur Global. El estudio se sustenta en tres herramientas complementarias. La primera consiste en el análisis documental de fuentes primarias y secundarias. Entre las fuentes primarias se incluyen informes oficiales de la Cancillería brasileña (Itamaraty), mientras que las fuentes secundarias abarcan literatura especializada sobre política exterior brasileña y documentación relativa al Foro de Macao.

La segunda herramienta corresponde al análisis comparativo de la membresía institucional en la CPLP, los PALOP y el Foro de Macao —presentado en la Tabla 1—, lo que permite identificar tanto las sinergias diplomáticas como los potenciales conflictos de interés derivados de la coexistencia de Brasil, China y los PALOP en múltiples espacios multilaterales. Este instrumento permite mapear las arquitecturas institucionales disponibles y evidenciar los solapamientos geopolíticos que convierten al Foro de Macao en un espacio de disputa simbólica y estratégica entre los actores del triángulo.

La tercera herramienta incorpora datos cuantitativos secundarios de carácter económico y comercial provenientes del Banco Mundial, del Observatory of Economic Complexity y de UN COMTRADE, con el fin de describir el alcance económico de los intereses brasileños en África y dar continuidad a estudios que analizan la política exterior de Brasil a partir del valor y la localización de sus exportaciones (Lafer, 1980; Çoban y Fonseca, 2022).

III. ¿Cómo surge la lógica triangular Sur-Sur en la política exterior brasileña hacia los PALOP?

La política de “autonomía mediante la diversificación” impulsada durante los gobiernos de Lula da Silva constituyó uno de los principales ejes de la proyección internacional brasileña en el Sur Global (Vigevani y Cepaluni, 2007). Esta estrategia buscó ampliar los márgenes de maniobra de Brasil mediante el fortalecimiento de vínculos políticos, económicos y educativos con regiones periféricas y semiperiféricas, particularmente África.

En este contexto, los PALOP adquirieron una relevancia estratégica para la política exterior brasileña. La existencia de afinidades lingüísticas e históricas permitió a Brasil desarrollar mecanismos de cooperación sustentados en el intercambio académico, la asistencia técnica y la diplomacia cultural. A diferencia de otros actores externos presentes en África, Brasil disponía de un capital simbólico asociado a la lengua portuguesa y a la herencia afrobrasileña, elementos que fortalecían su capacidad de inserción en el espacio lusófono africano.

La presencia china en África ha sido ampliamente estudiada, especialmente en casos como Angola, donde Pekín ha financiado proyectos de infraestructura a cambio de recursos energéticos (Mimoune, 2025). Sin embargo, diversos estudios muestran una realidad más compleja. En Mozambique, por ejemplo, las inversiones chinas en sectores como el procesamiento pesquero, la infraestructura vial y la modernización agrícola evidencian una progresiva diversificación de su presencia económica (Tembe y Xu, 2013). Aun así, estas dinámicas no eliminan las asimetrías estructurales: las exportaciones africanas hacia China continúan concentradas en materias primas, mientras países como Angola y Guinea Ecuatorial mantienen patrones significativos de dependencia comercial (Maswana, 2015).

En este marco, China se ha consolidado como un socio económico y político imprescindible para los PALOP. Más allá del ámbito comercial, su estrategia diplomática incorpora la política de “Una sola China”, reforzando su posicionamiento en el Sur Global. El caso de Santo Tomé y Príncipe, que rompió relaciones diplomáticas con Taiwán en 2016, constituye un ejemplo representativo de esta dinámica.

Para comprender la densidad institucional de este entramado, resulta fundamental observar la superposición de membresías entre los principales espacios multilaterales del ámbito lusófono. La evidencia presentada en la Tabla 1 permite identificar una arquitectura institucional altamente interconectada, en la que los PALOP se articulan simultáneamente con Brasil, Portugal y China mediante distintos niveles multilaterales. Este solapamiento no solo facilita la coordinación diplomática, sino que también configura un espacio privilegiado para la proyección del poder blando brasileño.

Tabla 1
Membresía de los Países Lusófonos en: CPLP, PALOP y el Foro de Macao (2026)

	CPLP	PALOP	Foro de Macao
Angola	X	X	X
Brasil	X		X
Cabo Verde	X	X	X
China*			X
Guinea Ecuatorial	X	X	X
Guinea-Bissau	X	X	X
Mozambique	X	X	X
Portugal	X		X
Santo Tomé y Príncipe	X	X	X
Timor-Leste		X	X

Fuente: Elaboración propia.

* La participación de China en el Foro de Macao se articula a través de la Región Administrativa Especial de Macao, históricamente vinculada al espacio lusófono.

En términos comparativos, Brasil mantiene una posición de ventaja relativa frente a China debido a su participación simultánea en la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP) y en el Foro de Macao, lo que le otorga una mayor densidad relacional dentro del espacio lusófono. Sin embargo, estas organizaciones no deben entenderse como estructuras jerárquicas tradicionales, sino como espacios de articulación política donde convergen estrategias de influencia y cooperación.

A partir de este entramado institucional, puede observarse que China ha utilizado el Foro de Macao como instrumento para fortalecer su presencia diplomática en el mundo lusófono y, en determinados casos, para consolidar el principio de “Una sola China”. La incorporación de Santo Tomé y Príncipe al Foro en 2017, tras su alineamiento con Pekín, constituye un ejemplo ilustrativo de esta dinámica.

En este contexto, la presencia simultánea de Brasil y China en los PALOP abre un espacio para la cooperación triangular, en el que las ventajas comparativas de cada actor pueden resultar funcionalmente complementarias. Brasil aporta recursos asociados al poder blando —capacidad cultural, lingüística y académica—, mientras China contribuye con capacidades económicas, financieras e infraestructurales. La articulación de ambos elementos permite comprender el potencial estratégico del Foro de Macao como plataforma de cooperación Sur-Sur en el contexto de un orden internacional multipolar.

IV. La política exterior de Brasil hacia los PALOP: Ejes políticos, económicos y culturales

En la dimensión africana de la política exterior brasileña, los PALOP ocupan un lugar de absoluta preeminencia. Como se ha mencionado, las dictaduras militares brasileñas afianzaron los lazos con África en el contexto de las luchas independentistas que los PALOP llevaron a cabo para liberarse del yugo colonial portugués.

En el plano político, existen miembros de los PALOP con los que Brasil ha logrado tejer vínculos especialmente profundos, como es el caso de Angola. Brasil fue el primer país en reconocer la independencia angoleña en 1975, al inaugurar su embajada en Luanda ese mismo año. Desde el punto de vista comercial, ya en la década de 1970 los legisladores brasileños sostenían que la independencia de Angola y Mozambique abriría nuevos espacios de inversión para las empresas estatales brasileñas y para el sector privado (Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Diputados de Brasil, 1978).

En 2010, al final del segundo gobierno de Lula da Silva, la relación entre Brasil y Angola fue elevada al rango de asociación estratégica, un estatus que hasta entonces Brasil solo había concedido a Sudáfrica debido a su pertenencia a los BRICS. Este avance fortaleció la presencia política y diplomática brasileña, especialmente si se considera que la actividad consular de Itamaraty en Luanda atiende a aproximadamente 15.000 ciudadanos brasileños, constituyendo la principal diáspora brasileña asentada en el continente africano (Itamaraty, 2015).

La voluntad política del gobierno de Lula de ampliar la presencia brasileña en Angola se sustentó en una asociación multifacética que concebía la cooperación internacional brasileña, canalizada a través de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), como un vector estratégico de alto impacto. En efecto, junto con el presidente angoleño José Eduardo dos Santos, Lula impulsó la firma de una asociación estratégica que amplió los alcances del acuerdo de cooperación económica, científica y técnica suscrito en 1980. Dicho acuerdo abarcaba áreas como salud, cultura, administración pública, formación profesional, educación, agricultura y medio ambiente (ABC, 2012).

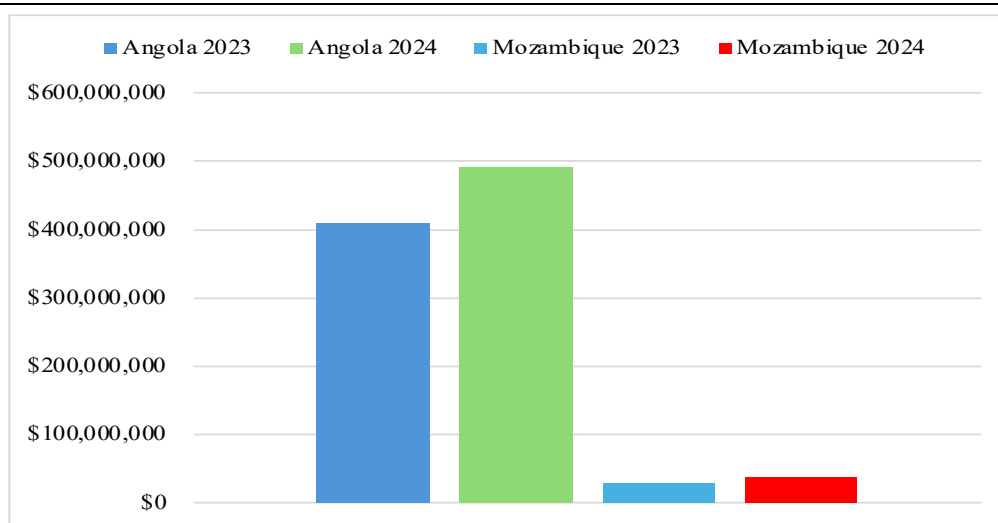
Posteriormente, en 2012, durante el gobierno de Dilma Rousseff, Brasil y Angola firmaron un acuerdo complementario de cooperación económica, técnica y científica. En este marco, la ABC asumió la ejecución de proyectos en territorio angoleño enfocados en agricultura, pesca, energía, petróleo, transporte y telecomunicaciones, además de las áreas culturales y sociales contempladas en el protocolo de 1980 (Itamaraty, 2012). De ello se desprende que Angola constituye el socio prioritario de Brasil entre los PALOP.

No obstante, desde el primer gobierno de Lula también se observó un auge generalizado del interés brasileño hacia África, sustentado principalmente en el eje económico. Agrupando a los PALOP dentro de la categoría de África subsahariana utilizada por el Banco Mundial, diversos estudios señalan que, entre 2000 y 2015, las importaciones brasileñas procedentes de África subsahariana crecieron paralelamente al aumento de los

precios del petróleo, mientras que la región recibió principalmente productos alimenticios exportados por Brasil (Schor, 2020). La estrategia brasileña hacia África sugiere, por tanto, una combinación de elementos de poder duro y poder blando: por un lado, el comercio de materias primas y, por otro, la exportación de productos alimenticios brasileños. En este sentido, la afinidad cultural entre las cocinas brasileña y africana se manifiesta en productos como los frijoles, la yuca y la leche de coco, elementos que contribuyen a la construcción de la identidad afrobrasileña desde una dimensión culinaria (Yamaguchi y dos Santos Sales, 2020).

Ahora bien, si se pretende analizar el impacto estrictamente económico —y no el componente de poder blando— de la política exterior brasileña hacia los PALOP, resulta pertinente observar la dimensión de sus economías. Medidas según el Producto Interior Bruto (PIB), Angola y Mozambique destacan claramente sobre el resto de los países lusófonos africanos. De acuerdo con datos del Banco Mundial, el PIB nominal de Angola en 2024 alcanzó los USD 101 mil millones de dólares estadounidenses, mientras que el de Mozambique se situó en USD 22,75 mil millones. Les siguen Guinea Ecuatorial (12,77 mil millones), Cabo Verde (USD 2,73 mil millones), Guinea-Bissau (2,22 mil millones) y Santo Tomé y Príncipe, con un PIB estimado en torno a USD 820 millones de dólares. En consecuencia, puede afirmarse que Angola y Mozambique representan las economías más atractivas para el comercio tanto con Brasil como con China. Si se observan las exportaciones brasileñas hacia Angola y Mozambique, tal como se presenta en la Figura 1, se aprecia que Angola constituye un mercado considerablemente más desarrollado para los productos brasileños.

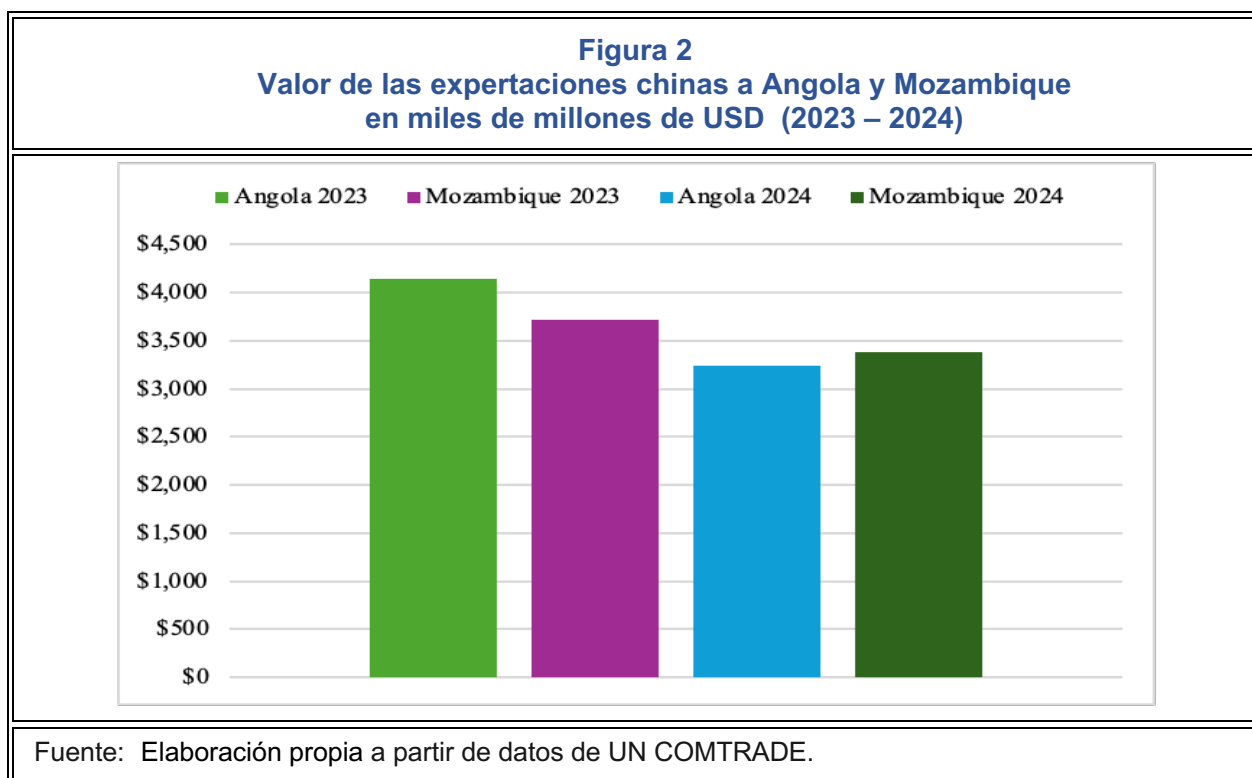
Figura 1
Valor de las exportaciones brasileñas a Angola y Mozambique
en millones de USD (2023 – 2024)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de UN COMTRADE.

Los datos de UN COMTRADE revelan que, en 2024, las exportaciones de Brasil hacia Angola ascendieron a 492,6 millones de dólares estadounidenses, mientras que las destinadas a Mozambique alcanzaron apenas 37,8 millones. Esto sugiere que Brasil concentra sus esfuerzos comerciales dentro de los PALOP principalmente en Angola, mientras que el impacto económico sobre Mozambique y los demás países lusófonos africanos continúa siendo relativamente limitado.

Con el fin de reforzar la idea de que Brasil necesitaría complementar su poder blando en África con el sólido músculo económico de China, la Figura 2 introduce un elemento de análisis comparativo. En concreto, esta evidencia pone de manifiesto el enorme peso de las exportaciones chinas hacia los principales miembros de los PALOP considerados estratégicos por Brasil: Angola y Mozambique.



El valor de las exportaciones chinas a los Estados PALOP supera los miles de millones de USD. Concretamente, se registran 4.141 mil millones de USD en bienes chinos enviados a Angola en 2023 (frente a 3.715 mil millones de USD hacia Mozambique en el mismo año). En 2024 se observa un incremento en los intercambios con Mozambique (3.383 mil millones de USD), en comparación con los 3.243 mil millones de USD destinados a Angola. Si bien el valor de las exportaciones chinas hacia Angola y Mozambique ha disminuido, en contraste con el aumento del flujo procedente de Brasil, persiste una evidente —e incluso llamativa— disparidad en la capacidad exportadora entre Brasil y China hacia los PALOP.

Por ello, se sugiere que Brasil mantenga y fortalezca sus esfuerzos de poder blando hacia los PALOP, aprovechando su ventaja comparativa efectiva, sin descuidar el crecimiento de los vínculos comerciales. En este sentido, la autonomía multipolar se sustenta en el conjunto de elementos materiales e inmateriales que estructuran las relaciones Sur-Sur. Para que las relaciones Brasil–PALOP se consoliden como una política de Estado capaz de resistir a los cambios ideológicos de las distintas presidencias, es necesario profundizar al máximo el entramado de relaciones bilaterales y multilaterales.

Incluso cuando el contexto económico y político interno no ha favorecido la acción exterior de Brasil, como ocurrió durante el gobierno de Dilma Rousseff, el país logró avanzar en la firma de acuerdos de cooperación e inversión con Angola y Mozambique en 2015 (Crescentino, 2021). Asimismo, Brasil ha demostrado —especialmente durante los primeros gobiernos de Lula— su capacidad para utilizar su proyección diplomática en la promoción de su interés nacional dentro de la CPLP, apoyándose en su prestigio en África. Este papel fue clave en los esfuerzos para impulsar el ingreso de Guinea Ecuatorial a la organización. A pesar de la reticencia de Portugal, Lula y su canciller Celso Amorim lograron la admisión de Malabo en la CPLP, lo que favorecía los intereses empresariales brasileños en Guinea Ecuatorial y abría espacio para el desarrollo de cooperación cultural, mediante la cual docentes brasileños contribuirían a mejorar la enseñanza del portugués en las escuelas ecuatoguineanas, cuyo primer idioma es el español (Seabra, 2020).

Por un lado, el papel de Brasil en la CPLP es de carácter geoestratégico, en la medida en que busca convertir la organización en una puerta de entrada para sus intereses en África. Además, la CPLP funciona como una red diplomática que otorga a Brasil una presencia legitimada en el continente africano que ningún otro actor latinoamericano posee, especialmente a través de su poder blando. Un instrumento tangible de dicho poder blando es el programa de movilidad estudiantil PEC-G, que ha canalizado a miles de estudiantes de los PALOP hacia universidades brasileñas, consolidando vínculos académicos, profesionales y personales de largo plazo.

A partir de estas consideraciones sobre el rol de Brasil en la CPLP y su política exterior hacia los PALOP, es posible vincularlas con una propuesta concreta de cooperación triangular Brasil–China–África lusófona. El Foro de Macao, que se analizará a continuación, puede desempeñar el papel de plataforma para la materialización de esta cooperación triangular de eje Sur-Sur. Tanto en África como en el Foro de Macao, la preeminencia china es un hecho; sin embargo, otra cuestión distinta es evaluar a China como potencia hegemónica en ambos espacios, lo que podría limitar la agencia tanto de Brasil como de los PALOP.

Existe una complementariedad entre las necesidades de Brasil, China y los PALOP, que pueden beneficiarse del Foro de Macao como espacio facilitador de un diálogo permanente entre actores geográficamente distantes. El multilateralismo Sur-Sur que encarna dicho foro, como se verá más adelante, no se inscribe en el diseño liberal-occidental de las organizaciones internacionales y, por ello, presenta particularidades que merecen un análisis detallado.

V. El Foro de Macao: plataforma para la cooperación triangular Brasil – China – PALOP

El Foro de Macao no puede desvincularse del proceso de incorporación territorial de Macao a China. Macao estuvo bajo administración colonial portuguesa durante más de 400 años, lo que ha dejado un legado lingüístico y cultural visible hasta la actualidad. En 1999, siguiendo la experiencia del acuerdo sino-británico sobre Hong Kong —dos años antes—, China y Portugal acuerdan la transferencia de soberanía de Macao a China, bajo el modelo de “un país, dos sistemas” (1C2S), ya aplicado en la Región Administrativa Especial de Hong Kong desde 1997.

Formalmente, Macao se constituye como la Región Administrativa Especial de Macao (RAEM), dotada de un marco jurídico propio: la *Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China*. A efectos de este trabajo, el artículo 13 de dicha Ley Básica resulta clave para comprender el funcionamiento posterior del Foro de Macao. En él se establece que el Gobierno chino es responsable de los asuntos internacionales de la RAEM, mientras que el Ministerio de Comercio de China mantiene una representación en el territorio para la gestión de determinados asuntos de política económica internacional. En este contexto, desde su inauguración en 2003, el Foro de Macao queda bajo la supervisión institucional de dicho ministerio y no de la Cancillería china.

La influencia de China en el Foro de Macao se explica, entre otros factores, por el hecho de que su secretario general es designado por Pekín. No obstante, el resto de los Estados participantes —los PALOP, Brasil, la China, Portugal y Timor-Leste— designan sus propios representantes.

Desde la perspectiva brasileña, se ha señalado que el Foro de Macao puede funcionar, en la práctica, como un instrumento para reforzar la proyección económica de China en el espacio lusófono. Entre 2003 y 2007, los intercambios entre China y los países de lengua portuguesa se multiplicaron por cinco, con Brasil como principal socio comercial del gigante asiático (Mendes y Gaspar, 2009). Dentro del Foro, los Planes de Acción constituyen el principal instrumento de definición de la agenda, donde el comercio ocupa una posición prioritaria. En este sentido, se ha interpretado un interés chino en utilizar el Foro como plataforma para incrementar su peso económico en relación con los PALOP.

Sin embargo, las lecturas que atribuyen un poder blando chino claramente consolidado en el Foro resultan difíciles de sostener de forma concluyente, debido a la persistencia de importantes distancias geográfico-culturales entre los países lusófonos africanos y China (Pereira, 2019). Uno de los principales desafíos del Foro, evidenciado en la IV Conferencia Ministerial de 2013, es precisamente el amplio desfase político y cultural entre sus miembros, sumado a la competencia entre Brasil y Portugal por espacios de influencia económica en los PALOP (Carneiro de Sousa, 2013).

El Foro de Macao representa para Brasil una plataforma diplomática de alto valor estratégico. En primer lugar, le permite insertarse en una arquitectura multilateral ya consolidada, sin necesidad de crear desde cero un mecanismo de coordinación simultánea con China y los PALOP. En segundo lugar, la participación conjunta de Brasil y China facilita la exploración de iniciativas de cooperación triangular, en las que Brasil aporta su capital de poder blando —lingüístico, educativo y cultural—, mientras que China contribuye principalmente con financiación e infraestructura.

En este sentido, el Foro puede entenderse como un espacio de gobernanza compartida del Sur Global, donde la división funcional de roles no implica subordinación, sino complementariedad orientada, en última instancia, a los PALOP como principales receptores de la cooperación. En el caso de estos países, la afinidad lingüística y los vínculos históricos con Brasil y Portugal reducen los costes de transacción diplomática y cultural que suelen caracterizar la cooperación Sur-Sur entre actores geográficamente distantes.

Desde su creación, el Foro ha adoptado sucesivos Planes de Acción que definen prioridades sectoriales en la cooperación China–países lusófonos. El cuarto Plan de Acción (2021–2024) identifica como áreas prioritarias el comercio y la inversión, la cooperación económica y técnica, la agricultura, la salud, la cultura, el turismo y la cooperación ambiental. Aunque la agenda comercial sigue siendo dominante, la incorporación de ámbitos como la salud, la cultura y el medio ambiente abre nuevas oportunidades de actuación para Brasil más allá del comercio de bienes.

En efecto, Brasil cuenta con una trayectoria consolidada en cooperación técnica en salud —especialmente en los PALOP—, donde la Fundação Oswaldo Cruz ha desarrollado proyectos de formación de profesionales sanitarios en Mozambique, Angola y Cabo Verde. Asimismo, en el ámbito agrícola, la Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária ha transferido tecnologías para la adaptación de cultivos tropicales en contextos africanos. Estos programas, en parte financiados por la Agência Brasileira de Cooperação, constituyen ejemplos de cooperación triangular en los que Brasil aporta conocimiento técnico, mientras que China podría contribuir —a través del Foro— con financiación para infraestructuras que permitan ampliar su escala.

La V Conferencia Ministerial del Foro de Macao (2019) y los preparativos para futuras ediciones refuerzan la relevancia de este espacio como plataforma de diálogo político de alto nivel entre los actores del triángulo analizado. En paralelo, el tercer mandato de Lula ha reactivado la dimensión africana de la política exterior brasileña. En noviembre de 2023, el presidente participó en la cumbre de la Unión Africana en Addis Abeba, reafirmando el compromiso de Brasil con la agenda de desarrollo del Sur Global.

En el plano multilateral, Brasil ha reforzado su participación en la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa y ha manifestado su intención de relanzar el Foro de Macao como un espacio de cooperación no exclusivamente comercial. Asimismo, en 2026, Brasil ha ejercido como país anfitrión de la cumbre de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico

Sur y participará en la primera cumbre entre la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños y la Unión Africana.

Esta reorientación diplomática es coherente con la doctrina de “autonomía a través de la diversificación” que caracterizó los primeros gobiernos de Lula, y que hoy se reactualiza en forma de una estrategia de autonomía multipolar, visible en el fortalecimiento de los vínculos de Brasil con África y el Sur Global en su conjunto.

VI. Conclusiones

Este artículo ha argumentado que las relaciones entre Brasil, China y los PALOP constituyen un triángulo de cooperación Sur-Sur con un potencial transformador tanto para la política exterior brasileña como para la inserción internacional del espacio lusófono en África. El análisis desarrollado permite extraer tres conclusiones principales, de alcance teórico y práctico.

La primera conclusión es que el poder blando de Brasil en los PALOP sigue siendo una ventaja comparativa difícilmente replicable por otros actores del Sur Global. La lengua portuguesa, la herencia afrobrasileña y la trayectoria histórica de solidaridad con los procesos de independencia africana configuran un conjunto de recursos intangibles que otorgan a Brasil una legitimidad política en los PALOP que ni China ni otras potencias emergentes pueden reivindicar en términos equivalentes. Esta legitimidad no se limita al plano discursivo, sino que se materializa en políticas concretas: programas de becas universitarias, misiones de cooperación técnica en salud y agricultura, así como en la acción diplomática de Brasil dentro de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa para fortalecer la visibilidad internacional de los PALOP en espacios multilaterales.

La segunda conclusión es que la expansión económica de China en los PALOP no debe interpretarse exclusivamente como un factor adverso para los intereses brasileños. La literatura comparada sobre Angola y Mozambique sugiere que las inversiones chinas han contribuido al desarrollo de capacidades productivas e infraestructurales locales que, a medio plazo, pueden ampliar el margen de acción para la cooperación técnica y educativa ofrecida por Brasil. En este sentido, el crecimiento del poder económico chino no necesariamente desplaza la influencia brasileña, sino que puede generar condiciones habilitantes para que su poder blando sea más efectivo. Esta lectura permite reconfigurar la relación sino-brasileña en África, desplazándola de una lógica de competencia directa hacia una lógica de complementariedad funcional dentro del espacio lusófono.

La tercera conclusión se refiere al papel del Foro de Macao como arquitectura institucional de la cooperación triangular. Aunque su funcionamiento ha sido cuestionado por su posible orientación hacia los intereses comerciales de China, su composición —que integra a Brasil, China, Portugal, los PALOP y Timor-Leste— lo convierte en un espacio multilateral singular donde convergen todos los actores del triángulo analizado. En este marco, los Planes de Acción del Foro podrían evolucionar hacia una agenda más amplia

que incorpore ámbitos como educación superior, ciencia y tecnología, salud pública y gobernanza, sectores en los que Brasil posee experiencia consolidada y donde la demanda de los PALOP es creciente. Sin embargo, esta expansión funcional exige un mayor protagonismo brasileño en el seno del Foro, históricamente condicionado por una dinámica institucional en la que la agenda económica impulsada por Pekín ha predominado.

En conjunto, el triángulo Brasil–China–PALOP ilustra una forma de inserción internacional basada en la especialización funcional dentro de un orden multipolar. Brasil no compete con China en el terreno económico —donde su capacidad es estructuralmente inferior—, sino que proyecta influencia en ámbitos donde posee ventajas relativas, como la cultura, el idioma y la cooperación técnica. En un sistema internacional crecientemente multipolar, esta distribución de roles no solo resulta pragmática, sino también estratégicamente racional frente a opciones de alineamiento rígido con cualquier potencia hegemónica.

VII. Bibliografía

- ABC. (2012). *Angola*. En: <https://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/Angola> (Consultado 15.04.2026).
- Amado Mendes, C., & Gaspar, S. (2009). O Brasil e a África Lusófona na Nova Agenda de Pequim: o papel do Fórum Macau. In M. C. Silva (Ed.), *X Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais*. Universidade do Minho. En: <http://www.lasics.uminho.pt/xconglab/> (Consultado 20.04.2026).
- Apango Partida, M., & Morales Ruvalcaba, D. (2025). Brazil's national power evolution and geostructural positioning. In F. J. B. S. Leandro, R. F. Frogeri, Y. Li, F. P. Garcia, & A. R. de Almeida Silva (Eds.), *The Palgrave handbook on geopolitics of Brazil and the South Atlantic*. Palgrave Macmillan.
- Braga, N. (2025). A política externa de Ernesto Geisel: o pragmatismo ecumênico e responsável no Continente Africano. *Revista Eletrônica da Estácio Recife*, 12(3), 175–185. En: <https://doi.org/10.5281/zenodo.17353684> (Consultado 15.04.2026).
- Braga, S., & Matos, A. (2025). As relações Brasil-China sob a ótica da teoria da dependência. *Caderno CRH*, 38, 7–19. En: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v38i0.54558> (Consultado 10.04.2026).
- Brasil Comisión de Asuntos Exteriores de la Camara de Diputados. (1978). *O continente africano, sua dimensão internacional* (CDU 327).
- Carneiro de Sousa, I. (2013). IV Conferência Ministerial do Fórum de Macau: Novo ciclo, novas oportunidades. *Lusofonias*, 17, 1–8.
- Chediek, J. (2021). South-South cooperation and triangular cooperation to strengthen multilateralism. *Development Cooperation Review*, 4(2), 3–11. En: <https://ris.org.in/newsletter/dcr/2021/DCR%20Vol%204%20No%202%20July%20sept%202021/pdf/Jorge%20Chediek.pdf> (Consultado 20.04.2026).
- Çoban, H. M., & Fonseca, C. (2026). China's growing influence in Latin America: Navigating geopolitical rivalry and economic dependency. *Uluslararası İlişkiler*, 1–19. En: <https://doi.org/10.33458/uidergisi.1895245> (Consultado 15.04.2026).
- Crescentino, D. S. (2021). *La identidad de Brasil como cooperante del Sur: apogeo y crisis de un modelo de desarrollo alternativo (2003–2016)* [Doctoral dissertation, Universidad Autónoma de Madrid]. En: <http://hdl.handle.net/10486/699801> (Consultado 15.04.2026).
- Itamaraty. (2012, November 13). Ajuste complementar ao acordo de cooperação econômica, científica e técnica firmado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Executivo da República de Angola, para a implementação do programa de

Parceria Estratégica de Cooperação Técnica. En: <https://aplicacao.itamaraty.gov.br> (Consultado 05.04.2026).

Itamaraty. (2015, January). Republic of Angola. En: <https://www.gov.br/mre/en/subjects/bilateral-relations/all-countries/republic-of-angola> (Consultado 10.04.2026).

Jaguaribe, H. (1979). Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios Internacionales*, 12(46), 91–130. En: <https://doi.org/10.5354/0719-3769.1979.16458> (Consultado 15.04.2026).

Jureńczyk, Ł. (2020). Analysing China's 'Angola model': A pattern for Chinese involvement in Africa? *Strategic Review for Southern Africa*, 42(2), 43–61. En: <https://doi.org/10.35293/srsa.v42i2.73> (Consultado 20.04.2026).

Lacerda Pereira Gonçalves, F., Veras, F., Zocal Gomes, G., Firmo Gomes, M., & Esteves, P. (2018). *Macao Forum for economic and trade cooperation between China and Portuguese-speaking countries*. BRICS Policy Center. En: <https://bricspolicycenter.org/en/publications/forum-for-economic-and-trade-cooperation-between-china-and-portuguese-speaking-countries-macao/> (Consultado 15.04.2026).

Lafer, C. (1980). La política exterior brasileña: balance y perspectivas. *Estudios Internacionales*, 13(51), 309–327. En: <https://www.jstor.org/stable/41390988> (Consultado 10.04.2026).

Maswana, J.-C. (2015). Colonial patterns in the growing Africa and China interaction: Dependency and trade intensity perspectives. *Journal of Pan African Studies*, 8(7), 95–112.

Mimoune, A. (2025). China's soft power strategies in Africa: Challenges and obstacles. *Journal of Political Orbits*, 9 (1), 6–21.

Oliveira Ribeiro, C. (2004). Brasil, África, Portugal: da política externa independente à CPLP. *Leviathan*, (1), 99–117. En: <https://doi.org/10.11606/issn.2237-4485.lev.2004.132256> (Consultado 15.04.2026).

Pereira, R. (2019). Fórum Macau: Soft power chinês nos PALOP. *Daxiyangguo*, (24), 102–131. En: <https://doi.org/10.33167/1645-4677.DAXIYANGGUO2019.24/pp.102-131> (Consultado 20.04.2026).

Schor, A. (2020). Brazilian trade with Sub-Saharan Africa (2000–2018). In M. Alencastro & P. Seabra (Eds.), *Brazil-Africa relations in the 21st century: From surge to downturn and beyond*. Springer International Publishing.

Seabra, P. (2020). From opportunity seeking to gap filling: Reframing Brazil in Lusophone Africa. In M. Alencastro & P. Seabra (Eds.), *Brazil-Africa relations in the 21st century: From surge to downturn and beyond*. Springer International Publishing.

- Tembe, P. E., & Xu, K. (2013). China-Africa economic cooperation: Chinese companies' contributions to African development — The cases of Mozambique and Angola. *Research in World Economy*, 4(2), 61–74. En: <https://doi.org/10.5430/rwe.v4n2p61> (Consultado 25.04.2026).
- Vigevani, T., & Cepaluni, G. (2007). A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, 29, 273–335. En: <https://doi.org/10.1590/S0102-85292007000200002> (Consultado 20.04.2026).
- Vigevani, T., & Cepaluni, G. (2011). *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula* (2nd ed.). Editora Unesp.
- Yamaguchi, H. K. de L., & dos Santos Sales, T. (2020). Abará, Caruru e Vatapá: a influência da culinária africana na formação da identidade brasileira. *Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura e Sociedade*, 6(3), 1–23. En: <https://doi.org/10.23899/relacult.v6i3.1882> (Consultado 15.04.2026).



REDCAEM
RED CHINA & AMÉRICA LATINA
Enfoques Multidisciplinares