

NOTA DE INVESTIGACIÓN

OBJETIVOS Y CONTENIDOS
DE LAS RELACIONES ENTRE
EL SUR DE ÁFRICA
Y LATINOAMÉRICA

CLOVIS BRIGAGAO
Instituto Superior de Economía
Lisboa-Portugal

Introducción

En forma general, podemos afirmar que los estudios e investigaciones sobre relaciones internacionales —paz, conflictos y cooperación— concentran sus análisis en las relaciones entre los "centros" industriales avanzados. Tal es el caso de la *détente* entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, de las relaciones Este-Oeste, o bien de los problemas más recientes del diálogo Norte-Sur. Raros son los trabajos de investigación que se preocupan por analizar con mayor profundidad lo que han sido o serán las relaciones entre regiones "periféricas" como, en nuestro caso, las relaciones entre las regiones sur de África y América Latina.

No queremos afirmar con esto que aquí se proponga una nueva teoría formulada a partir de una rivalidad orgánica con el "Centro", la cual se concibe a veces en términos de un aspecto "tercermundista", y menos aún proponemos una confrontación directa entre fuerzas políticas y económicas de tamaño y riqueza en extremo desiguales.

Pretendemos analizar, dentro del conjunto de políticas que se formulan hoy en día y que se implementan a nivel internacional, el campo específico de las relaciones entre

las regiones de África del sur y Latinoamérica. Proponemos algunos puntos de investigación:

1. Calificar los tipos de estrategias que formulan las fuerzas políticas, económicas y militares internacionales y observar las coincidencias y probables divergencias entre los países industriales avanzados y los gobiernos de Latinoamérica (aún bajo control militar) y los regímenes racistas y minoritarios de África austral.¹

2. Observar las tendencias de las nuevas fuerzas sociales en África y Latinoamérica en el sentido de crear nuevas alternativas dentro del cuadro actual de tensión y conflicto, introduciendo elementos de justicia, libertad y democracia que actúen como factores dinámicos de *détente*.²

3. Dentro de esa visión queremos analizar cómo las políticas externas entre los Estados pueden servir de "puentes" para el fortalecimiento de la paz y de la cooperación o por el contrario, para favorecer el aumento de los conflictos con nuevas formas de dominación.

Trataremos de desarrollar esos temas a partir de una investigación sistemática que comprenda un trabajo bibliográfico riguroso desde el punto de vista historiográfico, entrevistas con los formuladores de las políticas externas en África y Latinoamérica, así como el acceso a los centros de decisión para la recolección del material y de la documentación. Durante el proceso de investigación pretendemos presentar los resultados parciales de los diversos puntos sugeridos junto con pequeñas monografías.

¹ Desde una perspectiva conservadora, Mariano Grondona discute los contrastes que, por una parte hay entre la filosofía de Metternich, hoy en boga entre las fuerzas militares y racistas de Latinoamérica y África, que están defendiendo sus propios territorios, sus sistemas, en los que no hay otro lema sino el de la intransigencia, y en los que día con día asume una forma de campo de batalla; y, por otra parte, la política "insular" defendida por Castlereagh para quien el sistema político "Centro" no está en peligro inmediato por el hecho de poseer un sistema de seguridad y una flexibilidad entre sus actores principales. Ver Marino Grondona, "South America Looks at Detente (Skeptically)", *Foreign Policy*, 26, Primavera 1977, pp. 184-203.

² Inicié esa discusión en entrevistas con varios representantes diplomáticos de los países africanos durante la 30ª Asamblea General de la ONU, Nueva York, 1975.

II. *El nuevo contexto en África y en Latinoamérica*

El desmoronamiento del imperio colonial portugués implicó la desaparición de un cinturón de seguridad que protegía los regímenes minoritarios de África austral, lo cual trajo consigo modificaciones significativas en el sistema de equilibrio internacional. A esta desagregación contribuirán algunos elementos, de los cuales los más importantes son:

- La lucha de liberación conducida por los Movimientos Nacionalistas en Mozambique y Angola en pro de la conquista de la independencia nacional y del cambio de las estructuras coloniales.
- Los acontecimientos del 25 de abril de 1974 en Portugal y su posterior desdoblamiento que alterará la situación geopolítica de la región austral de África.
- La consecuente emergencia de nuevos Estados y gobiernos basados en fuerzas movilizadas para combatir el racismo y el colonialismo, que apoyan las luchas de liberación que se desarrollan en Zimbabue, África del Sur y Namibia.

Junto con la amplitud de la crisis y sus ramificaciones geo-estratégicas, nos interesa examinar con atención los objetivos que las nuevas fuerzas africanas tratarán de adoptar para resistir y acabar con lo que aún queda de colonialismo y de gobiernos racistas minoritarios.³

Las fuerzas del *statu quo* en África ¿cómo responden al nuevo contexto?

Durante la década de 1970, la iniciativa del régimen de Pretoria de dirigir su propia política de *détente*, tenía como propósito mitigar su aislamiento y buscar nuevas

³ Un documento del Gobierno de Tanzania, presentado en la Conferencia de Dar Es Salaam, diciembre 1975 (patrocinada por la *United Nations African Institute for Economic Development and Planning* de Dakar), fue la primera señal de la posición que las fuerzas políticas de África moderna trataron de establecer. Ver Julius Nyerere, "Estrategia Africana en Africa Austral".

alianzas. Esa ofensiva táctica del gobierno de Pretoria no produjo, sin embargo, los resultados esperados: el recrudecimiento de las presiones internacionales, la cooperación y firme amistad nacida entre los nuevos gobiernos de Mozambique y Angola y el apoyo militante de los países de la llamada "Línea del Frente" a los Movimientos de Liberación de Zimbabue y de Namibia, la modificación en la estrategia norteamericana con la nueva política de Carter, los embargos sucesivos formulados en el escenario de la ONU y la solidaridad internacional de los que luchan contra las formas de opresión colonialista y racista son algunos de los elementos que intervinieron en el fracaso de la ofensiva de la política de Voster y de sus aliados.

Debe examinarse el hecho de que, con las modificaciones del escenario africano, África del Sur procura ahora contraatacar doblando sus esfuerzos por ampliar sus relaciones con los gobiernos conservadores y militares de Latinoamérica, principalmente desde el punto de vista del comercio, de la cooperación técnica y militar y de la colaboración nuclear.⁴

A su vez, la situación en Latinoamérica no parece ser menos grave.

Innumerables restricciones a las libertades públicas y la institucionalización de leyes de opresión y tortura hacen de esa región un verdadero campo de concentración, considerado intolerable aun por los círculos occidentales mismos. Las desigualdades económicas que se agravan reducen a la mayoría de la población a condiciones misérrimas, al

⁴ En el período comprendido entre 1974-1977 son innumerables las visitas diplomáticas, contratos comerciales, misiones militares y acuerdos entre África del Sur y los gobiernos de Latinoamérica. En 1975, el mismo Voster visita Uruguay y Paraguay, encontrándose con el viejo dictador Stroessner quien un año antes había visitado el régimen del Apartheid. Últimamente se hicieron públicas las denuncias de la transferencia de colonos racistas de África del Sur y de Rodesia a las regiones del sur de Latinoamérica, especialmente Bolivia. Ver "Documents on Colonialist Export from S. Africa to South America", Dept. of Peace and Conflict Research, Uppsala University, *Analysis and Debate* 9, junio 1977. Ver también "White Migration to Southern Africa", *Centre Europe-Tiers Monde* (CETIM) Génova, 1975.

tiempo que se fuerza un crecimiento económico altamente excluyente localizado en los bolsones de la región sur de Latinoamérica. Por otra parte, los gobiernos militares estimulan y ofrecen enormes ventajas a las inversiones de las empresas multinacionales que, en forma depredatoria, "internacionalizan" los recursos (económicos, humanos y culturales) de esa región estratégica.

Con la caída del régimen fascista en Portugal y la subsecuente evolución de los acontecimientos en África austral, la vieja doctrina de la *Seguridad Nacional* adoptada por las Escuelas Superiores de Guerra viene a ser "modernizada" ante el nuevo contexto internacional.⁵ Se lanzan nuevos "proyectos de integración", ya a nivel regional, ya a nivel transcontinental, para crear un nuevo cinturón que una las dos costas atlánticas y para llevar adelante un programa de cooperación en la aislada África del Sur.

Una de las cuestiones que examinaremos a lo largo de la investigación es: ¿cuáles son las respuestas que actualmente pueden dar las fuerzas progresistas de la región? Mientras tanto, se debe aclarar que, a diferencia de África austral y dada la complejidad de la situación y la heterogeneidad y dispersión de las fuerzas progresistas, no se ha definido aún una estrategia común para la región latinoamericana.

¿Cuáles son los factores que deben tenerse en consideración durante los próximos años para que, junto con las nuevas fuerzas africanas, se pueda avanzar hacia una nueva era de paz y cooperación entre las dos regiones?

⁵ Aunque superado por los acontecimientos recientes, es interesante recordar el libro de Golbery do Couto e Silva, *Aspectos Geo-Políticos do Brasil* (Río de Janeiro, Ed. José Olympio, 1952), en el que el autor expone sus tesis sobre la estrategia, seguridades y compromisos que debería asumir el Brasil (y América Latina) con el mundo occidental. Ver el libro reciente de Joseph Comblin, *Le Pouvoir Militaire en Amérique Latine-L'Ideologie de la Sécurité Nationale* (Paris, J. Pierre Delarge, ed., 1977).

III. *Implicaciones político-militares y hegemonía en el sur de África y Latinoamérica*

Queremos señalar aquí algunas consideraciones de orden geo-estratégico que pueden influir en los diversos actores de la región, tratando de comprender las implicaciones de sus actuaciones y de sus políticas dentro de la perspectiva del problema de la hegemonía. Éstos son algunos de los problemas concretos que queremos examinar:

- colaboración en el campo militar y producción doméstica de armas,
- transferencia de armas, ventas y problemas de transferencia de tecnología militar,
- cooperación en el campo nuclear.

Las implicaciones geo-estratégicas de estos problemas se ven con claridad en una reciente declaración del Supremo Comando de los Aliados de Europa (OTAN). El Supremo Comando declaró la necesidad de incluir las "áreas de tensión y crisis" del mundo periférico en las preocupaciones y responsabilidades de la OTAN. Justificó su declaración haciendo referencia al hecho de que los países industrializados de occidente dependen cada vez más de las materias primas que se producen en aquellas áreas y mencionó que las crisis en dichas regiones conducirían a confrontaciones entre las "superpotencias".⁶

Al mismo tiempo vamos a investigar la posibilidad de que países industriales como Argentina, Brasil y África del Sur tengan sus propias fuentes de abastecimiento arma-

⁶ Ver *Herald Tribune*, 30/11/77. Para el caso de la venta de armas a las "áreas de tensión", ver el contrato reciente entre el gobierno argentino y la República Federal Alemana con un valor de 153 millones de dólares. El factor decisivo para la venta según el gobierno de Bonn fue el "serio estado de desempleo en la región norte de Alemania", donde se localiza gran parte de la industria bélica. También *Herald Tribune*, 3/12/77.

menticio. Investigaciones recientes afirman que tales países podrán de ahora en adelante producir sofisticados equipos militares para sus Fuerzas Armadas y de Seguridad. Gracias al parque industrial montado en esos países, principalmente a partir de los años 60, en los sectores de vehículos motorizados y electrónico, han podido producir una gran variedad de equipos bélicos y han iniciado la fabricación de complejos sistemas de armamentos e incluso de misiles, algunos de los cuales están en fase adelantada. También están interesados en la adquisición de equipos diseñados en el exterior que serán producidos localmente y por etapas bajo la forma de licencias. Finalmente, están preparando una estructura de producción de armas capaz de desarrollar en un corto período un programa razonable de exportación de armas a otros países de América Latina, África y aun al Medio Oriente.⁷

Se dedicará un capítulo especial al futuro *Tratado del Atlántico Sur*. Trataremos de hacer la historia de las marchas y contramarchas de su posible fundación, de presentar las varias propuestas que están formulando las fuentes militares americanas y europeas y las respuestas que podrán dar los países involucrados en su ejecución y participación, tanto en África como en Latinoamérica.

Queremos examinar las operaciones que reúnen a algunos países de la región con objeto de ver si de allí podría surgir un nuevo Pacto de Seguridad del Atlántico Sur y cuál sería su naturaleza (defensivo u ofensivo). ¿Sería ese Pacto el resultado lógico de las modificaciones verificadas en los últimos años en la región sur de Africa y de Latinoamérica? ¿Sería ese nuevo Tratado una remodelación del

⁷ Hay un vasto material aún por investigar a este respecto. Mencionamos algunos: "Arms Sales in Latin America and Africa", *Bureau of Public Affairs, US Dept. of State*, Washington, 1973/4; "The Military Balance, 74/5/6/7/78, 1188, Londres; Albrecht, Ulrich, etc., "Armaments and Underdevelopment", *Arbeitsgruppe*, Hamburg, 1976; ver P., Wulf, Herbert, "Consequences of the Transfer of Military Technology on the Development Process", *Bulletin of Peace Proposals*, vol. 8, N° 2, 1977, pp. 127-136; *Foreign Military Markets* (DMS), Greenwich, Connecticut (USA).

Tratado de Defensa Interamericano (TIAR) firmado en Río de Janeiro en 1947 y que sirvió de modelo para la creación de la OTAN, CENTO y SEATO? ¿O sería una extensión de carácter más ofensivo frente a las amenazas declaradas, de potencias externas, combinadas con las nuevas fuerzas africanas deseosas de obstruir los canales por los que circulan las materias primas indispensables para la reproducción de los patrones de industrialización de Occidente?⁸

Vale la pena recordar que en el pasado se hicieron tentativas de conjugar las fuerzas militares de Portugal, África del Sur, Brasil, Argentina y Paraguay en el sentido de crear un organismo de defensa del Atlántico Sur. Hoy en día, el gobierno y las autoridades militares del Brasil parecen "descartar" esa estrategia, ya con pronunciamientos reticentes, ya desmintiendo compromisos con la creación del Pacto. En función de sus intereses y la política de "puertas abiertas" que quiere establecer con África negra, Brasil parece no estar dispuesto a alinearse con África del Sur en un plano militar transcontinental.⁹

IV. *El problema de la circulación de materias primas en la región y su peso estratégico en el proceso de industrialización*

¿Cuál es la importancia del abastecimiento de las materias primas provenientes de las regiones del sur de África y de Latinoamérica para la reproducción de los patrones de

⁸ Es interesante ver la fórmula recientemente adoptada cuando se trató de la decisión de poner fin a la cooperación militar con base en la SEATO (Organización del Tratado del Sudeste Asiático). En su lugar se creó un organismo de carácter económico entre los países de la antigua SEATO con el apoyo de Japón, Estados Unidos y Australia que sugiere una estrategia "económica" en lugar de un pacto "militar".

⁹ El Almirante Jefe del Estado Mayor de la Armada Brasileña declaró que la situación mundial no justifica un pacto regional aun cuando Brasil vea con aprehensión la situación en el Atlántico Sur. Cualquier amenaza en esta zona podría implicar daños considerables en la situación interna del complejo industrial brasileño formado por el triángulo Victoria-Río de Janeiro-Santos, tres puertos marítimos vitales para el flujo de la producción agrícola e industrial del país. *Journal do Brasil*, 9/10/1977.

industrialización en los países capitalistas? El Primer Ministro de África del Sur en una declaración reciente llama la atención sobre este hecho. En ella expresó que la caída de esa región estratégica en manos de un poder enemigo le daría a éste una tremenda ventaja sobre el "mundo libre" y privaría a los países occidentales de las materias primas vitales para su desarrollo.¹⁰

Nos gustaría examinar más de cerca los proyectos o la estrategia de las empresas multinacionales respecto a esa región, tanto en lo que hace a los recursos como a las políticas económicas. Los objetivos serían principalmente los de asegurar la permanencia del patrón actual de industrialización en los países capitalistas, los patrones de consumo de esas sociedades, así como también la estructura socio-política que garantice el funcionamiento del sistema.

Es también muy interesante observar los conflictos eventuales entre los regímenes actuales en la América Latina y los gobiernos racistas de África en lo que se refiere a las políticas originadas en los países centrales respecto a los derechos humanos, embargos, boicots y otros instrumentos que podrían llevar a aquellos países a adoptar respuestas de carácter "nacionalista", etc.

V. *Efectos de la nueva situación africana para la política externa Brasil-Africa.*

La parte final de nuestro trabajo de investigación se centrará sobre el examen político-histórico de la política externa del Brasil en relación con África, principalmente en el contexto de los nuevos cambios surgidos con el proceso de descolonización portuguesa. Procuraremos centrar la atención sobre los puntos siguientes:

¹⁰ Ver las entrevistas con *U. S. News & World Report*, 14/6/76 y más recientemente 11/11/1977.

Es interesante examinar el *Oxford Economic Atlas of the World*, para tener una idea más clara de la importancia de la región respecto a aquellos recursos de los cuales dependen los países industriales.

A) La relación entre Brasil y África hasta los acontecimientos de 1974 en Portugal.

Recorriendo la historia de la política externa brasileña en relación con África (en especial África austral) en el período que cubre hasta la descolonización en 1975, observamos que Brasil siempre se mantuvo alineado con el colonialismo portugués y con las fuerzas occidentales en general. La política externa brasileña era, en ese sentido, del tipo "instrumental", subsidiando los intereses europeos y más tarde norteamericanos en la región africana. Aun cuando haya habido alguna tentativa —en el período anterior a 1964— de formular una política externa independiente (apoyando a los Movimientos de Liberación Nacional de Angola, Mozambique y Guinea) el hecho es que Brasil nunca rompió totalmente su alineación con las formas coloniales europeas.¹¹

Con el golpe militar de 1964, las relaciones con África no sufren sino pequeñas modificaciones. Se mantuvieron los objetivos trazados por la geopolítica del General Golbery, reafirmando los lazos afectivos y políticos que unían Brasil a Portugal. De manera general, hasta 1972, el gobierno militar brasileño y el formulador principal de su política externa, Itamaraty, no innovan en su política externa hacia África. Dentro de la ONU, la actitud de la delegación brasileña con respecto a las medidas concretas en pro de la descolonización de África era invariablemente fluctuante, vacilando entre el voto en contra y la abstención. El hecho es que Brasil no hubiera podido tener otra actitud ya que mantenía sus compromisos (o acuerdos) con el régimen de Salazar y Caetano para consultas recíprocas en asuntos de relaciones Portugal-Brasil-África. En el proyecto de una comunidad luso-afro-brasileña, en el cual Brasil vendría a asumir un papel intermediario (según las tesis de Golbery), los intereses de Occidente son los que se resguardaron. La "comunidad" resultó, después de

¹¹ Mencionó que antes de 1964 el MPLA y la FRELIMO mantenían representaciones en territorio brasileño. Después de 1964, sus representantes han sido presos o expulsados por las autoridades militares.

siglos de dominación colonial, una vasta operación formada por capitales europeos, tierras brasileñas y mano de obra africana.

B) Al comienzo de la década de 1970, específicamente después de 1972, se estableció una nueva orientación desde el punto de vista diplomático. Siguiendo las exigencias del "milagro brasileño", aunque en forma conflictiva dentro de las esferas de poder (Ministerio de Hacienda vs. Itamaraty), el gobierno militar trató de consolidar sus posiciones "autónomas" y de definir líneas de aproximación con África negra (pregonando para efectos externos su reputación de ser la mayor democracia racial del mundo).¹²

Al mismo tiempo en Brasil estrechaba sus contactos con el gobierno racista de África del Sur, aumentando su comercio y ampliando el campo de cooperación técnica y económica con el régimen de Pretoria. Era una fase ya más avanzada del expansionismo brasileño pero funcionando todavía dentro de los mecanismos estructurados con anterioridad, en la que Brasil serviría de nexo y de administrador de los grandes intereses implantados en Brasil, tratando de ampliar los nuevos mercados africanos.

Con la caída de Caetano en Portugal, el gobierno militar brasileño se alinea con la política neocolonialista del general Spínola. Con la derrota del general, los militares brasileños buscan una aproximación de "última hora" con los gobiernos de las nuevas naciones independientes y reconoce a los gobiernos del MPLA en Angola (quizás el primer gobierno no africano que reconoció el poder del MPLA) y del FRELIMO en Mozambique.¹³

C) Actualmente, con la formulación de la política denominada de *pragmatismo responsable*, Itamaraty se lanza a completar su acervo iniciado en los países vecinos de

¹² Ver el excelente libro de Abdias do Nascimento, "Racial Democracy" in *Brazil: Myth or Reality?*, dossier sobre el racismo brasileño, originalmente presentado en el II Festival de Arte y Cultura Africanos realizado en Lagos, enero/febrero, 1977.

¹³ Ver mi entrevista con Saidi Mingas, ex ministro de Comercio del gobierno de transición de Angola, en la que discutimos las relaciones con Brasil. Nueva York, noviembre, 1975.

Latinoamérica. Asumiendo un carácter más ofensivo, el gobierno brasileño busca penetrar en los mercados africanos, jugando su papel de administrador de los bienes de las empresas multinacionales. Trata con eso de formular una política de Estado para asumir una posición de liderazgo regional¹⁴ en los campos económicos, técnico y militar. Definiendo como prioritaria su relación con África, Itamaraty declara que su objetivo es "jugar con el nuevo nacionalismo africano". Se realiza una nueva ofensiva, se abren nuevas representaciones diplomáticas, nuevas oficinas de representación comercial y al mismo tiempo en el Ministerio de Relaciones Exteriores se crea por primera vez un Departamento de Asuntos Africanos. De esta manera, el gobierno ayuda a las operaciones de las empresas multinacionales dándoles mayor seguridad en los mercados africanos, aumentando sustancialmente sus exportaciones de equipo y tecnología. Por otra parte, trata de reducir el déficit de su balanza de pagos que se eleva a unos 27 mil millones billones de dólares. También existe la posibilidad de que Brasil canalice productos industriales a África mediante compañías binacionales y *joint-ventures*, un nuevo tipo de proyecto "integracionista" combinando capital externo con servicios y tecnología brasileños, tal como se realizó en países como Venezuela, México y del área del Medio Oriente.

Mientras tanto, la situación no parece ser tan cómoda para los objetivos brasileños. Debido a la línea estratégica adoptada por las fuerzas africanas, la política externa brasileña, tal como la siguió el actual gobierno, se enfrenta a su primer obstáculo. Donde hay gobiernos progresistas y donde las fuerzas sociales se movilizan contra el neocolonialismo, los conflictos que el gobierno brasileño tendrá

¹⁴ Después de su reciente visita a África, el vice-presidente del First National de Boston afirmaba: "Esperamos que en poco tiempo Brasil tenga la misma posición fuerte en África que ahora tiene en los países de América del Sur", *Business Week*, 1/11/1976. Ver también los intereses brasileños en África en Adriano Valente, *Política Externa do Brasil em Relação a Nova África Negra*, Câmara dos Deputados, Congresso Nacional, Brasília, 1977.

que afrontar no son sólo de naturaleza política sino también económica. La economía brasileña está estructurada dentro de un modelo económico altamente excluyente, con patrones de consumo concentrado en una minoría de ingresos elevados, lo cual ocasiona que sus proyectos "integracionistas" se dirijan a mercados integrados por burguesías compradoras y élites consumidoras de altos ingresos. Actualmente en África hay una lucha contra ese tipo "nuevo" de colonialismo y si el modelo económico brasileño marginaliza a la gran mayoría de su población, será aún más difícil satisfacer las necesidades de las poblaciones africanas. Debido a su política expansionista, a su modelo económico de alta concentración y a su pasado de alineamiento con el colonialismo portugués, la política externa brasileña parece suscitar grandes reservas en los africanos, quienes están empeñados en liberarse de las viejas y nuevas formas de dominación y de opresión.

Dentro de ese contexto, queremos profundizar la discusión acerca de la perspectiva de la política externa Brasil-África.

¿Cuáles son las políticas, las propuestas concretas y los nuevos mecanismos que están siendo formulados de una parte y de otra? Quizás sea importante notar que Brasil mantiene relaciones prioritarias con los países "más ricos" de África. Al mismo tiempo el crecimiento de su participación en inversiones en África y su programa de venta de armas a los países africanos son factores que necesariamente tendrán que ser estudiados e investigados críticamente.¹⁵

¹⁵ En sus más recientes declaraciones diplomáticas y en las resoluciones de la ONU, Itamaraty condena el Apartheid, el régimen minoritario de Rodesia y la situación de *status quo* de Namibia.