

# DILEMAS DE POLITICA EN LAS RELACIONES DE BRASIL CON AFRICA: EJEMPLO DE OBSTACULOS EN LAS RELACIONES SUR-SUR\*

WAYNE A. SELCHER

## *El empuje brasileño en el Tercer Mundo*

EN EL DECENIO de los setenta, Brasil se estableció como potencia intermedia con aspiraciones bien fundadas para adquirir un status eventual de gran potencia internacional.<sup>1</sup> Con frecuencia se le citó como uno de los centros de poder regional, o país-clave en ascenso del Tercer Mundo, beneficiario de un proceso de multipolaridad que traía al sistema global,<sup>2</sup> más actores con mayor autonomía y prestancia. La influencia norteamericana declinó en Brasil como resultado de la vigorosa reorientación de las relaciones de este último hacia Europa occidental y Japón y por el desarrollo de una base industrial más sólida.<sup>3</sup> La posición de Estados Unidos en la política exterior del Brasil fue haciéndose menos notoria, aunque en ningún caso marginal.<sup>4</sup>

A pesar de que la economía brasileña no corresponde a la de un país completamente industrializado, está adquiriendo el perfil de importador de materias primas y exportador de bienes manufacturados y servicios. Su comportamiento internacional de la última década responde a los nuevos intereses y vulnerabilidades adquiridos. En la década

\* Traducción del inglés de Marco A. Palacios.

<sup>1</sup> Wayne A. Selcher, ed., *Brazil in the International System: The Rise of a Middle Power* (Boulder, Co.: Westview Press, 1981). Una perspectiva brasileña desde el punto de vista de un planificador, diplomático y portavoz autorizado, se halla en Ronaldo Sanderberg, "A politica externa do Brasil nas duas últimas décadas", *Revista do Serviço Público* 109 (1981), pp. 25-40.

<sup>2</sup> Raimo Vayrynen, "Economic and Military Position of the Regional Power Centers", *Journal of Peace Research* 16 (1979), pp. 349-369.

<sup>3</sup> Robert Wesson, *The United States and Brazil: Limits of Influence* (New York, Praeger, 1981).

<sup>4</sup> Riordan Roett, "Brazilian Foreign Policy: Options in the 1980s" en Thomas C. Bruneau and Philippe Faucher, (eds.), *Authoritarian Capitalism: Brazil's Contemporary Economic and Political Development* (Boulder, Co., Westview Press, 1981), p. 179.

de los ochenta se pueden esperar cambios todavía mayores, implícitos en un conjunto de problemas: energía, endeudamiento externo, tecnología y restricciones comerciales, ninguno de los cuales podrá resolverse adecuadamente dentro de los marcos de referencia establecidos a fines de los setenta. Los analistas brasileños son generalmente pesimistas acerca de las ganancias sustanciales que puedan obtenerse del diálogo Norte-Sur, para su país o para el Tercer Mundo como un todo. No confían tampoco en el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional por la resistencia de las naciones industrializadas a hacer concesiones que desborden los límites puramente conceptuales o de procedimiento.<sup>5</sup>

Durante el Gobierno de Geisel (1974-1979) Brasil dirigió sus principales iniciativas diplomáticas hacia los países industrializados de Occidente hasta el punto de considerarlos socios. Bajo la administración de Figueiredo hay una decidida concentración de iniciativas hacia América Latina, África y el Medio Oriente, aproximadamente en este orden de prioridades. Aunque a primera vista este cambio de rumbo hacia el Tercer Mundo podría interpretarse simplemente como una mera diversificación de relaciones, ahora parece que en realidad Brasil está adoptando una posición cualitativamente nueva en su política exterior y en la filosofía que la informa, modulando el tono en su política para amoldarse a las tendencias políticas cambiantes tanto a nivel global como entre los países subdesarrollados. Sin romper ninguno de sus lazos con el Norte y con un mínimo de ruido, Brasil parece estar utilizando más sistemáticamente componentes tercermundistas de su propia identidad compleja para avanzar en sus planes de desarrollo y de convertirse en una gran potencia como líder capitalista del Tercer Mundo, más que como un aspirante inminente a una posición formal dentro del rango de los países industrializados de Occidente

El elemento clave en esta estrategia es el desarrollo de un concepto: la cooperación Sur-Sur, es decir, una relación "horizontal" entre países en vías de desarrollo que serviría como alternativa (pero no como cabal sustituto) a sus relaciones "verticales" de dependencia con el Norte. La idea Sur-Sur no se originó en la diplomacia brasileña, pero ha sido utilizada con imaginación y discreción como símbolo que proyecta la idea de que la cooperación con Brasil significa para el Tercer Mundo un nuevo tipo de nexo, a largo plazo más ventajoso y menos explotador que el que tendrían en las relaciones con Occidente u Oriente. Dentro de estas estrategias las desilusiones producidas por el diálogo Norte-Sur pueden emplearse para promover el "imperativo" de la cooperación Sur-Sur. Lo más productivo sería una cooperación

<sup>5</sup> Ver por ejemplo la crítica al Informe Brandt por parte de dos altos diplomáticos brasileños en Roberto Abdenur y Ronaldo Sardenberg, "Notas sobre las relaciones Norte-Sur y el Informe Brandt", *Estudios Internacionales*, no. 54 (abril-junio, 1981), pp. 166-200.

trilateral entre los miembros de la OPEC, los nuevos países industrializados (NICs) y los países del Cuarto Mundo; bajo cualquier esquema multilateral Sur-Sur que llegue a desarrollarse, el tamaño económico del Brasil, su nivel intermedio de desarrollo y sus ventajas comparativas como el mayor NPI le asegurarían un papel global importante entre los países subdesarrollados, debido a su amplio espectro de posibles características complementarias.

Más allá del beneficio que se pueda obtener en las relaciones bilaterales específicas Sur-Sur, el concepto brinda a los países subdesarrollados la oportunidad de tomar la iniciativa bajo una perspectiva más amplia: un cambio estructural que no dependa de la generosidad del Norte. Algunos ideólogos tercermundistas hablan de fraguar un sistema de "independencia colectiva" de los países subdesarrollados que "desligaría" al Sur de la explotación del Norte. Brasil no comparte esta interpretación radical, pero concibe sus relaciones Sur-Sur como una estrategia importante para aumentar su autonomía de los centros capitalistas en lo que toca a su propia capitalización, desarrollando mercados en el Tercer Mundo y fuentes de energía para su industria. En este sentido, el empuje hacia el Tercer Mundo es la continuación del esfuerzo brasileño de diversificación de los setenta hacia otros centros capitalistas, esto es, hacia Europa occidental y Japón y alejamiento de Estados Unidos.<sup>6</sup> Queda por ver si los mercados bastante inelásticos de la mayoría de países del Tercer Mundo serán suficientemente dinámicos para servir a las aspiraciones brasileñas, aunque ya le llegan beneficios inmediatos y concretos bajo la forma de un floreciente comercio de bienes y servicios con otros países subdesarrollados. En 1980 el 42.8% del comercio total brasileño fue con países del Tercer Mundo contra un 30.9% en 1975. El embajador Paulo Tarso Flecha de Lima, Jefe de la Sección de Promoción Comercial del Ministerio de Relaciones Exteriores, describió los aspectos prácticos del empuje Sur-Sur: "Uno de los juegos más decisivos de la política exterior brasileña consistió en abandonar el acompañamiento monótono del diálogo Norte-Sur—que esencialmente es una simple cadena de quejas—y volverse hacia el diálogo Sur-Sur que ha redundado en divisas e importancia política para nosotros."<sup>7</sup>

Fuera del continente sudamericano, el África subsahariana se convirtió en el centro más importante de las recientes iniciativas brasileñas. Esta empresa, en la que Brasil es el socio mayoritario, podría presagiar algunas características del compromiso brasileño en el Tercer Mundo; y arrojar algunas luces sobre la habilidad de unas relaciones más estrechas entre estados del Tercer Mundo con mayor y menor grado de desarrollo. El progreso de las relaciones de Brasil con África en la

<sup>6</sup> João Luis Ribeiro Fragoço, "As reformulações na política externa brasileira nos anos 70", *Estudos Afro-Asiáticos* 5 (1981), p. 47.

<sup>7</sup> "Na batalha da balança", *Veja* (diciembre 23, 1981), p. 71.

última década ha sido impresionante, abriendo áreas de complementariedad y cooperación. Esta relación entre países subdesarrollados es posiblemente la más diversificada en términos intercontinentales. Aun así avanzó sin ninguna planeación de largo alcance y sin ningún sentido de coordinación. Muchos informes sobre el tema son optimistas y esperan que este nexo continuará creciendo. Sin embargo, al pasar después de 1975, estas relaciones de la fase retórica declarativa a la realización de proyectos, y de olas esporádicas a una ampliación regular; ambos lados requieren una visión más clara de aquello en lo que el otro pueda, o no pueda, contribuir. Tendrán que tomar decisiones y aceptar algunos riesgos.

Desde la perspectiva africana, para que las relaciones se fortalezcan, Brasil debe seguir demostrando su utilidad; desde el punto de vista brasileño, el esfuerzo dirigido al África también debe alcanzar beneficios. Algunas desilusiones y roces han surgido al intensificarse la relación. Podrían emerger consecuencias inesperadas, puesto que cada lado se relaciona desde un conjunto diferente de circunstancias nacionales, intereses prioritarios y perspectivas globales.

El propósito de este ensayo es evaluar los aspectos políticos de las relaciones Brasil-África, enfatizando los elementos bilaterales. La historia de estas relaciones se encuentra en otras fuentes, en tanto que las posibilidades económicas, comerciales, de cooperación técnica, los perfiles nacionales, los efectos en las relaciones multilaterales y otros temas más específicos, se considerarán en estudios posteriores.<sup>8</sup>

### *Las credenciales políticas del Tercer Mundo y los intereses económicos capitalistas*

Los dilemas y contradicciones de la posición del Brasil entre el Primer y el Tercer Mundo se reflejan en sus relaciones con África, en sus aspectos ventajosos y desventajosos. Le exigen un considerable esfuerzo deliberado para afirmar su membrecía de *buena fe* entre los países del Tercer Mundo y mantener simultáneamente relaciones bilaterales favorables con países-clave del Primer Mundo. Los numerosos grupos de africanos que ahora visitan por primera vez Brasilia, Rio de Janeiro y São Paulo, encuentran un modelo básicamente capitalista, amplias

<sup>8</sup> Una historia de las relaciones de Brasil con África, se encuentra en las siguientes fuentes: José Honório Rodrigues, *Brazil and Africa* (Berkeley, University of California Press, 1965); Wayne A. Selcher, *The Afro-Asian Dimension of Brazilian Foreign Policy, 1956-1972* (Gainesville, University of Florida Press, 1974); Wayne A. Selcher, "Brazilian Relations with Portuguese Africa in the Context of the Elusive 'Luso-Brazilian Community'", *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, 18 no. 1 (febrero, 1976), pp. 25-58; *Brazil's Multilateral Relations: Between First and Third Worlds* (Boulder, Co., Westview Press, 1978), capítulo 7.

inversiones extranjeras, y un nivel de desarrollo tecnológico tan lejano del suyo, que hace surgir dudas sobre si Brasil es un país típico del Tercer Mundo, o si en verdad pertenece al Tercer Mundo. Una visita a Bahía, con sus ingredientes culturales africanos, modifica un poco esta percepción; igual acontece con el argumento según el cual los recientes éxitos modernizadores de Brasil, en una amplia gama de condiciones tropicales, tienen más importancia para África que los modelos que ofrecen los estados del Hemisferio Norte. Después de hacer este balance tecnológico-cultural, los africanos ven al Brasil como un país grande y poderoso; por su parte los brasileños se describen a sí mismos como una nación pobre, débil y con un potencial más limitado para cooperar con África que cualquiera de los grandes Estados ya involucrados en el área.

Irónicamente *vis-à-vis* el Norte, Brasil al mismo tiempo se resiste denodadamente a recibir una institucionalización formal dentro de las categorías económicas, de Países Avanzados en Desarrollo o Nuevos Países Industrializados, con la convicción de que su inclusión en grupos tan divisivos le traerá más obstáculos que privilegios. Una de las consecuencias probables y negativas que se deriva de esta categorización restrictiva, o de esta "promoción" para Brasil, sería el daño de sus credenciales como miembro del Tercer Mundo, perjudicando su, hasta ahora, exitosa política comercial. Más aún, esto implica que Brasil tendría que ofrecer preferencias en favor de aquellos países del Tercer Mundo (o Cuarto) que ocupan los lugares más bajos en la escala del desarrollo, incluida casi toda África, cosa que no está dispuesto a hacer. (La actual política brasileña defiende la validez de la categoría Tercer Mundo aunque reconoce la heterogeneidad de los países que lo integran.)

El carácter conservador del gobierno brasileño y su "resucitado" anticolonialismo, después de haber apoyado sistemáticamente a Portugal, provocó fricciones con África hasta el fin de los setenta. Brasilia se percató de que le era necesario disipar dudas y desplegó una serie de jugadas diplomáticas con el objeto de ganarse la confianza africana, tales como el rápido reconocimiento del MPLA (1975), la condena del sionismo como "racismo" en la Asamblea General de la ONU (1975) y la recepción en Brasil de líderes revolucionarios de estatura continental, como Kenneth Kaunda (1979), Luis Cabral (1980) y Sekou Touré (1980). La gira con alto contenido político del canciller Saraiva Guerreiro en junio de 1980 para conversar con los jefes de gobierno de los Estados de la Línea del Primer Frente, Tanzania, Zambia, Mozambique, Zimbabwe y Angola, fue muy oportuna y de especial efectividad. El tono de esta visita, poco radical para los usos africanos, contrastó fuertemente con el viaje en 1972 del entonces Ministro Barbosa a ocho países del continente, cuando un endurecido régimen brasileño apoyaba el colonialismo portugués mientras estaba atrapado

en la euforia del "milagro económico". Barbosa trató sustancialmente asuntos comerciales y recalcó las afinidades culturales, evitando entablar discusiones sobre los movimientos de liberación y en Nairobi anunció que Brasil no reconocía la existencia de un Tercer Mundo.

El éxito de cada una de estas iniciativas fue interpretado por el Ministerio de Relaciones Exteriores como la "luz verde" de aceptación para seguir penetrando el continente. Con todo, la distancia política implícita en la adecuación de una relación sistemática, señala algunas incongruencias interesantes: es el caso de un gobierno conservador en su política interna que, se ve precisado a ofrecer ayuda humanitaria (pero no armas) a movimientos de liberación negros,<sup>9</sup> o brindar ayuda, en algunas regiones de Mozambique, en proyectos de reforma agraria y granjas colectivas.<sup>10</sup>

Mientras que el estilo de la política exterior africana tiende a ser altamente político, retórico y simbólico, el brasileño se caracteriza por la cautela, moderación, pragmatismo no ideológico y no-enfrentamiento, con una clara renuencia a tomar posiciones definidas en temas controvertidos y que no lo afectan directamente. Aunque los intereses políticos pueden acumularse eventualmente al paso del incremento comercial en África, Brasil se resiste a comprometerse en los embrollos del Tercer Mundo, precisamente ahora que se ha liberado del sistema de obligaciones políticas que lo ataba a Washington.<sup>11</sup>

La política hacia África puede servir como prueba de la independencia política de Brasil, pero África guarda todavía viva la imagen de un Brasil que gira en la órbita de la influencia norteamericana. De modo que para ganar el favor de África, Brasil tiene que ser más abierto sobre los temas específicos que afectan al continente, que sobre aquellos que se refieren al Tercer Mundo (con la excepción parcial de cuestiones árabe-israelíes). Esta posición ha cambiado gradualmente pero sólo gracias a un constante estímulo africano. No siendo miembro del movimiento de los no-alineados, pero queriendo proyectar una imagen independiente y atractiva para aquellos que lo son, Brasil generalmente adopta como suya la línea esencial que representa el consenso de la Organización de Unidad Africana (OUA), añadiendo diferencias suficientes como para separarse de las típicas posiciones de Occidente y así caer claramente dentro del grupo moderado del Tercer Mundo antes que dentro del grupo liberal de Occidente.

La mayoría de los gobiernos africanos tiende a considerar a Brasil como amigo de su causa aunque preferiría acciones más militantes en

<sup>9</sup> *Latin America Weekly Report* (mayo 30, 1980), p. 12.

<sup>10</sup> *Latin America Weekly Report* (junio 6, 1980), p. 8.

<sup>11</sup> Este estilo se describe en Wayne A. Selcher, "Brazil in the World: Multipolarity as Seen by a Peripheral and Middle Power", en Elizabeth Ferris y Jennie Lincoln, (eds.), *Latin American Foreign Policies: Global and Regional Dimensions* (Boulder, Co., Westview Press, 1981), pp. 98-101.

asuntos concernientes al anticolonialismo y a los movimientos de liberación nacional en el sur de África. Hasta ahora, están satisfechos, aunque no del todo, con el simbolismo de un cambio de sus pronunciamientos, puesto que la declaración de lealtad brasileña es considerada como ejemplar principalmente. Brasil no se encuentra aún en la etapa de poder resolver problemas en África aunque ya es observador oficial de las reuniones de la OUA. Los diplomáticos africanos aprecian los votos de Brasil y que tome en consideración sus puntos de vista en la formulación de políticas, pero reservan sus principales esfuerzos para cambiar la conducta de aquellas potencias que tienen impacto político en el continente, es decir las grandes potencias y Cuba.

De continuar expandiendo rápidamente sus intereses en África, no es inconcebible que Brasil se vea presionado y tenga que tomar un curso de acción más afirmativo que el que ha tomado hasta ahora. Nigeria y Angola, países cardinales en las relaciones de Brasil con África, estarían en la mejor posición para ejercer este tipo de influencia, y Brasil sería susceptible a ésta, puesto que está tratando de influir a África y no al revés.

Tanto los gobiernos africanos como los occidentales empiezan a adscribir significados a la apertura brasileña en África. Brasil a su vez valora la imagen que está creándole su política africana en cuanto significa su emergencia como actor de un papel global. Por tanto, está prestando más atención a la coherencia de sus posiciones en las conversaciones que sostiene con una amplia gama de países sobre cuestiones africanas sin dejarse arrastrar a la periferia o dañar la reputación de buena voluntad hacia África que tan cuidadosamente ha logrado construir. Basta mencionar un solo ejemplo; algunos funcionarios norteamericanos después de desaprobado la presencia brasileña en una Angola marxista, llegaron a la conclusión de que ésta constituía una influencia occidental de moderación y ahora las consultas sobre asuntos africanos entre los dos gobiernos son muy frecuentes. Aun así, Brasil no interpreta sus acciones en Angola como si tuvieran algún significado político en cuanto a presencia occidental. Durante el viaje de Saraiva Guerreiro, tanto al Canciller Helmut Schmidt como a un dirigente africano se les atribuyó en la prensa brasileña la sugerencia de que Brasil mediaría de algún modo en la disputa sobre la independencia de Namibia. El gobierno brasileño declinó comentar aduciendo que para esta mediación era insuficiente el diálogo político con el gobierno sudafricano, puesto que, al igual que Occidente, Brasil no tiene admisión en Pretoria.

Además de tener conciencia de sus debilidades y vulnerabilidades políticas en África, Brasil tiene la sensación de que involucrarse más allá de gestos simbólicos para sus propios propósitos podría resultar contraproducente. La política brasileña refleja este hecho: sus relaciones diplomáticas abren el terreno para establecer un clima de confianza y un marco de referencia para impulsar las relaciones comer-

ciales, razón principal de sus iniciativas en África. En esta forma, la receptividad africana a la política brasileña oscila entre los pragmáticos, interesados principalmente en la contribución económica y los ideólogos o militantes que colocan primero los criterios políticos y critican el tercermundismo brasileño por su falta de sinceridad y oportunismo. En tanto que las actividades de Brasil están diseñadas para interesar al primer grupo que es predominante en los medios oficiales, utiliza un común denominador mínimo para complacer a los puristas más vociferantes, intelectuales y dirigentes radicales, quienes generalmente permanecen inmutables. La sensibilidad del gobierno brasileño a este escepticismo lo lleva a pensar que el estado de sus relaciones con Angola y particularmente con Mozambique señala el grado de aceptación que tiene entre los regímenes socialistas o radicales. Brasil corteja persistentemente a las dos capitales. El acercamiento a Angola fue logrado con relativa facilidad y rapidez, pero fue hasta septiembre de 1981, con la exitosa visita del Canciller Chissano de Mozambique al Brasil cuando se deshielaron las relaciones políticas con el régimen de Maputo. Las relaciones diplomáticas se establecieron en 1975, pero ningún país ha establecido embajada en Brasilia alegando razones financieras.

Más que cualquier otra consideración, lo que mueve a Brasilia a tender puentes con otros países, es la oportunidad comercial. Aquellos países que son mercados para sus exportaciones (especialmente manufacturas), o representan un potencial para la realización de proyectos con participación brasileña, o tienen recursos para vender (especialmente petróleo) ocupan el primer puesto en la lista: Nigeria, Angola, Gabón, Costa de Marfil y (recientemente) Mozambique; con un nivel más bajo de interacción, están: Senegal, Ghana, Zaire y Zambia. Brasil mantiene relaciones diplomáticas formales con casi todas las naciones africanas, pero sus negocios con muchos, como Tanzania y Guinea, han sido relativamente mínimos y esporádicos y valen más por su contenido político simbólico. En el futuro, los países estables que valen la pena comercialmente, estarán en el centro del interés brasileño, en tanto que los más pobres y aquellos que presenten menos características comerciales complementarias quedarán limitados a las "relaciones políticas". Guinea-Bissau y São Tomé, países de habla portuguesa, se ajustan mejor a las excepciones especiales del Cuarto Mundo en cuanto son los únicos que inducen al Brasil a realizar una política altamente donativa.

En cuanto al diseño de una estrategia, los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores encargados de África, afirman primero los nexos con los gobiernos moderados de África occidental (la relación más antigua); recientemente han intentado consolidar y profundizar sistemáticamente sus relaciones con los Estados socialistas lusófonos y en el futuro próximo, sacando ventaja de su relación con

Mozambique y Angola, intentan ampliar sus intereses hacia otros Estados de la Costa Oriental y del sur de África. Sin embargo en la práctica ha existido yuxtaposición de etapas en la medida en que se van presentando las oportunidades.

Si Brasil ha encontrado en África dificultades para mantener su preferida separación de las esferas económica y política, una nueva dimensión de su presencia ahí tiene el potencial para arrastrar connotaciones políticas evidentes. Según el *International Defense Review*, Brasil es hoy día el sexto exportador mundial de armamento; aunque es difícil precisar el monto exacto de este comercio, Brasil exportó anualmente en los años 1980 y 1981 una amplia gama de equipo militar valuada en cerca de mil millones de dólares y sus ventas están en rápida expansión.<sup>12</sup> Los principales clientes de su comercio de armas están en el Medio Oriente y América Latina, pero ya se han iniciado los contactos en África, con la esperanza de competir con mercados francés, británico, belga, italiano y soviético. Nigeria, Zambia y Zimbabue son clientes potenciales; hasta ahora han dado señas de interés, aunque con ninguno se ha cerrado acuerdo alguno. Togo compró seis aviones de combate de reacción para entrenamiento y Cabón, compró para uso oficial y militar, material de transporte aéreo y cerca de una docena de botes guardacostas.

Las ventas de armamento se realizan principalmente de gobierno a gobierno; el Agregado Militar brasileño actúa como contacto inicial. Por esta razón Brasil considera la creación de puestos de Agregado Militar en sus embajadas clave de África. No deben descartarse los acuerdos de cooperación militar, del tipo que incluya entrenamiento y envío de consejeros técnicos, aunque no se aprecia en el futuro inmediato el estrechamiento de lazos militares de otro tipo. Las ventas de armamento brasileño son atractivas para los africanos por su apropiada tecnología, efectividad, precios competitivos y ausencia de precondiciones políticas. El Consejo de Seguridad Nacional determina todas las ventas poniendo poca atención a los aspectos políticos, pero los únicos miembros aparentes de una cierta lista negra parecen ser los movimientos de liberación nacional, Cuba y Sudáfrica (tanto la Unión Soviética como China, han demostrado interés). Por lo menos se han reportado tres casos de veto político: en 1978 Somalia aspiraba comprar de contado veinte jets *Xavante* para su guerra con Etiopía; la Rodesia de Ian Smith que también quería comprar *Xavantes* para emplear en su lucha contra las guerrillas negras; y Sudáfrica que quería un avión de transporte militar *Bandeirante*.<sup>13</sup> La política declarada de Brasil es no vender equipo militar a países en guerra, principio que

<sup>12</sup> *Veja* (octubre 28, 1981), p. 42; Warren Hoge, "Brazil's Arms find Willing Buyers in the Third World", *New York Times* (agosto 9, 1981), p. E-3; "Armas: O Brasil invade o mercado mundial", *Senhor* (febrero, 1981), p. 40.

<sup>13</sup> "O Brasil voando alto", *Veja* (agosto 20, 1980), p. 122.

fue flagrantemente violado, sin embargo, en el caso de Irak en su guerra con Irán. Brasil también envió armas a Libia durante su breve escaramuza fronteriza con Egipto en 1977 y durante su invasión a Chad a fines de 1980. Esta última acción creó una considerable preocupación en Lagos, la capital del principal socio africano del Brasil, pero no se ha podido detectar ninguna repercusión seria de este hecho en Nigeria. El caso sería un buen indicador del potencial de dificultades políticas que puede enfrentar Brasil según la dirección que dé a su política de ventas de armamento. En el corto plazo, por el contrario, la venta de carros blindados se ha acrecentado únicamente por las descripciones de su actuación en el campo de combate.

### *Una cuestión de raza y cultura*

Puesto que desde 1961 en su aproximación a África, Brasil enfatiza similitudes culturales y su sistema de relaciones raciales y puesto que raza y cultura son importantes puntos de referencia de la visión africana del mundo, la exactitud de estos reclamos de afinidad se torna crucial para el éxito de sus relaciones en la misma medida en que éstas se intensifican. El desconocimiento africano del Brasil a comienzos de los setenta y antes, llevó a muchos a aceptar al pie de la letra la afirmación brasileña acerca del prestigio de que gozarían los elementos africanos en su propia cultura y de la inexistencia de un problema racial en el país. La disparidad entre las expectativas que les fueron creadas del mundo brasileño y lo que realmente vieron y experimentaron durante sus estancias en Brasil, ha llevado a muchos diplomáticos y hombres de negocios africanos a criticar la visión blanca sobre cultura y raza en Brasil inspirada en la obra de Gilberto Freyre.<sup>14</sup> Discretamente en un principio y ahora más abiertamente, han sacado a la luz el hecho de que no hay negros en las altas posiciones gubernamentales y de que los negros brasileños que participan en las relaciones con África son escasos. Algunos de los primeros diálogos intelectuales afrobrasileños han tocado rápidamente este delicado tema hasta el grado de generar una atmósfera de incomodidad mutua, que afecta inclusive a los intelectuales más liberales del Brasil.<sup>15</sup> Los africanos perciben una gran discriminación racial en Brasil y además sienten que el Brasil de los blancos otorga muy poco prestigio a las raíces

<sup>14</sup> Sobre este punto: Anani Dzidzienyo and Michael Turner, "African-Brazilian Relations: A Reconsideration", en Wayne A. Selcher, (ed.), *Brazil in the International System: The Rise of a Middle Power* (Boulder, Co., Westview Press, 1981), pp. 207-214.

<sup>15</sup> Las visiones africanas del sistema racial en Brasil son escasas desde el punto de vista de las publicaciones académicas. Una descripción periodística típica es la de Clem Baiye del *New Nigeria* en "Nigerian View of Brazil", *West Africa* (septiembre 1, 1980), pp. 1 655-1 657.

africanas de la nación. La africanidad brasileña es considerada por estos visitantes extranjeros como congelada, con los aspectos antropológicos singulares de una exhibición de museo como lo es Bahía, bastante separada del Brasil moderno y mucho más apreciada por los africanos que por los brasileños mismos.

Brasil no es todavía un tema en la prensa africana, pero los reportajes que aparecen, frecuentemente con motivo de alguna visita oficial de importancia al Brasil, empiezan a hacer referencias que apoyan esta "contra-imagen". A pesar de los primeros elogios ilimitados de Leopold Senghor a la afrolatinidad, y de los esfuerzos de Brasilia para controlar los intercambios para propósitos de sus relaciones públicas, la afirmación de las afinidades culturales puede convertirse en un impedimento en la medida en que la situación real de los afrobrasileños sea mejor conocida en África. Inclusive para los líderes africanos que ven las ventajas económicas de la relación con Brasil, será cada vez más difícil justificar moralmente la exclusión *de facto* de negros en las relaciones Brasil-Africa, cuando Brasil al mismo tiempo pretende ser el segundo país después de Nigeria en cuanto al tamaño de la población negra.

Las autoridades brasileñas prefieren, por supuesto, que las relaciones con África se desarrollen con base en sus propios méritos, sin que ningún lado utilice la relación para presionar por cambios en la política interna del otro. Critican especialmente la validez de los paralelos entre el sistema racial del Brasil y la evolución de las relaciones raciales en Estados Unidos, que es el enfoque empleado tanto por norteamericanos como por africanos. Por otro lado, algunos intelectuales brasileños negros preferirían ver una conexión más explícita entre la política africana y el sistema racial brasileño, como forma de mejorar las condiciones de los negros brasileños.

¿Podría convertirse Brasil en el blanco de una campaña africana de "humanización" en favor del pequeño, pero activo movimiento negro por los derechos civiles, en la medida en que las relaciones se profundicen y los negros del Brasil tengan más conciencia política? Al respecto Nigeria podría convertirse en el actor africano clave ya que en este decenio será uno de los diez socios comerciales más importantes de Brasil. El presidente Shagan expresó que la preocupación de Nigeria por los negros en cualquier lugar del mundo puede considerarse un principio político. Shagan también usó el término "diáspora" para referirse a la diseminación de los negros causada por el tráfico esclavista. Estas afirmaciones podrían presagiar una política mucho más afirmativa, o al menos retórica. Actualmente los gobiernos africanos concentran su atención en los desarrollos raciales de Sudáfrica y continúan manteniendo una línea pragmática para facilitar el estrechamiento de nexos con Brasil por razones económicas. Todavía conciben las relaciones raciales en Brasil como un aspecto de la política interna de éste,

a pesar de que muchos diplomáticos ya se han visto envueltos en incidentes raciales. No sería muy aventurado anticipar que algunos gobiernos africanos lleguen a llamar la atención al gobierno brasileño con respecto a la situación de los afrobrasileños esperando que se reconozca la existencia de este problema y tratando de lograr un progreso real hacia su solución como requisito previo para que las relaciones crezcan sobre bases realmente estrechas. Este supuesto sería más plausible si el movimiento por los derechos civiles crece pero es reprimido. Por otra parte en el clima político, prevaleciente en Brasil la raza es apenas un tema naciente, sepultado por los grandes problemas de justicia social y libertades políticas que afectan a la población como un todo. Esta contradicción en la aproximación brasileña al África señala otro de los aspectos en que la retórica choca con la actuación real y es consecuencia implícita de su reciente tercermundismo oficial.

### *Brasil y las potencias establecidas*

La posición oficial de Brasil es que no busca remplazar a ninguna de las potencias establecidas en África, ni repetir sus prácticas, lo que simplemente equivaldría a implantar una nueva variedad de neocolonialismo. Para presentar un nuevo tipo de opción y superar las ventajas que gozan las potencias establecidas en África, Brasil da énfasis a sus afinidades culturales, climáticas y geográficas. El lenguaje utilizado, consciente de su propia imagen, incluye términos como "cooperación", "intereses mutuos", "balance de ventajas", "relaciones horizontales" y "relaciones Sur-Sur", todo lo cual puede verse como un intento para desarrollar una nueva terminología y estilo para lo que es de hecho una operación pionera entre los países menos desarrollados.

Aunque en principio Brasil está dispuesto a brindar, casi siempre a través de la ONU, ayuda modesta para refugiados o para desastres, no desea en lo más mínimo encontrarse en el papel de nación donante o con grandes capacidades de prestar ayuda externa. Palabras tales como "asistencia" o "ayuda" se evitan cuidadosamente en favor de una fraseología de ventajas recíprocas en la cual los africanos solicitan productos brasileños, servicios y especialistas, y ambos lados se benefician. Los africanos aprecian de verdad la diferencia relativa entre Brasil y Occidente; el estilo brasileño es más cordial y menos tenso, se adapta mejor a la cultura africana, y expresa un menor nivel de paternalismo y aires de superioridad; pero en cuanto a promoción de intereses comerciales y búsqueda de ganancias la actuación es la misma.

A diferencia de las principales potencias de Oriente u Occidente, Brasil no exporta ideología ni planificación social, y la cooperación con Brasil no involucra aspectos de soberanía ni tiene implicaciones para las relaciones Este-Oeste o para la política interna de África. A di-

ferencia de India, Pakistán y Corea del Sur, Brasil no envía grandes cantidades de trabajadores cuando se trata de realizar sus proyectos, algunos de los cuales permanecen en los países como subproductos indeseables de los proyectos emprendidos.

Además de hacer alarde de su nivel intermedio de desarrollo, con el cual los africanos pueden relacionarse fácilmente, Brasil está dispuesto a correr mayores riesgos que Estados Unidos o las potencias europeas, negociar en materia de intercambio comercial y otorgar condiciones favorables para éste. Por ahora, el empuje brasileño en África recibe subsidios como si se tratara de una inversión para desarrollar lo que para Brasil es un mercado potencial considerable, para las potencias tiene sólo importancia marginal. Brasil combina una política de bajos precios para bienes sencillos pero más durables ("tropicalizados") con asistencia técnica y entrenamiento cuando se trata de compras más sofisticadas, para establecer así su competitividad con las fuentes ya existentes o combatir preferencias ya establecidas por los consumidores. Los vendedores brasileños expresan su deseo de transferir al África tecnologías intermedias y apropiadas y a entrenar mano de obra local calificada, pero algunos africanos comentan que en la práctica, tales transferencias no son tan rápidas o completas como ellos quisieran y que, realmente lo que interesa a Brasil es el comercio. Más aún, el rechazo de Brasil a emprender inversiones directas si bien se origina en su falta de experiencia, escasez de capital, o preocupaciones sobre la inestabilidad, es criticada por los africanos por ignorar un área central de cooperación. Las relaciones comerciales de Brasil con África han sufrido en los últimos años por su sobreconcentración en aquello que puede vender y su poco interés sobre aquellos productos que puede comprar. Dentro de estos límites Brasil ha sido generoso al garantizar líneas de crédito para sus exportaciones, aunque en esto ha sido incapaz de competir con las grandes potencias. Aun así algunos préstamos se han renegociado o cancelado *de facto*.

Sólo en años recientes los africanos empezaron a percibir algunas de las limitaciones de la cooperación brasileña. Anteriormente tendieron a considerar a Brasil como si jugara en la liga de la OECD o "Club de París"; clasificaban a Brasil como una nación bastante avanzada que presentaba alternativas útiles y novedosas a países que como Nigeria y Guinea, buscaban diversificar sus relaciones internacionales. Pero en última instancia, tendrá que enfrentar restricciones a la extensión de sus actividades, al número y elección de países con los cuales se profundizan sus relaciones, debido, entre otras causas, a sus necesidades y prioridades internas, su status de gran deudor internacional y de gran importador de petróleo y al hecho de ser una nación importadora de tecnología.

Es cierto que la tecnología brasileña y sus productos son adecuados para el consumo africano y son competitivos. Pero en cuanto los contratos se multiplicaron y el ímpetu inicial arrojó resultados que con-

ducían a proyectos mayores, el Ministerio de Relaciones Exteriores conoció la ironía del éxito. Una vez que se ganó la aquiescencia política después de lentos y difíciles esfuerzos, las factibilidades económicas se hicieron mucho más apremiantes debido a dificultades internas, tanto en Brasil como en África. La capacidad financiera de Brasil se evaporó justo cuando África requería mejores condiciones para sus préstamos. La solución a esto podría ser la creación de empresas mixtas que involucraran a terceros países así como también la asociación a las grandes empresas locales. El Banco do Brasil por ejemplo, además de mantener agencias en muchas capitales, está asociado con el International Bank of West Africa, consorcio francés, y una de las fuerzas financieras más importantes de la región. Para hacer económicamente factible lo que es políticamente deseable, Brasil intenta establecer relaciones triangulares con iniciativa africana, tecnología brasileña y el financiamiento en monedas duras de un tercero. Se discute a este respecto la cooperación de Portugal en los estados lusófonos. Otros socios potenciales serían los países europeos que carecen de redes propias en África como los escandinavos; Alemania Occidental y Bélgica estudian ya esta posibilidad con representantes brasileños.

Los planes multilaterales existentes, tales como los del Banco Mundial, el Programa de Desarrollo de la ONU o el Fondo Europeo de Desarrollo, están diseñados para operar en una dirección Norte-Sur y confiar en los sistemas ya existentes. Irónicamente, el financiamiento de la OPEC canalizado al África a través de Europa occidental ha tendido a reforzar la posición hegemónica de las potencias establecidas. Para anular estas desventajas, Brasil está tratando de establecer el principio, en la causa de las relaciones Sur-Sur, según el cual, de que en cuestiones de asistencia tecnológica, cuando se trate de fondos de ayuda multilateral, la preferencia en su ejecución debe darse a un país subdesarrollado. Algunas organizaciones intergubernamentales han auspiciado reuniones sobre cooperación técnica entre los países en vías de desarrollo, pero sus conclusiones no son puestas en práctica, como si estuvieran conscientes de que no bastan las capacidades e instituciones de los países subdesarrollados más avanzados para solucionar las necesidades de los más pobres entre ellos.

La cooperación con el fondo de la OPEC para el desarrollo sería un activo para la política brasileña que está lista para negar la acusación de que en sus actividades hacia África se enmascaran, bajo la etiqueta de la cooperación de Sur-Sur, las corporaciones multinacionales. Brasil debe cuidarse mucho de no aparecer como un intermediario tropical al servicio de las grandes potencias, una especie de "Cuba comercial" en África. Aspira a desempeñar un papel importante, de autonomía, al menos aparente en cualquier operación multilateral. Más aún, si las potencias establecidas han mostrado mucha cautela para abrirle campo a un recién llegado, los árabes han demostrado ser toda-

vía más cautelosos en sus finanzas y, hasta fines de 1980, muy lentos para ayudar a Brasil con petrodólares. No obstante la asociación de Brasil con la OPEC en el Tercer Mundo es una realidad muy probable en un futuro cercano y, se hará en nombre de la cooperación Sur-Sur. Una indicación de esto se dio a mediados de 1981 con el anuncio de un proyecto de extracción de carbón coquizable en Mozambique con fondos árabes, y tecnología y transporte brasileños. Bajo este esquema de cooperación se facilitará el intercambio comercial, dándole a Mozambique algo para intercambiar por productos brasileños sin la necesidad de recurrir a financiamiento externo. Los brasileños desearían extender esta clase de cooperación a la exploración petrolera y a la construcción ferroviaria, entre otros campos.

### *La política brasileña hacia el sur de Africa*

El área más problemática para la política brasileña en Africa es el sur de Africa; el apoyo inicial de Brasilia al colonialismo portugués, sus reticencias a seguir en todo la línea africana con relación a Sudáfrica y la existencia de gobiernos marxistas en Luanda y Maputo han dado origen a incidentes desagradables, disputas políticas internas, intentos de congelar las relaciones o de retrasar los logros obtenidos. Es en su política hacia esta región donde las tensiones entre los nexos de Brasil con el Tercer Mundo y sus nexos con el Primer Mundo han sido más intensas.

En los casos de Angola y Mozambique, Brasil quisiera ver en el largo plazo el surgimiento de una comunidad de naciones de habla portuguesa con Brasil como socio principal. Pero debido a la connotación procolonialista portuguesa de su noción (pre-1974) "Comunidad Afro-Luso-Brasileña", los brasileños se dan cuenta de que esta idea es aún prematura. Pero el tiempo es crucial. La aceptación política de Brasil en el Africa lusófona es demasiado reciente y fue ganada con grandes dificultades y podría dañarla anticipando un plan de ayuda multilateral que podría ser considerado, por los africanos involucrados como augurio de que Brasil tiene la ambición de establecer ahí su propia esfera de influencia. Brasilia ve positivamente los desarrollos modestos emanados de la reunión que tuvieron en 1979 los cinco Estados de habla portuguesa, para intercambiar ideas y coordinar acciones internacionales, excluyendo a Portugal y por tanto entraron en contradicción con las implicaciones neocolonialistas de los sistemas británico y francés. Brasil contempla la gradual emergencia de una "comunidad de iguales", nacida de la iniciativa africana, a la que estaría invitado a unirse cuando la confianza africana en sus intenciones fuera más profunda.

Entre tanto, Brasil se ha convertido en uno de los socios más importantes de Angola y Mozambique desde el punto de vista de comercio, ayuda e inversión, ayudado en esto por la escasa atención que Portugal presta a sus ex colonias y por el reciente interés que han señalado estos países en diversificarse, en sacudirse una relación muy estrecha con los soviéticos y los cubanos. Los africanistas brasileños están convencidos de que su país está en una buena posición para sacar ventaja de la percepción creciente entre los africanos de que la ayuda soviética es muy importante durante el período de lucha por la independencia e inmediatamente después, pero que es inefectiva y escasa cuando se trata de construir una economía sólida. Aunque Brasil está insatisfecho con la presencia cubana en Angola (no mantiene relaciones con La Habana desde 1964), el Ministerio de Relaciones Exteriores apuesta a la estabilidad del gobierno del MPLA, no quiere irritarlo y de esta manera apoya la pretensión del MPLA de que los soldados cubanos están en Angola únicamente para contrarrestar la amenaza de Sudáfrica. Hasta la fecha ninguna prueba sugiere que la presencia soviética o cubana *per se* constituya un importante obstáculo en la aproximación brasileña a los gobiernos de Mozambique y Angola. Por el contrario, Brasil parece beneficiarse de las limitaciones que tal presencia impone a la competencia occidental. La inestabilidad de Angola, ocasionada por sus luchas internas y en los ataques de Sudáfrica, han retardado muchos programas de cooperación acordados por los dos países. Por otro lado, la continuación de las relaciones, a pesar de la muerte de Agostinho Neto, indica que adquirieron ímpetu y cierta institucionalización por parte de Luanda. La ausencia de representantes angoleños y mozambiqueños en Brasilia también ha demostrado ser un obstáculo, aunque los diplomáticos de los tres países trabajan muy estrechamente en la ONU.

Brasil ha desplegado una retórica vehemente en su condena a los recientes ataques de Sudáfrica a Angola y Mozambique (e inclusive de los rumores de que éstos se estaban preparando). Reconoce a la *Southwest Africa People's Organization* (SWAPO) como representante del pueblo de Namibia, apoya los lineamientos del grupo occidental de contacto y preferiría en Namibia una solución del tipo Zimbabwe, pero rehúsa a la SWAPO la posibilidad de establecer una oficina de representación en Brasil.

Crítico sistemático del Apartheid, Brasil ha llegado a proponer en la ONU (mediados de 1981) sanciones obligatorias contra Sudáfrica, tales como la suspensión de suministro de equipo militar, petróleo, transporte, reducción de los contactos culturales y una contracción del comercio, el crédito y las inversiones.

Sin embargo, más allá de la retórica, Brasil sólo debilita muy gradualmente sus nexos con Sudáfrica, rehúsa romper relaciones y conserva un nivel significativo de comercio con la República. *Varig* man-

tiene su ruta Rio-Johannesburgo. Las relaciones con los diplomáticos sudafricanos en Brasilia son correctas pero reservadas. En armonía con su política hacia el Tercer Mundo, los representantes de la embajada sudafricana no son invitados a los actos del Ministerio de Relaciones Exteriores que tienen un fuerte componente tercermundista y experimentan grandes dificultades para ser recibidos en los ministerios. En su legación en Pretoria, Brasil mantiene un *chargé-d'affaires* con el rango de segundo secretario y la legación no desarrolla ninguna actividad de promoción comercial. La radicalización del África negra hacia Sudáfrica hace menos aceptable la pretensión brasileña de que es necesario mantener alguna representación para tener acceso a información y a comunicaciones oficiales en las negociaciones con Namibia y para entablar contacto con los elementos de la oposición en Sudáfrica. Las peticiones africanas de imponer un aislamiento total a Sudáfrica, se presentaron persistentemente a lo largo del viaje de Saraiva Guerreiro en su gira africana y reforzadas por los vínculos con Angola y Mozambique, están siendo una fuente de presión sobre Brasilia que continúa vacilando, otorgando de vez en cuando pequeñas concesiones calculando obtener alguna ventaja política. El Ministerio de Relaciones Exteriores encuentra incongruente y poco benéfico el ceder a las demandas de ruptura con Sudáfrica por parte de varios estados africanos cuando que éstos mantienen relaciones económicas con Pretoria.

El cambio de la política norteamericana hacia Sudáfrica bajo el gobierno de Reagan, centrada como está en la relación Este-Oeste, causó aprensión en Brasilia, y fue difícil para ésta distanciarse de Washington públicamente. Aunque Brasilia comparte algunas preocupaciones por las influencias soviética y cubana en la región, analiza los eventos con mucha mayor simpatía por la interpretación africana y con un criterio más político que militar. El apoyo norteamericano a la Unión Nacional por la Independencia Total de Angola (UNITA) y la apertura de "una nueva fase" en las relaciones de Washington con Pretoria, aunque no han conducido al gobierno de Brasil a entablar una oposición abierta, sí lo han movido en una dirección en la que ya no puede ser indiferente a las iniciativas norteamericanas en África. El apoyo concreto de Washington a los elementos de la oposición angoleña causará tensiones significativas en sus relaciones con Brasil, y probablemente colocará a Brasil en una posición pública y ostensible al lado de un gobierno marxista.

Rumores infundados sobre un supuesto interés norteamericano en una Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS) con la membresía de Sudáfrica, también choca con la incómoda posición brasileña en ese país y contradice su idea regionalista acerca del Atlántico Sur como un nexo conceptual con África y con el papel que debe desempeñar Angola como uno de los pilares de su empuje en África. El Ministerio de Relaciones Exteriores niega que en esa zona exista una

amenaza militar soviética; como un contrapeso meramente semántico algunos portavoces brasileños empiezan a referirse al Atlántico Sur como una "avenida", "cuenca", o "frontera" de interés vital para la nación y como una "zona de paz" y anuncian el deseo de que prolongue su status de ser el océano más desmilitarizado del mundo. Esta afirmación permite a Brasil tomar la ofensiva con relación a las acusaciones africanas persistentes de que intenta participar en la OTAS, y reclamar un papel político en asuntos del Atlántico Sur, inclusive antes de que disponga de una marina de mar abierto. Puesto que este interés en impedir que el Atlántico Sur se convierta en un tablero de ajedrez geopolítico es compartido por África negra y durante 1981 apareció en comunicados conjuntos con Nigeria, Senegal y Congo. El concepto podría desarrollarse más como una doctrina estratégica propia para promover un impacto local sobre el proceso occidental de toma de decisiones sobre el asunto.<sup>16</sup>

### *¿Qué tan profunda y duradera será la relación?*

La duración de la relación Brasil-Africa como vínculo necesario, depende de ciertos factores políticos que hasta ahora se están poniendo a prueba. Las fuerzas internas de Brasil figuran entre estos factores puesto que no están bien definidos los efectos de la apertura política, o su oclusión, en la política exterior. El modelo político de Brasil así como su posición en la economía internacional son objeto de debate público por primera vez desde 1964, al tiempo que aumentan sus problemas económicos internos. El prominente economista Celso Furtado lo ha resumido así: "¿Cómo podemos vislumbrar el papel que debe desempeñar Brasil en la reglamentación del Tercer Mundo sin preguntarnos primero si este país se fijará un rumbo o continuará a la deriva sin saber hacia qué puesto se dirige?"<sup>17</sup>

Dentro del gobierno, los lineamientos generales de la política africana han sido aparentemente muy bien aceptados, aunque algunos sectores conservadores de la Marina manifestaron alguna oposición hacia la política en África del Sur entre 1975 y 1977 y aún guardan algunas reservas sobre la política hacia el Atlántico Sur. El Ministerio de Relaciones ha gozado de completa libertad como iniciador e innovador de la política —económica, financiera y diplomática— hacia África, enfatizando la idea del largo plazo aunque no ha formulado una idea clara

<sup>16</sup> Un punto de vista similar del lado africano que propone una declaración conjunta Brasil-Angola-Nigeria acompañada de maniobras navales, se encuentra en A. Bolaji Akinyemi, "The Need for an African South Atlantic Ocean Organization", *Nigerian Forum* I (1981), pp. 125-130.

<sup>17</sup> Celso Furtado, "El orden económico internacional y el Brasil", *El Trimestre Económico* 48 (1981), p. 533.

de dónde desembocará, más allá de su papel como vehículo de los planes Sur-Sur de Brasil. Otros ministerios que también tratan asuntos internacionales (como Hacienda y Planeación) se inclinan por la cautela y por tomar en cuenta factores de costo e incertidumbre. Por ejemplo las relaciones de intercambio cultural y asistencia tecnológica son las más propensas a los recortes presupuestales. Una expansión sería de las relaciones traerá nuevos actores políticos y subsecuentes complicaciones en la formulación de políticas. Con el tiempo, en vista del alto grado en que estas relaciones son subsidiadas, el empuje hacia África necesitará de algún avance sensacional para superar el escepticismo que domina a las burocracias que están fuera del Ministerio de Relaciones Exteriores. Las visitas programadas para 1981 del presidente Figueiredo al África y del presidente nigeriano Shagari al Brasil, hubieran sido instancias oportunas para ganar esta ventaja política, pero la recuperación de Figueiredo de un ataque cardiaco retardó ambas oportunidades.

Por reciente y débil que pueda ser, Brasil dispone de un pequeño grupo de burócratas con experiencia africana, estimulados por los nuevos incentivos del Ministerio de Relaciones Exteriores que premia con promociones los servicios prestados en países africanos. Están bien complementados por un grupo similar dentro del sector privado en actividades tales como comercio, bancos y servicios, siendo Nigeria y Costa de Marfil los países en los que la iniciativa privada ha demostrado mayor interés. El Ministerio de Relaciones Exteriores todavía tiene que "vender" a África a una comunidad de negocios muy cautelosa, a pesar de que los pasos previos al seguimiento privado se dieron con mucha anticipación. El mundo académico permanece muy débil en cuanto a conocimiento especializado de África, lo que de algún modo refleja su posición periférica en las relaciones exteriores de Brasil, en general. En los últimos años han aparecido con frecuencia editoriales sobre cuestiones africanas en la prensa especializada. Aunque algunos aspectos concretos de la política africana han suscitado controversias, la política actual recibe el consenso y el más amplio apoyo público. Casi toda la comunidad que forma la política exterior y el pequeño sector del público que presta atención a estos asuntos coinciden en la idea de que África es la región natural donde debe proyectarse la presencia brasileña, aunque se presentan desacuerdos sobre el calendario, los tipos de actividad y los principales países con los que hay que tratar. La inestabilidad política, la debilidad organizacional y la ignorancia de los asuntos brasileños por parte de África, han presentado más problemas, a pesar de que el nivel general de aceptación de Brasil es alto allá.

En los últimos años se establecieron e institucionalizaron varios esquemas de cooperación mediante numerosos tratados y comisiones mixtas, pero el problema de consolidación e implementación práctica continúa impidiendo el progreso real de las relaciones en un frente

más amplio. Los próximos años se anticipan difíciles para la relación Brasil-África, debido a la crisis económica en ambos lados, a la disminución en la capacidad de África de pago, y a su dificultad para encontrar productos de intercambio con las manufacturas brasileñas. También comienza a manifestarse un desbalance en el intercambio de oficiales: cada vez son más los dirigentes africanos que visitan Brasil que viceversa. Los funcionarios brasileños están cada día más dispuestos y tienen ahora más habilidad para calibrar la viabilidad de los proyectos africanos mientras el contacto africano con Brasil ha permitido a ambos lados un intercambio directo de información y la superación de estereotipos mutuos inducidos por una aceptación previa de las imágenes norteamericana y europea de las dos áreas.

Únicamente después de varios años del intenso intercambio reciente se podrá demostrar si Brasil es capaz de ofrecer nuevos tipos de cooperación alternativa con África o si tan sólo se trata de una reproducción en pequeña escala de las características de la relación postcolonial de Occidente con África. A pesar de la retórica Sur-Sur, queda por demostrar que los países subdesarrollados buscan menos su propio interés que los desarrollados. Entre tanto, la conexión amerita una observación cercana, porque si el intento Brasil-África no logra la ventaja mutua, entonces la viabilidad del concepto de la relación intercontinental Sur-Sur, caerá en un cuestionamiento muy serio.