

PARTICULARISMO VERSUS GLOBALISMO: LA POLÍTICA EXTERIOR NORTEAMERICANA EN AFRICA (1977-1981)

FERNANDO LUIS MASI

UNO DE LOS RASGOS que caracterizó a la administración Carter consistió en que por primera vez en más de veinte años, la denominada tendencia "particularista"¹ dentro de la política exterior norteamericana, ganó preponderancia en las decisiones de la Casa Blanca. En efecto, la política exterior que desarrolló el presidente Carter, por lo menos durante los dos primeros años y medio de su gobierno manifestó la dirección mencionada. Desde el inicio del gobierno demócrata los consejeros de Carter en materia de política exterior rechazaron el patrón de conducta que insertaba los movimientos norteamericanos en el área internacional dentro del marco de la confrontación este-oeste. Así fue como se abandonó la línea tradicional que en áreas conflictivas consistía en apoyar a movimientos o gobiernos anticomunistas sin consideración alguna de su comportamiento en el interior de los respectivos países, o en suspender toda ayuda económica que estuviera dirigida hacia áreas de especial interés para la Unión Soviética que además mantuvieran una relación amistosa con Moscú.

Para entender el repentino cambio de estrategia que adoptó la administración Carter, es necesario precisar que después del fin de la segunda guerra mundial, la política exterior norteamericana se proponía como casi único objetivo: contener a la Unión Soviética. En otras palabras, enfrentar al régimen de Moscú en cada punto o región del planeta donde se evidenciaba —en ciertos casos— o se interpretaba —en la mayoría de ellos— la presencia "comunista" con un claro propósito de expansión. En este choque de intereses, la óptica de los expertos y de los encargados de dirigir la política exterior estadounidense quedaba reducida al simple contexto de la confrontación este-oeste para dar solución a cualquier tipo de conflicto político-económico, aun

¹ Entendemos aquí por tendencia particularista aquélla en la que los especialistas de área dominan el proceso de diseño de la política exterior norteamericana, haciendo a un lado el marco de la confrontación Este-Oeste, para reemplazarlo por un análisis específico de cada región en conflicto.

a aquéllos que poseían una connotación claramente regional. Para los "globalistas" entonces la intervención soviética era vista en cualquier erupción revolucionaria y por lo tanto debía ser combatida sin importar los medios que se emplearan, siempre y cuando fueran los adecuados para el momento: embargo económico, intervención encubierta o intervención armada directa, cualquiera de ellos constituía un instrumento válido para los propósitos de los que dirigían la política exterior americana dentro del denominado marco globalista.

El enfoque particularista

Con el correr de los años, sin embargo, los costos de esta política resultaron muy elevados. Estados Unidos iba perdiendo cada vez más prestigio político ante los pueblos del Tercer Mundo. La derrota de Vietnam fue finalmente el detonador de una presión interna creciente que, sumada a la internacional, comenzaba a obstaculizar, los planes globalistas, al mismo tiempo que demostraba los errores de una estrategia que había sido sostenida durante más de veinte años. Es en esta coyuntura, y específicamente en la década del setenta cuando los políticos más liberales y progresistas de Estados Unidos empezaron a plantear y a enfocar de manera diferente los problemas internacionales. Para ellos el mundo era una estructura multipolar e interdependiente. No interpretaban los conflictos internos de países o regiones como el resultado necesario de "conspiraciones comunistas" o de intervenciones externas dirigidas desde la Unión Soviética, sino que más bien los percibían como procesos generados por fuerzas políticas propias de cada país y como consecuencia de estructuras económicas y sociales en deterioro.

La adopción de esta tendencia "particularista" a partir de los años setenta como marco de análisis o enfoque diferente al que hasta ese momento habían sostenido los responsables de la política exterior norteamericana, se originó en los tímidos esfuerzos de la administración Kennedy hacia el Tercer Mundo, especialmente hacia América Latina. Pero apenas comenzó a tomar forma en la década pasada, alentada por los desastrosos resultados de las continuas intervenciones norteamericanas en diferentes países, y de las cuales la de Vietnam fue la más patética.

Esta misma tendencia "particularista" dejó de ser un simple marco de análisis y se convirtió en práctica política en 1977, cuando Carter asumió la presidencia de Estados Unidos. En ese momento el nuevo presidente se propuso acomodarse a una coyuntura internacional que demostraba de manera indiscutible el deterioro del poder y de la ascendencia política norteamericana —en particular en los países del Tercer Mundo. Los particularistas o regionalistas que participaban en

el gobierno de Carter no percibían estos conflictos como crisis entre los polos de poder sino como producto de una evolución histórica normal. Por lo tanto, los lineamientos de la nueva política exterior debían ajustarse a estrategias que hicieran a un lado las viejas fórmulas y que permitiesen a Estados Unidos enfrentar los conflictos internacionales sin que este país se viera impelido a adoptar actitudes agresivas en su *modus operandi*. De este modo, los partidarios de una visión particularista de los conflictos internacionales consideraban que el uso de la fuerza militar era un recurso obsoleto y proponían una política que se adaptara a las corrientes nacionalistas del Tercer Mundo, sin que por otra parte ello significara alentar cambios radicales en la región.

Los especialistas que optaban por este tipo de análisis pensaban que una política no intervencionista y “respetuosa” de la autodeterminación de los pueblos, era la mejor manera de frenar la influencia soviética en el Tercer Mundo. Además, la Unión Soviética, en la óptica de la nueva política exterior norteamericana era considerada como un “imperio sobreexpandido” que no tenía suficientes bases económicas internas para sostener efectivamente su influencia. En otras palabras, según ellos la Unión Soviética no tenía la capacidad de atender a todos los requerimientos de tipo financiero o militar de sus aliados y de países que simpatizaban políticamente con Moscú o cuya política exterior era más flexible. Por lo tanto, la presencia soviética en los países del Tercer Mundo, misma que los globalistas consideraban “traumática”, perdía esas connotaciones desde el punto de vista de Carter.

Sin embargo, los resultados de una política particularista, sólo podrían ser evaluados a largo plazo. Esta circunstancia pudo ser aprovechada por los políticos conservadores y “globalistas” para convencer a la opinión pública norteamericana de que el método adoptado por Carter y sus especialistas era muy blando e incapaz de contener los avances de la Unión Soviética. Las crisis en Irán y Nicaragua, por ejemplo, eran vistas por los globalistas como resultado de la debilidad de la administración demócrata y no como la erupción final de las protestas en contra de sistemas autoritarios que siempre contaron con el respaldo de administraciones anteriores que poseían una clara lógica globalista. La tendencia a apreciar resultados rápidos y efectistas, muy propia de la opinión pública norteamericana, fue muy bien aprovechada por los conservadores para realizar una campaña política cuyo rendimiento fue inmejorable. En muy poco tiempo, los “particularistas” volvieron a las posiciones de retaguardia sin haber tenido la oportunidad de mantenerse en el poder el tiempo necesario para ver si los hechos confirmaban en los años venideros sus premisas.

Africa: demostrar el cambio

En África, la política de Carter podría ser resumida en cuatro principios rectores: el derecho a la autodeterminación de los pueblos; el fin de la discriminación racial y del predominio de las minorías blancas donde se mantuviera; la promoción del desarrollo económico del continente; y finalmente el no intervencionismo militar. En relación con el tercero de ellos, la política de los derechos humanos en África fue aplicada selectivamente como en otros lugares del mundo. Así por ejemplo, países como Uganda y Etiopía fueron sancionados económicamente por el régimen estadounidense, a causa de las continuas represiones políticas en que incurrían (y que en la perspectiva carteriana eran violatorias de los derechos elementales del hombre), mientras que otros regímenes corruptos como los de Marruecos y Zaire eran exonerados de todo ataque o cuestionamiento en este sentido.

Desde los primeros días en que se instaló en el poder la administración de Carter hizo evidentes sus intenciones de modificar el enfoque globalista de la política exterior americana. En 1976, durante su campaña política, Carter expresaba: "Creo que la posición de Estados Unidos con respecto a Angola debe ser aquella que admite que hemos perdido la oportunidad de convertirnos en una fuerza positiva y creativa durante los años que hemos apoyado la colonización portuguesa. Debemos también entender que la presencia soviética y cubana en Angola, aunque lamentable y contraproducente para la paz, no constituye necesariamente una amenaza para los intereses de Estados Unidos, así como tampoco esta presencia significa la existencia de un satélite comunista en la región."² En este mismo contexto, el Secretario de Estado, Cyrus Vance, declaraba a comienzos de 1977: "Una política negativa y de mera reacción que sólo busca oponerse a la intervención cubana y soviética en África, sería peligrosa e inútil al mismo tiempo. Lo mejor que podemos hacer es ayudar a resolver los problemas que crean las oportunidades para la intervención de fuerzas externas."³

La política de no intervención y el principio de "África para los africanos" siguió su curso normal durante los dos primeros años y medio del gobierno de Carter. Con la excepción del choque de fuerzas katanguesas contra tropas francesas y belgas en la provincia de Shaba (Zaire) en abril de 1978, la presencia militar norteamericana fue prácticamente nula en ese período. Aún más, en el caso de Shaba la ayuda militar que proporcionó Estados Unidos fue bastante reducida.

² Citado en Gerald Bender, "Angola, The Cubans and American Anxieties", *Foreign Policy*, verano de 1978, núm. 31, pp. 3-31, pp. 5-6.

³ Citado en Richard Deutsch, "The Cubans in Africa", *Africa Report*, septiembre-octubre de 1980, vol. XXV, núm. 5, pp. 44-47, p. 44.

Los especialistas del gobierno de Carter abandonaron la táctica que consistía en que Estados Unidos participara en los conflictos africanos como simple reacción a la presencia soviética. Además, la política exterior de Carter no tuvo ninguna figura predominante en el proceso de toma de decisiones sino que por el contrario, éste fue el resultado del papel combinado de diferentes órganos políticos como el Consejo de Seguridad Nacional, el Departamento de Estado y la delegación estadounidense ante las Naciones Unidas. La orientación antiglobalista y proderechos humanos de los dos últimos organismos fue el factor que prevaleció durante los primeros años del gobierno de Carter.

Con el propósito de entender cómo fue enfocada la política exterior norteamericana hacia África en esos cuatro años y, al mismo tiempo, tratar de dar mayor precisión a la dimensión de sus éxitos y fracasos, será conveniente, teniendo en cuenta el objetivo de este ensayo, limitar el campo de análisis a dos áreas regionales que han concentrado las situaciones más conflictivas del continente: el Sur y el Cuerno de África. Ambas fueron el mayor foco de atención política durante la década pasada. El colapso del poder colonial portugués y el del imperio de Haile Selassie en Etiopía, dieron inicio a luchas político-militares de grupos y fracciones que imprimieron una connotación particular al continente africano en este período.

La problemática del sur africano

Angola, Zimbabwe-Rodesia y Namibia, en el sur del continente, constituyeron las áreas más problemáticas. En Angola a diferencia de Mozambique, después de la salida de los portugueses tres movimientos político-militares luchaban por su reconocimiento como auténticos representantes del pueblo angoleño: el Frente de Liberación Nacional de Angola (FLNA) que dirigía Holden Roberto, que actuaba en el norte con el apoyo de los gobiernos de Zaire y de China; en el sur, respaldado por Sudáfrica; y el Movimiento para la Liberación de Angola (MPLA) en el centro que contaba con la ayuda soviética y cubana. La victoria del MPLA en 1976 y el retiro de las tropas sudafricanas del territorio angoleño, se vieron acompañados por la decisión norteamericana de suspender toda ayuda militar a los movimientos combatientes. En efecto, muy poco tiempo después de la derrota militar norteamericana en Vietnam, en 1975, el gobierno del presidente republicano de Estados Unidos, Gerald Ford, estaba listo para embarcarse en otra aventura militar, esta vez en Angola, pero la votación en el Congreso obstaculizó definitivamente todo intento de llevarla a cabo.⁴ Sin embargo, la presencia de tropas cubanas en Angola después de 1976, constituiría el principal impedimento para el establecimiento de relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y Angola durante el gobierno

⁴ Gerald Bender, *op. cit.*, p. 5.

de Carter. Los líderes del nuevo gobierno de Angola han alegado insistentemente en que los continuos ataques del FNLA y del UNITA —apoyados por el régimen de Zaire en contra de las fuerzas gubernamentales— hacían necesaria la presencia de tropas cubanas en el país. Adicionalmente, el régimen de Mobutu en Zaire decidió respaldar un movimiento insurgente que actuaba en el enclave de Cabinda en territorio perteneciente a Angola, donde las compañías petroleras norteamericanas estaban paradójicamente protegidas por tropas cubanas.⁵

En Zimbabwe-Rodesia, al problema racial vino a sumarse el problema colonial. Con la separación e independencia de Rodesia del Norte y la subsecuente creación de Malawi y Zambia al comienzo de los años sesenta, Rodesia del Sur bajo el liderazgo de Ian Smith y su política del *apartheid* trató de obtener el reconocimiento oficial de Gran Bretaña y de otros países del bloque occidental de un gobierno de minoría blanca. Ante el fracaso completo de este intento Ian Smith declaró la independencia de Rodesia del Sur en forma unilateral. Como respuesta al poder de la minoría blanca, los líderes de la mayoría negra, J. Nkomo y Robert Mugabe decidieron formar sus propios movimientos políticos conocidos con el nombre de ZAPU y ZANU en 1961 y 1963 respectivamente.⁶

Los esfuerzos de diferentes gobiernos británicos y del Frente Rodesiano de Ian Smith para llegar a una solución negociada del problema resultaron inútiles y dieron lugar, a partir de 1965, a una acelerada actividad guerrillera. Durante la década de los años setenta, Nkomo y Mugabe decidieron formar el Alto Mando del Ejército de Liberación de Zimbabwe, haciendo a un lado al obispo Abel Muzorewa y al movimiento que dirigía, el denominado Consejo Nacional Africano.⁷ En octubre de 1968 las Naciones Unidas impusieron sanciones económicas a Rodesia, al mismo tiempo que negaban el reconocimiento al Frente Rodesiano en tanto no se estableciera un gobierno de representación mayoritaria.⁸ De manera consistente con la decisión de las Naciones Unidas el gobierno demócrata del presidente Johnson estableció sus propias sanciones económicas, lo cual produjo turbulencias políticas dentro del Congreso norteamericano. En ese foro algunos esgrimieron argumentos tales como: "Rodesia es un país amigo y anticomunista",⁹ que se utilizaron para oponerse a esas sanciones, y finalmente en enero de 1972, el Congreso aprobó la enmienda Byrd, que permitía la im-

⁵ Gerald Bender, *ibid.*, pp. 13-14.

⁶ Robert Blake, *A History of Rhodesia*, Nueva York, A. Knopf, 1977, p. 201.

⁷ Colin Legum, "The Soviet Union, China and the World in Southern Africa", *Foreign Affairs*, julio de 1976, vol. 54, núm. 4, pp. 745-762, pp. 755-756.

⁸ Robert Good, *The International Politics of the Rhodesian Rebellion*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1973, pp. 257-327.

⁹ Harry Strack, *Sanctions, The Case of Rhodesia*, Syracuse, N.Y., Syracuse University Press, 1978, pp. 146-164.

portación de productos provenientes de Rodesia que fueran considerados estratégicos (por ejemplo el cromo).¹⁰ A pesar de que algunos senadores liberales intentaron anular esta enmienda, ésta no fue anulada sino una vez que Carter ocupó la presidencia.

Otro aspecto importante de la inestabilidad del área en términos de los intereses norteamericanos fue la competencia entre China y la Unión Soviética por afirmar su influencia en el sur de África. Durante la década de los años sesenta, el MPLA fue el único movimiento que recibió apoyo soviético en la región. Durante los años setenta en cambio China adquirió más amigos que los soviéticos: Zaire, Tanzania, Zambia y los movimientos populares como FRELIMO en Mozambique, ZANU (fuerzas de Mugabe) en Rodesia y SWAPO en Namibia, trabajaban en estrecha colaboración con ese país.¹¹ Luego de la victoria del MPLA en Angola, asesores soviéticos y cubanos comenzaron a entrenar tropas pertenecientes a las fuerzas del ZAPU que dirigía Nkomo, desafiando así la presencia de China en la lucha por la liberación de Zimbabwe-Rodesia. En este sentido, uno de los objetivos de la organización africana denominada Estados de la Línea del Frente,¹² era tratar de evitar que enfrentamientos y tensiones entre fuerzas externas incidieran en la resolución del caso rodesiano, para al mismo tiempo reforzar el papel que juega la Organización de Unidad Africana (OUA) en el conflicto.

La organización denominada Estados de la Línea del Frente, tiene un rol crucial en el proceso de independencia del territorio de África Sudoccidental, conocido también como Namibia. Este proceso se inició cuando Vorster, que era Primer Ministro sudafricano, prometió iniciar negociaciones a través de las Naciones Unidas y de la Organización de Unidad Africana, cuyo objeto sería otorgar la independencia a Namibia mediante elecciones supervisadas por los organismos arriba mencionados. Sam Nujoma, líder del SWAPO (principal movimiento político de la región), que tradicionalmente habían apoyado los chinos, había recibido recientemente ofertas de ayuda militar por parte de los soviéticos, con el propósito de acelerar el proceso de liberación del territorio de Namibia.¹³ El apoyo soviético se volvió todavía más importante después de 1976, cuando el sur de Angola se convirtió en el reducto guerrillero del SWAPO.

La política exterior de Carter hacia el sur de África consistió en el siguiente paquete estratégico: 1) no interferencia en los conflictos

¹⁰ Harry Strack, *ibid.*

¹¹ Colin Legum, *op. cit.*

¹² Los Estados de la Línea del Frente son Mozambique, Angola, Zambia, Bostwana y Tanzania y tenían por objeto convertirse en los principales mediadores de la crisis rodesiana. Su principal directriz consistía en que la independencia de Zimbabwe debía ser obra de los propios nativos.

¹³ Colin Legum, *op. cit.*

internos, lo cual significaba la renuncia al uso de las luchas armadas regionales como recurso de la confrontación este-oeste; 2) alineamiento con los Estados de la Línea del Frente, con la Organización de Unidad Africana (OUA) y con Nigeria (por su importancia petrolera e influencia política en la OUA), con el propósito de apoyar una solución de gobierno mayoritario en Zimbabwe, el cual debía congregarse a todos los contendientes; lo cual específicamente significaba que la transición a un Zimbabwe independiente sin la participación del Frente Patriótico (fuerzas de Nkomo y Mugabe), no llevaría al levantamiento de las sanciones económicas y por ende al reconocimiento de un gobierno de mayoría negra; 3) presión sobre Sudáfrica, no sólo para que se pusiera fin al sistema del *apartheid* y para que se permitiera una participación política plena de la población, sino también para persuadir al mismo gobierno racista a colaborar en las negociaciones tendientes a solucionar los problemas de Zimbabwe y de Namibia. El gobierno de Carter consideró que estas medidas no eran adecuadas para desacelerar el aumento de la presencia cubano-soviética en el área y cultivar, por el contrario, una presencia norteamericana "diferente".

La política africana del gobierno de Jimmy Carter

Durante el primer año de su gobierno Carter se apresuró a demostrar su compromiso con la política exterior africana que había delineado. En marzo de 1977, la enmienda Byrd fue removida y Estados Unidos dejó de importar cromo rodesiano. A principios de mayo del mismo año, este país elaboró junto con Gran Bretaña un plan de solución al conflicto rodesiano, el cual fue modificado en septiembre de 1977, pero que fue un primer paso para que representantes del gobierno norteamericano se pusieran en contacto con los líderes del Frente Patriótico. Como resultado de lo anterior, Ian Smith aceptó en principio, la viabilidad de una salida tendiente al establecimiento de un gobierno de mayoría negra y en noviembre de 1977 ofreció amnistía a los grupos guerrilleros nacionalistas. Con respecto a Namibia, un grupo de cinco países (Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Canadá y Alemania Occidental) formaron en abril de 1977 el auto-denominado Grupo de Contacto, cuya coordinación estaba a cargo de Estados Unidos a través de su vicerrepresentante ante las Naciones Unidas, Donald McHenry. La función de este Grupo de Contacto consistía en trabajar conjuntamente con las autoridades sudafricanas y con los líderes del SWAPO para llegar a un acuerdo en torno a la celebración de un referéndum que otorgara finalmente la independencia al territorio sudoccidental africano.¹⁴

¹⁴ Richard Deutsch, "Carter's African Record", *Africa Report*, marzo-abril de 1978, vol. 23, núm. 2, pp. 47-52, pp. 48-49.

A pesar de sus esfuerzos, el plan angloamericano para Rodesia, carecía de un apoyo abierto de los contendientes. Unos meses después de que se dio a conocer la idea de la formación de una "Fuerza de Paz Internacional", que proponían los representantes ingleses y norteamericanos para la supervisión del proceso de transición hacia un gobierno de mayoría negra en Rodesia, los líderes del Frente Patriótico rechazaron el proyecto y en consecuencia fue necesario formular un nuevo plan.¹⁵ En marzo de 1978, Ian Smith y los líderes negros Muzorewa, Sithole y Chirau firmaron un Acuerdo de Arreglo Interno, que se presentaba como una alternativa al plan angloamericano, al mismo tiempo que rechazaba este último. El Frente Patriótico rechazó lisa y llanamente este acuerdo de arreglo interno, el cual proponía como un prerrequisito para convocar a elecciones que los grupos guerrilleros depusieran las armas mientras las fuerzas de seguridad del país permanecían en poder de la minoría blanca hasta el final del año.¹⁶ En respuesta a esta nueva situación en octubre de 1978 se elaboró un tercer plan angloamericano que "...incluyera la idea del establecimiento de un gobierno interino en el que participaran todos los contendientes, y la presencia de un Comisionado Británico Residente quien asumiría el control de las fuerzas de seguridad. El gobierno interino decidiría cómo y cuándo debían llevarse a cabo las elecciones."¹⁷ Esta propuesta, como era de esperar, no fue aceptada por los líderes del Acuerdo Interno, quienes a instancia de senadores norteamericanos conservadores que disfrutaban de gran influencia fueron invitados a visitar Washington en el verano de 1978, con el propósito de presionar al gobierno de Carter para que reconociera el plan de transición política que proponían. Para contraatacar la propuesta de enmienda del senador Helms (el más reaccionario de los congresistas norteamericanos) que consistía en que hacia fines de 1978 se levantarán las sanciones económicas a Rodesia, el presidente Carter, el Departamento de Estado y otras autoridades gubernamentales trabajaron dura y eficientemente con los senadores liberales y moderados para evitar que el Congreso diera un voto favorable a los líderes del Acuerdo Interno. Por último, la adopción que se votó de una segunda enmienda, la de Case-Javits, en lugar de la enmienda Helms, constituyó una victoria parcial para la política exterior de Carter en lo que se refiere al caso de Rodesia.¹⁸

Con el voto de la minoría blanca para la promulgación de una nueva constitución en Rodesia (la cual reducía la participación blanca

¹⁵ Richard Deutsch, *ibid.*, p. 48.

¹⁶ Colin Legum, "The African Crisis", *Foreign Affairs*, Special Issue 1978, vol. 57, núm. 3, 1979, pp. 633-652, p. 643.

¹⁷ Colin Legum, *ibid.*, p. 644.

¹⁸ Para entender más claramente el proceso de votación del Senado en el caso de Rodesia, ver Richard Deutsch, "Rhodesia's scramble for Senate votes", *Africa Report*, septiembre-octubre de 1978, vol. 23, núm. 5, pp. 39-42.

a 20 asientos en el Parlamento, aunque mantenía los puestos claves del gobierno en manos de blancos) en enero de 1979 y la elección de Muzorowa como Primer Ministro en abril de 1979, la mediación anglo-americana quedó prácticamente enterrada. En junio de 1979, el presidente Carter, en respuesta a una intensa campaña interna favorable al reconocimiento diplomático del nuevo régimen en Rodesia, declaró que el supuesto cambio de una minoría blanca a una mayoría negra en el gobierno rodesiano, "no ha sido suficiente para satisfacer los requerimientos de la legislación del Congreso en lo que se refiere a levantar las sanciones norteamericanas sobre ese país."¹⁹

Al igual que en Rodesia en Namibia, el temor que los sudafricanos blancos tenían a una victoria de las fuerzas guerrilleras de "orientación marxista", condujo a que las negociaciones tendientes a lograr la independencia del territorio sudoccidental africano que auspiciaba el Grupo de Contacto se enfrentaran constantemente a numerosos *impasses*. La preferencia de Sudáfrica por el partido Alianza Turnhalle Democrática en Namibia —mismo que controlaba el gobierno racista de Pretoria— frente a la más popular "Organización del Pueblo Sudoccidental Africano" (SWAPO), fue determinante para que en septiembre de 1978, el gobierno sudafricano rechazara unilateralmente la propuesta de las Naciones Unidas de celebración de un referendun que debía ser realizado ese mismo año, y que ya había sido aceptada por el líder del SWAPO, Sam Nujoma.²⁰ Sudáfrica alegaba que las actividades guerrilleras del SWAPO se habían incrementado en la frontera con Angola —cuando irónicamente las únicas fuerzas que habían penetrado 250 kilómetros en territorio angoleño y que habían aniquilado a cerca de 600 civiles angoleños y namibios, habían sido sudafricanas²¹ —para manifestar su decisión, en diciembre de 1978 se realizarían elecciones en Namibia sin ninguna supervisión internacional.²² Esta actitud favorecía claramente al partido Alianza Turnhalle Democrática que controlaba Pretoria, pero dejaba a un lado al SWAPO, que era un movimiento mayoritario y popular. Sin embargo, los enviados de las potencias occidentales y de las Naciones Unidas así como las presiones que ejerció la Organización de Unidad Africana, lograron finalmente persuadir al gobierno sudafricano de que nuevamente aceptara la celebración de elecciones libres previstas esta vez para 1979 y con la supervisión de las Naciones Unidas.

Paradójicamente, el problema vigente entre Estados Unidos y Angola durante el gobierno de Carter, fue el mismo que en el caso rodesiano: congelar el reconocimiento diplomático del gobierno de Agostinho

¹⁹ Citado en David Ottaway, "Africa: U.S. Policy Eclipse", *Foreign Affairs*, Special Issue 1980, vol. 58, núm. 3, 1981, pp. 637-659, p. 641.

²⁰ Colin Legum, *op. cit.*, p. 648.

²¹ Colin Legum, *ibid.*, p. 647.

²² Colin Legum, *ibid.*, p. 649.

Neto. Y es paradójico, porque el cuestionamiento de si existía o no un gobierno mayoritario en Angola, desapareció a partir de 1976. En otras palabras, la política racista del régimen de Rodesia no se repitió en el caso angoleño donde el MPLA no sólo representaba a una mayoría negra sino también a una mayoría popular. El caso de Angola se convirtió entonces en una de las primeras contradicciones de la política exterior de Carter en el sur africano. A lo anterior podemos añadir las declaraciones que hizo Carter con respecto a Angola en 1976 durante su campaña presidencial —a la cual ya hemos hecho referencia—, y que restan solidez al argumento de que la presencia de tropas cubanas en territorio angoleño fue la razón de que el gobierno de Washington se negara a establecer relaciones con el régimen del MPLA. Las declaraciones que hizo Andrew Young —representante norteamericano ante las Naciones Unidas y principal “africanólogo” del gobierno de Carter— dos meses antes de las elecciones presidenciales de 1976, en el sentido de que la presencia cubana no debía ser la base de que Estados Unidos se negara al establecimiento de relaciones normales con Angola²³ y la presión que ejerció la comunidad empresarial norteamericana y las compañías petroleras que operan en Angola, hacia la normalización diplomática, intensificaron el fracaso del gobierno de Carter en su objetivo inicial de llegar a un compromiso con el régimen angoleño.

De todos modos, el proceso de reconocimiento diplomático del régimen de Angola por parte de Estados Unidos ha estado ligado a problemas internos angoleños, en términos de seguridad nacional. Mientras Zaire siguiera enviando incursiones militares en contra del régimen del MPLA y las tropas sudafricanas continuaran siendo una amenaza en el sur del país, la presencia de tropas cubanas estaba plenamente justificada desde el punto de vista de las autoridades angoleñas.²⁴ El acercamiento entre Angola y Zaire para la solución de sus diferencias se produjo en julio de 1978, cuando delegaciones de ambos países se reunieron en el Congo gracias a la mediación de la Organización de Unidad Africana. Más tarde, tanto Neto como Mobutu viajaron a Zaire y a Angola respectivamente, con lo cual las relaciones entre ambos países llegaron a normalizarse a través de compromisos de neutralidad frente a sus respectivos asuntos internos.²⁵

Una solución negociada en el sur del país que favoreciera la seguridad nacional angoleña, sin embargo, se convirtió en el problema más complicado. Por una parte, las guerrillas del movimiento UNITA seguían

²³ Gerald Bender, *op. cit.*, p. 6.

²⁴ Es también importante señalar que el ejército angoleño comenzó a formarse desde 1976. Por lo tanto la dispersión de tropas hacia el norte y el sur para defender el territorio de las continuas incursiones, de que era objeto, retardaba la constitución de un ejército nacional fuerte.

²⁵ Colin Legum, *op. cit.*, pp. 642-43.

operando —aunque en escala reducida— gracias al apoyo que recibían de Sudáfrica. Por otro lado, el sur de Angola se había convertido en campo de refugio de los guerrilleros del SWAPO, que perseguían las tropas sudafricanas. Consecuentemente, la formación de un gobierno independiente y de mayoría popular en Namibia resultaba vital para los intereses de seguridad nacional de Angola. En este sentido el régimen de Neto, se convirtió en el actor principal entre los Estados de la Línea del Frente, y en la principal ayuda que el Grupo de Contacto (potencias occidentales) recibía en sus esfuerzos por llegar a una solución negociada en el caso de Namibia. Así por ejemplo, Agostinho Neto jugó un papel muy importante en los esfuerzos tendientes a persuadir al líder del SWAPO, Sam Nujoma, para que aceptara el plan elaborado en 1978 por las Naciones Unidas.²⁶ Más tarde en 1979 y trabajando conjuntamente con el vice-representante estadounidense ante las Naciones Unidas, Donald Me Henry, Neto propuso la creación de una zona desmilitarizada en la frontera entre Angola y Namibia, en donde estuvieran presentes fuerzas especiales que tendrían a su cargo el control de las guerrillas del SWAPO, asegurando que las mismas no penetrasen en territorio namibio durante las elecciones.²⁷ La política occidental, y concretamente la política norteamericana coincidía con el interés del régimen angoleño, en su intento por alcanzar la independencia de Namibia con el fin de evitar la “intervención” soviética en el área. Sin embargo, el gobierno de Carter no llegó a establecer relaciones diplomáticas con uno de los países con el cual trabajó más estrechamente en la solución del caso Namibia.

El Cuerno de África

El Cuerno de África representaba un dilema diferente para el gobierno de Carter. Aunque en este caso no se trataba de la ausencia de un gobierno de mayoría negra, la existencia de movimientos independentistas y secesionistas en Etiopía, condujo a la presencia soviética y cubana segunda en importancia en el continente. El imperio de Haile Selassie fue el aliado más fiel de Estados Unidos en la región desde 1952, cuando a cambio de la concesión de una base militar de comunicaciones sobre el Mar Rojo, en Eritrea en el norte del país, el régimen imperial recibió los beneficios de acuerdos militares y económicos.²⁸ Gran Bretaña, Estados Unidos y Francia fueron los principales actores en la resolución de los problemas territoriales que heredó Etiopía en el período postcolonial. En 1952, las Naciones Unidas resolvieron otorgar autonomía relativa a Eritrea, en el marco de un sistema federal que

²⁶ Colin Legum, *op. cit.*, p. 647.

²⁷ David Ottaway, *op. cit.*, p. 645.

²⁸ John H. Spencer, *Ethiopia, The Horn of Africa and U.S. Policy*, Cambridge, Mass., Institute for Foreign Policy Analysis, 1977, pp. 22-24.

lo vinculaba con el gobierno etíope. Sin embargo, diez años más tarde, a raíz de una decisión unilateral, el emperador Selassie anexó el territorio eritreo. Como consecuencia de lo anterior, a comienzos de la década del sesenta se formó un movimiento independentista eritreo (ELF-EPLF) que recibía el apoyo de los gobiernos árabes más radicales y de Cuba.²⁹

El problema de Ogadén (región nororiental que colinda con Somalia) tiene sus raíces en los años inmediatos al fin de la Segunda Guerra Mundial, cuando el territorio estaba aún ocupado por las tropas británicas y cuyo gobierno no planeaba devolverlo a Etiopía, sino que pensaba crear una unión de países (Somalia, Ogadén Británico y Djibouti, que entonces pertenecía a los franceses): Gran Somalia. En 1948 y bajo la presión de Estados Unidos, de Francia y la Unión Soviética, Gran Bretaña aceptó devolver la mayor parte del Ogadén a Etiopía. Desde entonces, la solución definitiva del problema siguió pendiente. Sin embargo, el deseo del gobierno somalí de anexarse el Ogadén —en parte por afinidades tribales— se fue intensificando a partir de 1969, cuando la Unión Soviética y el régimen de Somalia que encabezaba Siad Barre firmaron un tratado económico-militar, y en 1973 año en que ingresó a la Liga Árabe. En los últimos años, a partir de 1977 el conflicto se agudizó a raíz de que la ofensiva militar que lanzó el Frente Occidental de Liberación Somalí, obtuvo su mayor victoria en contra de las fuerzas etíopes.³⁰

La caída de Haile Selassie en 1974 y la constitución de un nuevo gobierno etíope (denominado Dergue) suscitó una actitud de espera por parte del gobierno de Ford en Estados Unidos, el cual a su vez se negó a proporcionar ayuda militar a Etiopía para combatir los movimientos secesionistas de Eritrea y del Ogadén. Sin la ayuda militar norteamericana y rodeado de una Somalia prosoviética y de países árabes tradicionalmente enemigos, el Dergue quedó completamente aislado entre 1974 y 1977. A lo anterior se sumaban los conflictos internos de ese país entre diversas fuerzas de izquierda dentro del mismo gobierno —cuyo saldo fueron miles de muertos— y que debilitaban todavía más la posición etíope en el Cuerno de África.³¹ Las luchas internas que culminaron en febrero de 1977 con la toma de poder por parte del coronel Mengistu H. Mariam, constituyeron la coyuntura propicia en el proceso etíope. En abril de 1977, Mengistu visitó Moscú y solicitó ayuda militar para resolver los problemas de Eritrea y del Ogadén.³² Entonces fue reconsiderada la renuncia que inicialmente había mostrado la Unión Soviética para apoyar al Dergue.

²⁹ John Spencer, *ibid.*

³⁰ Gerard Chaliand, "The Horn of Africa's Dilemma", *Foreign Policy*, primavera de 1978, núm. 3, pp. 116-132, p. 121.

³¹ Ver: *Africa Confidential*, vol. 17, núms. 5, 6, 10, 11 y 20, 1976.

³² Ver: *Africa Confidential*, mayo de 1977, vol. 18, núm. 10, pp. 1-3.

La política exterior de Carter en el Cuerno de África, no difiere en mucho de su política hacia el sur del continente. Aunque en ese caso eran menores las posibilidades de contener la participación soviético-cubana, el gobierno de Carter aplicó en el área un modelo combinado de posiciones que se caracterizaba por una actitud de vigilante espera y de no interferencia militar. Desde el momento en que la meta de la participación soviético-cubana era combatir movimientos secesionistas cuyos territorios consideraban la Organización de Unidad Africana y las Naciones Unidas parte de Etiopía, una intervención norteamericana en su contra tendiente a defender Ogadén y Eritrea, entraría en contradicción con la política exterior africana de Carter, la cual consistía en un alineamiento con los gobiernos africanos progresistas y con la posición de la OUA. Por lo tanto, durante el gobierno de Carter más que una ausencia de política en el Cuerno de África, la política exterior norteamericana no tuvo suficiente espacio y nunca fue más allá de una condena retórica al régimen etíope por cometer "actos de violación a los derechos humanos", al tiempo que condenaba la participación cubana en la región.

La ruptura de Etiopía con Estados Unidos se inicia concretamente en abril de 1977, cuando Mengistu decide cerrar la base militar norteamericana en el Mar Rojo, poniendo asimismo fin al tratado económico de 1952 y expulsando a todos los consejeros militares norteamericanos. Estados Unidos, por otro lado, sostuvo que suspendía la ayuda militar y económica que daba a Etiopía en vista de las repetidas violaciones a los derechos humanos que se cometían en ese país.³³ En ese mismo año, fracasó la iniciativa del gobierno cubano tendiente a la formación de una Confederación Socialista que incluyera a Somalia, Eritrea, Etiopía y Yemen del Sur, y que tuviera por objeto resolver los problemas territoriales, lo cual condujo en noviembre de 1977 a la decisión cubano-soviética de apoyar al régimen de Mengistu en su objetivo de recuperar los territorios del Ogadén y Eritrea. Ante esta decisión, Somalia expulsó de inmediato a todos los asesores militares soviéticos, dio por terminado el tratado con Moscú y solicitó a Estados Unidos la correspondiente ayuda militar.³⁴ Inicialmente el gobierno de Carter, ofreció cierta ayuda y según las palabras del Secretario de Estado Vance "...la transferencia de armamentos a África será una herramienta excepcional de nuestra política."³⁵ El armamento que se ofrecía a Somalia se justificaba, según el gobierno de Carter, por la posibilidad de un ataque etíope al territorio somalí. Sin embargo, después de haber mostrado su voluntad de transferir armamentos a Somalia, el gobierno de Carter anunció que retiraba su oferta, lo cual en cierto modo coincidía con la que hasta ese momento había sido su política africana.

³³ Ver: *Africa Confidential*, *ibid.*

³⁴ Richard Deutsch, *op. cit.*, p. 51.

³⁵ *Ibid.*

Desde 1977 hasta mediados de 1979, el gobierno de Carter se mantuvo firme en su posición de prohibir toda ayuda militar a Somalia, con el argumento de que ningún armamento norteamericano sería utilizado en la guerra del Ogadén. La posición norteamericana en el conflicto del Cuerno de África se veía entonces reducida a una de crítica del papel que jugaba Cuba en la región, lo cual produjo todavía más dificultades en las relaciones que sostenían el régimen de la isla del Caribe y el de Washington desde la apertura de las Secciones de Intereses Consulares de ambos países.³⁶ La severa crítica norteamericana también estuvo dirigida contra la "irresponsabilidad" de la Unión Soviética que, desde el punto de vista de la administración Carter, financiaba una guerra tan costosa en lugar de emprender una solución negociada al conflicto. De hecho, la situación conflictiva en el Cuerno de África creó más problemas a los cubanos y a los soviéticos que a los norteamericanos. La presencia de tropas cubanas en el Ogadén dejaba en libertad a las tropas etíopes para atacar en el norte del país a los antiguos aliados de los cubanos, los eritreos. Esta ayuda indirecta a los etíopes, provocó un profundo desencanto político dentro de las fuerzas eritreas frente al régimen cubano, que había estado —ideológica e históricamente— más cercano al movimiento eritreo que al Dergue etíope. Además, el régimen etíope rechazó los esfuerzos que realizaron los soviéticos en 1979, tendientes a lograr una solución negociada para el caso de Eritrea. Al mismo tiempo Mengistu se mostraba renuente a aceptar las directrices políticas de los cubanos y de los soviéticos, afirmando que la revolución etíope era en primer lugar nacionalista, y que su aspiración al comunismo era apenas secundaria.³⁷ De todos modos, la victoria de las fuerzas cubanas en el Ogadén en marzo de 1978 y la creciente toma de posiciones estratégicas en la región eritrea por parte de tropas etíopes que actuaban asesoradas por militares soviéticos, constituirían en fin de cuentas, una de las mayores preocupaciones del gobierno de Carter en el último año de su administración, en términos de seguridad en las zonas del Mar Rojo y el Océano Índico.

El "liberalismo" carteriano se desvanece

Si bien puede afirmarse que la tendencia "particularista" fue la característica fundamental en la política exterior de Carter hacia África y hacia el Tercer Mundo en general durante la mayor parte de su gobierno, también es correcto afirmar que la disminuida visión globa-

³⁶ En enero de 1977, Cuba y Estados Unidos acordaron abrir secciones de interés consultar en la embajada de Checoslovaquia en Washington y en la embajada suiza en La Habana, como un paso adelante en el proceso de restablecimiento de relaciones diplomáticas.

³⁷ David Ottaway, *op. cit.*, p. 649.

lista de la política exterior norteamericana comienza a levantar cabeza nuevamente a partir de mediados de 1979 y que, una vez más, ocupa sin duda una posición preponderante en la perspectiva de política exterior de Estados Unidos a partir de 1980. Varios factores contribuyeron a este repentino cambio en la política exterior carteriana. Primeramente, la renuncia de Andrew Young en agosto de 1979, que era una figura central en la política africana de la administración demócrata; segundo, la victoria sandinista en Nicaragua y la creciente actividad guerrillera en El Salvador, contribuyeron a exacerbar más aún la preocupación de los consejeros de la política exterior norteamericana hacia el Tercer Mundo; y, por último, la toma de la embajada norteamericana en Irán y la invasión soviética a Afganistán. Todos estos acontecimientos definieron a principios de 1980 el rápido retorno al marco de la confrontación este-oeste.

Los eventos africanos demostraron claramente el cambio en la política exterior de Carter. Después de junio de 1979, mientras Carter declaraba que el gobierno de Muzorewa en Zimbabwe-Rodesia no era el representante auténtico de todos los sectores políticos de ese país, Estados Unidos prácticamente abandonaba las negociaciones dejando en manos del gobierno británico conservador de Margaret Thatcher, la tarea de lograr un acuerdo final que llevó en febrero de 1980 a la independencia de Zimbabwe y a la victoria de Robert Mugabe. La ayuda económica que originalmente el gobierno de Carter había planeado otorgar a Zimbabwe, después de que se realizaran las elecciones de un gobierno de mayoría negra, se enfrentó en 1980 con una ola creciente de antisovietismo que fue tomando fuerza en los círculos políticos norteamericanos, lo cual prestó consistencia a la opinión de los congresistas conservadores, en el sentido de que la elección de Mugabe era una "victoria marxista".³⁸

La proposición angoleña presentada en septiembre de 1979, de que se creara una zona desmilitarizada que permitiera agilizar una solución para el caso de Namibia, y la aceptación de esta propuesta por el gobierno sudafricano, redujo considerablemente el papel de Estados Unidos y del Grupo de Contacto. Después de la visita del Jefe de las Fuerzas de Paz de las Naciones Unidas al territorio namibio, en febrero de 1980,³⁹ el único signo visible del interés de Estados Unidos en la región, fue el discurso que pronunció el vice-presidente Walter Mondale en Nigeria, en julio de 1980, en el que advirtió a Sudáfrica acerca de los problemas que enfrentaría si el proceso de independencia de Namibia seguía congelado, y al mismo tiempo exhortó a las fuerzas sudafricanas a que suspendieran definitivamente las constantes incur-

³⁸ Richard Deutsch, "Carter's Africa Policy Shift", *Africa Report*, mayo-junio de 1980, vol. 25, núm. 3, pp. 17-20, p. 18.

³⁹ "African Update" en *Africa Report*, marzo-abril de 1980, vol. 25, núm. 2, pp. 24-39, p. 25.

siones en territorio angoleño.⁴⁰ En agosto de 1980, se llevaron a cabo conversaciones entre los gobiernos de Pretoria y Angola, que constituyeron los primeros pasos tendientes a lograr que los Estados de la Línea del Frente propusieran la celebración de una conferencia cumbre entre los líderes del swapo y las autoridades sudafricanas, y cuyo objetivo sería llegar al mismo tipo de solución al que llegó el gobierno británico en el caso de Zimbabwe.⁴¹ Esta última iniciativa hablaba insistentemente de un retiro gradual de Estados Unidos como mediador en la solución del caso de Namibia a lo largo del último año del gobierno de Carter.

En septiembre de 1979 se firmó un contrato por 350 millones de dólares, entre el gobierno de Angola y la compañía petrolera norteamericana, Texaco,⁴² acto que indicaba el excelente estado de las relaciones comerciales entre ambos países. La realidad era muy distinta en el campo político-diplomático. De hecho, retardar el reconocimiento del gobierno angoleño por parte del gobierno de Carter coincidía perfectamente con la creciente ola de conservadurismo y de antisovietismo que se fue apoderando del gobierno de Estados Unidos y de todo el país durante el último semestre de 1979 y en 1980. El viaje a Angola del Jefe del Subcomité de Asuntos Africanos de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, Stephen Solarz —ferviente defensor de la normalización de la relación entre ambos países— en septiembre de 1980 tampoco contribuyó a realizar un progreso considerable en la solución de ese problema.⁴³

En el sur de África, la actitud de Estados Unidos de abandono de sus compromisos a estimular las negociaciones de paz en la región, demostraban indirectamente el cambio de su política exterior. En el Cuerno de África, por el contrario, este cambio pudo observarse más directamente. Inmediatamente después de la toma de los rehenes norteamericanos en Irán y de la invasión soviética a Afganistán, el gobierno de Carter empezó a planear el reforzamiento de la presencia militar norteamericana en las zonas del Golfo Pérsico y del Océano Índico. Las palabras del propio Carter al respecto fueron bien claras: "Hemos incrementado y reforzado nuestra presencia naval en el Océano Índico y nos encontramos ahora en proceso de obtener posiciones navales y aéreas estratégicas, que podrán ser utilizadas por nuestras fuerzas en las regiones del Noreste de África y del Golfo Pérsico."⁴⁴ Dejando de

⁴⁰ "African Update" en *Africa Report*, septiembre-octubre de 1980, vol. 25, núm. 5, pp. 24-39, p. 24.

⁴¹ "African Update" en *Africa Report*, noviembre-diciembre de 1980, vol. 25, núm. 6, pp. 24-39, p. 24.

⁴² David Ottaway, *op. cit.*, p. 650.

⁴³ "African Update" en *Africa Report*, noviembre-diciembre de 1980, vol. 25, núm. 6, pp. 24-39, p. 37.

⁴⁴ Richard Deutsch, *op. cit.*, p. 17.

lado totalmente la posición anterior que se oponía a cualquier tipo de ayuda militar a Somalia, en febrero de 1980 el gobierno de Carter acordó utilizar las antiguas bases navales y aéreas soviéticas en el puerto de Berbera, mientras Somalia no renunciara a apoderarse por medios militares de la región del Ogadén, a cambio de lo cual Washington proporcionaría armas "defensivas" al gobierno de Siad Barre.⁴⁵ Por otro lado, Estados Unidos y Kenya llegaron a un acuerdo similar en ese mismo año: Estados Unidos tendría la oportunidad de utilizar las facilidades militares del puerto de Mombasa, mientras que la administración Carter solicitaba al Congreso norteamericano el envío de una sustancial ayuda económica a Kenya.⁴⁶

Contrariamente a la resolución de las Naciones Unidas con respecto al Sahara occidental, el gobierno de Carter decidió en octubre de 1979, enviar un nuevo lote de armamentos al gobierno de Marruecos el cual unilateralmente reclamaba soberanía sobre el territorio de la excolonia española. El Congreso norteamericano votó la resolución en febrero de 1980.⁴⁷ La decisión de Washington de favorecer a Marruecos en el conflicto del Sahara occidental recibió un duro revés cuando la Organización de Unidad Africana en su reunión anual, celebrada en el verano de 1980 en Sierra Leona, decidió reconocer a la República Democrática Saharaui, que representaba el Frente Polisario.

La intervención militar de Estados Unidos en África representaba una ruptura con la política original del gobierno de Carter, desde dos puntos de vista. Primeramente, la actitud firme de no intervencionismo que proclamó y mantuvo el presidente demócrata, fue abandonada claramente en el último año de su administración. En segundo lugar, la intervención militar norteamericana en Somalia y en el Sahara occidental, contradecía la política original de Carter, en el sentido de que con estas medidas se violaban las resoluciones de la OUA. Es sabido que en el caso de Etiopía, por ejemplo, la posición de la OUA consiste en evitar revivir los viejos problemas coloniales de la región del Ogadén, por lo tanto Somalia no tiene ningún derecho a reclamar ese territorio desde el punto de vista de la OUA. Del mismo modo, la OUA considera que Marruecos no puede reclamar soberanía sobre el Sahara occidental y que la solución más adecuada es la resolución de las Naciones Unidas que propone la realización de un referendun independiente, en el cual el pueblo saharauí se pronuncie sobre su propio destino.

⁴⁵ "African Update" en *Africa Report*, marzo-abril de 1980, vol. 25, núm. 2, pp. 24-39, p. 30.

⁴⁶ Richard Deutsch, *op. cit.*, p. 16.

⁴⁷ Richard Deutsch, *op. cit.*, p. 18.

El fin del particularismo

El cambio repentino de la política exterior de Carter hacia África y el Tercer Mundo en general, provocó también divisiones en el interior de los equipos que intervenían en el proceso político en la misma administración. Mientras que el Departamento de Estado, senadores y congresistas "liberales" luchaban en vano contra una creciente ola conservadora, que fue adquiriendo fuerza en los círculos políticos del país, su poder resultaba inferior al del enfoque globalista que sostenía el Consejo de Seguridad Nacional, el Pentágono y numerosos miembros del Congreso cuya posición se fue endureciendo fundamentalmente durante los acontecimientos del Medio Oriente. Por último, enfrentado a la seria amenaza de la no reelección y a la poderosa popularidad del candidato republicano, el gobierno de Carter se embarcó en una decidida campaña política antisoviética, y, por lo tanto adoptó una actitud cada vez menos liberal en política exterior.

Para evitar caer en el esquema simplista de positivo-negativo o éxito-fracaso, hay que tomar en cuenta consideraciones más profundas de orden doméstico y externo para poder evaluar con justicia la política exterior de Carter hacia el Tercer Mundo y con respecto a África en particular. Es evidente que el esfuerzo de Carter por cambiar la orientación de la política exterior norteamericana en los primeros años obtuvo algunos resultados favorables. Pero también es cierto que no siempre fueron los miembros mejor preparados políticamente en la misma administración los que estuvieron involucrados en el manejo de los problemas de política exterior. En 1980 circunstancias concretas—externas al mismo tiempo que internas— frenaron repentinamente la tendencia particularista en la política exterior de Carter. La decisión última de Carter de recuperar las premisas originales de su política exterior, una vez que las condiciones internacionales en particular, hubieran disminuido su presión, es un presupuesto cuya validez no puede ser constatada en vista de los resultados de la elección presidencial norteamericana de noviembre de 1980.

Reagan: El renacimiento de las viejas fórmulas

La intensa y bien estructurada campaña conservadora en que se desarrolló Estados Unidos a partir de la segunda mitad del año 1979, se vio coronada con la elección de Ronald Reagan en noviembre de 1980. La coyuntura internacional prevaleciente en los dos últimos años de la administración Carter no es la única variable que explica el repentino cambio de su política exterior. Ese viraje también puede explicarse a partir de la campaña que iniciaron los círculos políticos conservadores, que interpretaban la coyuntura internacional como el

resultado de la pérdida de poder y de prestigio político de Estados Unidos, mismo que había provocado —sostenían— la debilidad de la administración demócrata. Por esta razón, Carter se vio obligado en última instancia a embarcarse en una política totalmente opuesta a la doctrina que él mismo había inaugurado al asumir la presidencia de su país. Esta campaña conservadora utilizó el concepto de prestigio y poder político como uno de los dos pilares de su propaganda electoral (el otro fue la política económica), apelando a un sentimiento chovinista siempre latente en la población norteamericana. Este movimiento de opinión condujo al gobierno de Carter no sólo a introducir un cambio drástico en su política exterior, sino también a acomodar internamente sus lemas electorales a preceptos antiliberales, con el fin de no perder los votos necesarios para su reelección.

A pesar de la actitud que asumió Carter, sus conceptos básicos sobre política exterior permanecían latentes y seguían siendo diametralmente opuestos a los de sus adversarios conservadores. Así por ejemplo, en una entrevista que dio a la cadena de televisión CBS, en agosto de 1980, a la pregunta que se le hizo de si atribuía a una falta de precaución los acontecimientos en Irán y Nicaragua, y de si estaba de acuerdo con la opinión acerca de la disminución del poder político mundial de Estados Unidos, Carter respondió que se equivocaban quienes creían que el proceso histórico de la humanidad estaba exento de cambios, y sostuvo que era necesario adaptarse a esos cambios de la mejor manera posible, sin por lo tanto perder la capacidad política propia de su país. Dos meses más tarde, en un debate televisado con John Anderson, candidato independiente, Ronald Reagan afirmaba, recurriendo a una figura bíblica, que Estados Unidos debía recuperar la posición que le correspondía en el orbe como la "ciudad resplandeciente en lo alto de la colina".

La vuelta a la política globalista se consolidó entonces plenamente con la elección de Reagan. El Tercer Mundo se vio nuevamente encajillado en el marco de la confrontación este-oeste y el experimento de Carter, que si bien en el corto plazo había tenido poco éxito en política exterior, echaba, sin embargo, sus raíces en el sector liberal demócrata del Congreso y en los numerosos grupos de presión que asumieron como propia la crítica a la administración Reagan, y que desde muy pronto quisieron estorbar la capacidad de maniobra del nuevo gobierno republicano.

Aunque primordialmente la política exterior de Reagan, en los primeros meses del año, estuvo orientada a la erradicación definitiva del "peligro comunista" en El Salvador, intención que se tradujo en el envío de asesores militares a ese país centroamericano, el resto del Tercer Mundo no se encontraba, sin embargo, fuera de la óptica de Washington. Así por ejemplo, en el caso de África, la misión semi-oficial del exsecretario de estado Henry Kissinger a Somalia, durante

los primeros días de la nueva administración, manifestó una decidida determinación de parte de Washington a frenar el avance soviético-cubano en el Cuerno de África y a proporcionar al régimen de Siad Barre toda la ayuda militar que le fuera necesaria. La misma actitud reveló la negativa norteamericana a enviar un delegado a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el caso de Namibia⁴⁸ —que se celebró en Ginebra en enero de 1981— y que puso claramente de manifiesto el sesgo que asumía la “nueva” política exterior del Presidente Reagan.

La ausencia de una representación norteamericana en la Conferencia de Ginebra, fue la señal que tan ansiosamente esperaba el gobierno sudafricano para romper el acuerdo al que había llegado con Angola en 1980, y cuya culminación debía ser la solución definitiva del caso namibio en la conferencia mencionada. La posición sudafricana, ahora apoyada por la nueva administración norteamericana, significaba un nuevo postergamiento de las aspiraciones de mejoramiento del pueblo del sudoeste africano. Esta actitud de la política exterior norteamericana, no solo confirmaba a ojos del gobierno de Pretoria la ruptura con la política que desarrollaba Carter y que el gobierno racista siempre consideró desfavorable a sus propios intereses, sino que también le otorgaba un amplio espacio para hacer caso omiso de la mediación de las Naciones Unidas y mantener las esperanzas de un gobierno namibio “independiente” que excluyera al SWAPO.

La situación fue aún más confortable para el régimen de Pretoria cuando Reagan en los primeros meses de 1981 se refirió a Sudáfrica en estos términos: “¿Podemos acaso abandonar a un país que se ha mantenido a nuestro lado en cada una de las guerras que hemos sostenido?, un país que es estratégicamente esencial para el Mundo Libre por su producción mineral. Pienso que si vamos a sentarnos en una mesa de negociaciones con los soviéticos, con más seguridad podemos mantener las puertas abiertas y continuar las negociaciones con una nación amiga como Sudáfrica.”⁴⁹ Más tarde, Richard Alien jefe del Consejo de Seguridad Nacional afirmaba: “Personalmente no considero que un mayor acercamiento hacia Sudáfrica lleve estampado la aprobación al sistema del *apartheid*, con el cual estoy en desacuerdo y creo que merece ser totalmente condenado. Sin embargo, si Estados Unidos mantiene relaciones con naciones totalitarias, parece lógico que sostengamos relaciones con pueblos que no profesan ser nuestros enemigos y con cuyos sistemas podemos diferir radicalmente. No estamos obligados a aceptar cada una de las facetas del sistema de una nación para mantener amistad con ella.”⁵⁰ De esta manera el régimen

⁴⁸ John Seiler, “Which Way in Southern Africa”, *Africa Report*, mayo-junio de 1981, vol. 26, núm. 3, pp. 17-22, p. 17.

⁴⁹ Richard Deutsch, “Reagan’s Unruly Review”, *Africa Report*, mayo-junio de 1981, vol. 26, núm. 3, pp. 23-26, p. 23.

⁵⁰ Richard Deutsch, *op. cit.*, pp. 25-26.

de Pretoria no solo se sentía libre para seguir incursionando impunemente en territorio angoleño y para bombardear la capital de Mozambique, sino también para enviar a altos jefes militares a Washington para conferenciar con funcionarios del gobierno de Reagan,⁵¹ el cual más tarde invitaría al Primer Ministro sudafricano, con lo cual definió más todavía el curso que adquiriría la política africana de Reagan.

“Devolveremos a nuestras naciones amigas lealtad por lealtad”, fueron las palabras inaugurales del presidente Reagan. Es evidente que la nueva administración desea poner en práctica las viejas y desgastadas fórmulas de la política exterior norteamericana. En el caso de África, se trata de crear situaciones de desestabilización en todas aquellas regiones donde se cree que el “peligro comunista” puede extenderse (Angola y el Cuerno de África), y evitar procesos que puedan conducir a la constitución de nuevos gobiernos que simpatizan con el “bloque comunista” (como es el caso de Namibia y del Sahara occidental). Estas viejas fórmulas, en el caso de la administración Reagan, quieren aparecer revestidas de ciertos visos de pragmatismo cuyo objetivo es ganarse las simpatías de la mayoría de los estados africanos a través de medidas efectistas como han sido: la ayuda económica de 210 millones de dólares que otorgó Washington a Zimbabwe,⁵² la nominación de Chester Crocker, un político moderado, como Secretario de Estado Adjunto para Asuntos Africanos, y el rápido contacto que estableció Haig con el gobierno de Nigeria y que pretendía manifestar la supuesta coincidencia de los intereses africanos con los norteamericanos.

Aunque todavía es prematuro predecir hasta dónde la administración Reagan será capaz de llevar a cabo los postulados de su política exterior en África y el Tercer Mundo en general, sí se podría adelantar que en los años ochenta, la modificación de la correlación de fuerzas internacionales y hasta cierto punto, de las fuerzas internas en Estados Unidos no sean muy favorables a recetas políticas propias de décadas anteriores, cuando las condiciones históricas permitieron su plena aplicación. Es interesante notar, por ejemplo, que hoy cuando el Senado norteamericano vuelve a estar dominado por los republicanos y existe tan sólo una minoría “liberal” en la Cámara de Representantes, la solicitud del Ejecutivo de que se anule la enmienda Clark,⁵³ se enfrenta

⁵¹ La visita de los jefes militares sudafricanos reveló el poco tacto político de la nueva administración, la cual quiso convencer a la opinión pública que el Departamento de Estado desconocía el rango de las personas cuando le fueron otorgadas las visas correspondientes.

⁵² “African Update” en *Africa Report*, mayo-junio de 1981, vol. 26, núm. 3, pp. 27-42, p. 27.

⁵³ La enmienda Clark aprobada por el Congreso en 1976, no permitía la ayuda militar norteamericana a ningún grupo beligerante en la lucha por la liberación de Angola.

con la decisión del Congreso de establecer una nueva cláusula tendiente a evitar una intervención militar unilateral que pudiera provocar el levantamiento automático de esta enmienda; y es interesante también notar cómo la opinión pública norteamericana se encuentra totalmente dividida ante la política de Reagan hacia El Salvador.

Los pueblos africanos no construyen su relación externa dentro del trillado y simple esquema de comunismo-anticomunismo en el que se mueve la actual administración norteamericana. No conciben la petición de ayuda económica o militar a otros países como intervención en sus asuntos internos, sino como el derecho que les asiste como pueblos soberanos de acceder a la libre autodeterminación, y no admiten, al mismo tiempo, que esta ayuda contenga condiciones que sean contrarias al deseo de ser dueños de su propio destino. Si Reagan no lo percibe así, el debilitamiento político de Estados Unidos, que ya se ha iniciado en lugar de interrumpirse —como lo pretendió Carter en un principio— se acentuaría inexorablemente.