

---

CARMEN GONZALEZ (1940). *Investigadora del Centro de Estudios sobre África y Medio Oriente (CEAMO)*.

---

**La política norteamericana hacia  
el África austral: el primer  
mandato de Reagan**

**La política del linkage, concebida por Chester Crocker  
con Reagan en la Casa Blanca, no logró  
sus objetivos últimos al término del primer  
mandato presidencial**

---

En el verano de 1979, un artículo aparecido en el no. 35 de la revista *Foreign Policy* afirmaba que las "empresas multinacionales pueden ser el arma secreta de Occidente en África. Esta exige hoy mas que antes un mayor nivel de actividad norteamericana en este terreno". Esta reflexión encajaba en la concepción de la guerra fría, que emplea el poder económico norteamericano no solo en su estrategia de contención del comunismo, sino también, aunque como parte de ella, para mostrar el "éxito" del capitalismo frente al socialismo. Sus autores pasaban entonces a enumerar lo que consideraban debían ser las nuevas premisas en las que se asentaría la política africana de los Estados Unidos en el futuro, que eran las siguientes:

1. Washington debe admitir públicamente que la inestabilidad africana tiene, simultáneamente, orígenes africanos, soviéticos y occidentales.
2. Si la empresa privada es un instrumento poderoso para impulsar los intereses norteamericanos, ha llegado el momento de considerar los medios de respaldar su papel en África, conjuntamente con nuestros aliados, si ello fuera posible, y por separado si fuera necesario.
3. El criterio para otorgar ayuda a África debe incluir: a) la evaluación de la actitud pasada y presente de cualquier gobierno africano sobre asuntos que conciernan directamente a los Estados Unidos. regional y globalmente; su posición en cuanto alas inversiones extranjeras y alas nacionalizaciones; b) su contribución real y potencial al mantenimiento de la paz regional e internacional; c) un estimado de su duración posible como grupo gobernante a la luz de los problemas que pueda afrontar; d) otros criterios adicionales deben enfocar los atributos inherentes al Estado más que a su gobierno, incluyendo tamaño, recursos, ubicación en relación a áreas claves de conflicto y rutas de transporte. La forma en que se conjuguen los criterios a aplicar solo puede decidirse casuísticamente,

Tales premisas, se señalaba en el trabajo, posibilitaban la identificación de cuatro focos principales de interés para la política norteamericana en África; a saber:

1. impedir que se inflijan más daños a los intereses norteamericanos en la región del Cuerno y del Mar Rojo a través del firme apoyo a Sudan, Kenya y a los países árabes amigos;
2. 2. detener la difusión de la influencia radical árabe, impidiendo que esta cruce el Sahara hasta llegar a los porosos y débiles Estados de su periferia sur; 3. asegurar la integridad territorial de Zaire y la supervivencia allí de un gobierno con, el cual Occidente pueda cooperar, concertando para ello los esfuerzos occidentales; 4. buscar soluciones para los conflictos de Namibia y Rhodesia que no lleven a las tropas cubanas a los ríos Limpopo y Orange y que no requieran de las tropas sudafricanas en los ríos Zambeze y Cunene.

Estos ambiciosos objetivos, decían los autores, requieren una participación norteamericana activa y sustantiva, apoyada por un comprometimiento constante del gobierno norteamericano al mas alto nivel. Los recursos materiales para hacer avanzar los intereses estadounidenses, añadían, se pueden probablemente obtener duplicando los programas bilaterales de asistencia para el desarrollo (si son trazados mas flexiblemente) y triplicando los gastos gubernamentales destinados a la ayuda y las ventas militares.

Cuando Ronald Reagan asumió la presidencia, ya Rhodesia se preparaba para convertirse en Zimbabwe, y aunque la amplia victoria de Mugabe sorprendió un tanto, la Constitución elaborada en Lancaster House cerraba bastante los márgenes de acción inicial a su gestión de gobierno. Quedaban a la nueva administración norteamericana, como puntos focales de la atención mundial en la zona austral, el problema de Namibia, cuya solución era exigida a corto plazo, y la desaparición del apartheid como sistema económico-social en Sudáfrica, a mas largo plazo.

Existía entonces consenso entre los nuevos círculos gobernantes en cuanto a que, atendiendo a la importancia de los intereses estadounidenses en África, era necesario que los Estados Unidos y sus aliados trabajaran conjuntamente para defender los intereses comunes de Occidente en la región, amenazados por el así llamado expansionismo soviético-cubano.

La tendencia predominante entonces era la de tomar medidas drásticas, escalonándolas hasta el apoyo militar directo, si fuera necesario. Sin embargo, esa corriente —a pesar de que sigue caracterizándose par una violenta retórica anticomunista— fue derivando hacia derroteros más pragmáticos en su proyección para África austral.

Poco después de su llegada a la Casa Blanca; y al enunciar sus proyecciones de política exterior para el período 1981-1984, Reagan daba a conocer la política de “compromiso constructivo” para África meridional, cuyo principal ideólogo era el recién designado secretario de Estado Adjunto para Asuntos Africanos, Chester Crocker, coautor con William Lewis del artículo arriba citado, ex profesor de la Universidad de Georgetown y reconocido experto en los problemas de esa región del continente.

El “compromiso constructivo” contempla a la región de África austral como un todo, pero su énfasis recae especialmente en la situación sudafricana, a la que se refieren cinco de sus estipulados.

El profesor James Sulton<sup>1</sup> afirma que el gestor de esta política la concibió con la pretensión de que convirtiera los errores de la administración Carter en el punto de partida para la instrumentación de su propia línea hacia África, con la intención de aprovechar —como lo hizo efectivamente la administración republicana— la credibilidad que le legara el gobierno demócrata, precedente, de un nivel antes desconocido en la zona, aun teniendo en cuenta el antecedente de Kennedy.

Tal credibilidad se uniría, no mucho después, con un grado de concertación con Sudáfrica nunca antes alcanzado. Ambos elementos permitirían a Reagan, en su primer periodo presidencial, una praxis más audaz, si bien sus soluciones —o sus esquemas de solución, por decirlo mejor— para el área arrancan en muchos aspectos de las opciones elaboradas en la época del binomio Nixon-Ford. Esto pudiera parecer paradójico, sobre todo porque ocurría en una coyuntura histórica poco propicia para planificar una política para el área desde posiciones de fuerza. Es necesario recordar que Reagan asumió el poder cuando

- Angola y Mozambique (a los cuales se uniría después Zimbabwe) eran ya independientes, con lo que se creaba una situación nueva al norte de Sudáfrica, desfavorable a esta;
- Ya las tropas cubanas estaban en Angola;
- En Sudáfrica había resurgido la lucha antiapartheid con renovada fuerza;
- La opinión pública mundial y los organismos internacionales presionaban continua y firmemente por una solución del problema de Namibia y ya había sido adoptado el instrumento legal fijando las vías para que esta arribara a la independencia: la Resolución 435 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Muchos observadores vaticinaron, coincidiendo en cierta medida con la línea de pensamiento que Sulton desarrolla en su trabajo, que tal política no constituiría una ruptura aguda con la política pasada, teniendo en cuenta que en la administración Carter eran visibles dos periodos, el último de los cuales había sido testigo del resurgimiento de los conservadores (que habían logrado copar posiciones en el Congreso) y de la óptica globalista que le es propia, la cual pudo, en no pocos momentos, superponerse al enfoque regionalista del gobierno demócrata.

Sin embargo, una vez transcurridos los primeros meses de la administración Reagan, resulto evidente que se avecinaba un cambio de dirección en la posición norteamericana para África austral; tal vez el giro mas violento registrado en la historia de la política estadounidense hacia la región, comparando su retórica y sus enunciados no solo con los

---

<sup>1</sup> James Sulton: “Intereses estratégicos de ciertos Estados occidentales y de las corporaciones transnacionales”, ponencia presentada al Seminario sobre Esfuerzos de la Comunidad Internacional para poner Fin a la Ocupación ilegal de Namibia por Sudáfrica. Montreal, Canadá, julio de 1984.

de las administraciones demócratas precedentes, sino incluso con los de las republicanas. El equipo Reagan delinea el carácter de sus relaciones con Sudáfrica, a la que el propio Presidente se refirió como “nuestro firme aliado en dos guerras mundiales”, para favorecer a la cual el “compromiso constructivo” se proponía: a) crear un clima favorable a sus planteamientos por parte de otros Estados de Occidente; b) encaminar a Occidente a comprometerse con Sudáfrica, acercándose a ella en el transcurso del proceso de cambios internos; c) promover la concertación europeo-norteamericana para la acción futura en relación con Sudáfrica; d) evitar los ataques indiscriminados contra aspectos del sistema político sudafricano y la adopción de sanciones en la ONU, para impedir que esto provocara una reacción de endurecimiento en las posiciones de Sudáfrica; e) no aplicar bilateralmente sanciones comerciales o contra el proceso inversionista en Sudáfrica, esgrimiendo un argumento similar al que utilizara la administración Carter: interrumpir o poner fin a ese proceso perjudicaría principalmente a la mayoría negra sudafricana.

En su dimensión sudafricana, el “compromiso constructivo” presenta dos vertientes a lo largo de su instrumentación: la llamada de la “comunicación y la confianza” y la conocida como el “potencial negociador negro”. La primera vertiente se refería, evidentemente, a la encausar por los canales oficiales, mientras que la otra, que fue favorecida por el Congreso, estaba encaminada a la formación de dirigentes sindicales negros con la ayuda de la AFL-CIO; al entrenamiento y calificación de sudafricanos negros a través de un programa valorado en cuatro millones de dólares y al desarrollo del pequeño comercio negro sudafricano, para lo cual se otorgaron tres millones de dólares a empresas minoristas.

La necesidad de estas dos vertientes la explica Chester Crocker en 1981, al afirmar que

hemos perdido una importante influencia sobre Sudáfrica a través de nuestra falta de percepción de la dinámica interna sudafricana. A menudo esto toma la forma de una presunción errónea de que los relojes norteamericano y sudafricano están sincronizados —que nuestra impaciencia significa la inminencia de la revolución. Está claro que los intereses norteamericanos radican en estimular a los sudafricanos a que sigan decidiendo su futuro. [...] seguimos padeciendo de una noción magnificada del poder norteamericano, a pesar de las considerables pruebas contrarias. [...] Puesto que el poder de coaccionar a Pretoria no está en manos de los norteamericanos, la influencia limitada que tenemos debe ser cuidadosamente dispensada para aplicarse específicamente a problemas concretos del cambio. Si esto significa que Estados Unidos se compromete en lo que algunos observadores llaman solo “mejoramiento”, que así sea. siempre que el proceso no tenga un final cerrado

y sea consistente con un orden no racial. Al final, los acontecimientos en Sudáfrica determinarían los parámetros básicos de la política norteamericana<sup>2</sup>.

Para ese momento, las reformas institucionales y políticas iniciadas en Sudáfrica en 1977 habían logrado concertar, hasta donde ello era posible, las voluntades del ala reformista del Partido Nacionalista acercándola a las formulaciones del Partido Progresista Federal, representante de los intereses de la gran industria y el capital financiero sudafricanos, que se sintieron apoyados en su espinosa gestión en calidad de promotores de esas reformas por un gobierno en Washington cuya intención era recuperar —parangonando hasta aquí a De Gaulle cuando creó su V República— la antigua grandeza de su país a través del fortalecimiento de su potencial militar con vista a impulsar los objetivos nacionales en política exterior desde una posición de fuerza.

Se podría decir que conservadores norteamericanos y reformistas sudafricanos coincidieron en una misma y multifacética aspiración: tratar de impedir, a través de la reforma en Sudáfrica, la creación de las condiciones subjetivas y la consolidación de las condiciones objetivas que dieran paso a un proceso revolucionario que pusiera fin a la dominación blanca y alejara a ese país de la órbita del sistema capitalista; preservar la hegemonía sudafricana en la región y, a través de ella, subvertir los procesos políticos en Angola y Mozambique; quebrar la tendencia de Lesotho hacia proyecciones independientes en política exterior; evitar un desarrollo inconveniente de los acontecimientos en Namibia y cortar todo acceso del campo socialista a los países del área.

Sin embargo, hay diferencias sustanciales entre el pensamiento de Crocker a la hora de intervenir en la fabricación de la política norteamericana para África meridional, y en sus predecesores en esa misma esfera. Crocker reconoce límites a la capacidad norteamericana para ejercer presiones sobre Sudáfrica y forzar a que esta última acelere el proceso de reformas o lo haga transitar por determinados derroteros. Y esto implica un reconocimiento tácito no solo de los intereses de la clase dominante en Sudáfrica —que tiene sus propios objetivos y, sobre todo, su propia dinámica para conseguirlos—, sino la necesidad de no lesionarlos, absteniéndose de imponer desde afuera un ritmo que pueda afectar la culminación de ese proceso, sabiendo que alterar la dinámica del mismo —que es lo que en ocasiones no coincide con el que Estados Unidos querría instilarle— podría impedir el logro de los macro objetivos propuestos, que si son comunes.

Fue en la óptica que se inscribe en el modo globalista de ver al mundo que los Estados Unidos abordaron el problema de Namibia, planteándolo oficialmente, en un inicio, en los siguientes términos:

- Debe ser previsto un arreglo que excluya la posibilidad de que la SWAPO pueda llegar al poder en una Namibia independiente.

---

<sup>2</sup> Chester Crocker: "South Africa Strategy for a Change", En *Foreign Affairs*. Winter, 1980-81, pp. 326-27.

- La Resolución 435 de la ONU será considerada como un medio hacia una transición conducente a la independencia del territorio, y no como contentiva de las bases para un acuerdo pleno sobre el futuro del mismo.
- Se reconoce a la UNITA legitimidad propia como movimiento nacionalista.
- La presencia soviético-cubana en Angola debe ser eliminada antes de que se produzca un acuerdo respecto a la independencia de Namibia.

Sin embargo, al parecer los primeros tiempos de la política africana de la administración estuvieron marcados por la impronta del secretario de Estado Alexander Haig, empeñado en obtener como primera prioridad la derogación de la Enmienda Clark para proseguir las operaciones encubiertas en Angola en favor de UNITA, como elemento principal para, a través suyo, dar cumplimiento a los objetivos señalados.

El Senado se mostró receptivo ante esta petición, no así la Cámara. A pesar de ello, al jefe de la UNITA, Jonas Savimbi, se le dispuso una cordial bienvenida casi oficial durante su visita a los Estados Unidos. La solicitud de Haig, (que tuvo resonancias de afrenta en la mayoría de las capitales africanas, y que fue vista con una silenciosa reserva por las de Europa Occidental), parecía indicar a los sudafricanos que no habría ni represalias ni reproches por parte de Washington por sus prácticas desestabilizadoras en la región, reconociéndola de facto como el principal apoyo militar de la UNITA en Angola y del MNR en Mozambique.

La percepción de Haig no era enteramente coincidente con el criterio de Crocker, para quien el “objetivo último” de la política norteamericana para África meridional debía ser reducir o eliminar la presencia militar soviético-cubana en el área y no dar ayuda a UNITA, por no considerar equivalentes ambas cuestiones en lo que al logro de tal objetivo último se refería. En aquellos momentos, la administración Reagan se propuso, modificando sus enunciados iniciales e incluyendo a Namibia en un arreglo regional —dentro del cual aun la mantiene— alcanzar simultáneamente tres metas:

- Que Namibia accediera a su independencia mediante un proceso de negociación;
- Forzar la salida de las tropas cubanas de Angola y tratar de propiciar la unión MPLA / UNITA en un gobierno de reconciliación nacional;
- Fortalecer los vínculos estratégicos con Sudáfrica, posibilitando esto a través del reclutamiento de su colaboración respecto al conflicto de Namibia y coadyuvando a que no se produjeran estancamientos en el programa de reformas internas.

Para ello, Haig trazó una política que circularía por dos carriles, a su entender complementarios. Uno de ellos conducía al diálogo con Sudáfrica en relación con Namibia; el otro llevaba hacia conversaciones sobre igual tema y con parejo propósito con el gobierno angolano, en el transcurso de las cuales se trataría de promover, asimismo, un compromiso sobre la retirada de las tropas cubanas (anunciada por las autoridades angolanas para después de la independencia de Namibia, lo que significaba

que la discusión que se entablara no versaría sobre la retirada misma, sino sobre los términos en que esta se efectuaría), y un acercamiento MPLA-UNITA con vista a su posterior coalición. Opinaba Haig que si los contactos angolanos no arrojaban los resultados esperados no se captaría la voluntad sudafricana para una solución de aceptación general del caso namibio.

Esto parece haber alertado a los otros miembros del grupo de contacto, que a todas luces se percataron de que Angola no comprometería una salida de las tropas cubanas de su territorio antes de la independencia de Namibia, y de que insistir sobre esta cuestión sería arriesgar la ruptura, o al menos la paralización, de las espinosas negociaciones en curso. Tal insistencia pondría también en peligro el abordaje multilateral de la cuestión – contenido principalmente en la actuación del grupo de contacto, por contaminada que estuviera–, soslayándolo en favor de la instrumentación de la política de "compromiso constructivo", de la centralización norteamericana de la mediación en el caso namibio y de la ubicación en el proscenio –hasta quedar convertido en el actor principal del drama– del así llamado principio del *linkage*; es decir, de la vinculación entre la salida de las tropas cubanas de Angola y la independencia de Namibia, subordinando la segunda a la primera. Resultaba, pues, una hibridación de los criterios de Haig con los de Crocker respecto a que elementos manipular priorizadamente. Afirma Gerald Bender<sup>3</sup> que durante los cuatro años de mandato de Carter, Namibia y las tropas cubanas fueron las dos cuestiones dominantes en los contactos Angola-Estados Unidos, pero que nunca se vinculó una cosa con la otra. Los Estados Unidos, señala Bender, y los otros miembros del grupo de contacto, estaban convencidos entonces de que las tropas cubanas no saldrían de Angola hasta que Sudáfrica pusiera fin a sus ataques a la porción sur de ese país, y que esto no ocurriría sino hasta después de la independencia de Namibia. Precisa, además, que existía el criterio entre los círculos gobernantes de que sería un grave error asociar ambas cuestiones, puesto que así podría prolongarse y tal vez hasta hacer peligrar un arreglo para Namibia, señalando que ni siquiera Pretoria sugirió tal *linkage* durante el período de Carter. Fue solo después de las conversaciones iniciales entre la administración Reagan y el gobierno sudafricano que ambos insistieron en establecer esa vinculación, a despecho de las objeciones de las partes involucradas en el problema Namibia, apunta Bender.

Por su parte, J. Gus Lievenow diría en su artículo “American Policy in Africa: the Reagan Years”<sup>4</sup>: “El *linkage* [...] tiene mucha más significación en el marco de las políticas domésticas en Sudáfrica y en los Estados Unidos. La retirada de las tropas cubanas pudiera posibilitar que el primer ministro Botha persuada a la derecha de su partido y al recientemente disidente grupo de Treurnicht a consentir con una retirada

<sup>3</sup> Gerald Bender: . Angola and us: Evolution of a Policy. En *Transafrica Forum*. vol. 1. no. 4, Spring, 1983.

<sup>4</sup> J. Gus Lievenow: “American Policy In Africa”: the Reagan Years. En *Current History*, vol. 82, no. 482, marzo de 1983.

[sudafricana] de Namibia. Si los cubanos se van, la pérdida de Namibia no pondría en peligro la seguridad de Sudáfrica. En igual sentido, el presidente Reagan sería capaz de aplacar tanto a los fanáticos militares como a los racistas encubiertos en el ala derecha de su propio partido, demostrándoles que las negociaciones habían cumplido con algunos de los objetivos globales de los Estados Unidos. Y también, coincidiendo con Bender: “Aunque los funcionarios norteamericanos trataron de presentarlo [*al linkage*] como una carta de negociación constructiva sudafricana a la cual los Estados Unidos respondían gustosamente, estaba claro que la iniciativa provenía de Chester Crocker y otros. La cuestión del *linkage* también demostró la voluntad de la administración Reagan de dar una mas alta prioridad a la confrontación global con la Unión Soviética y a la preocupación respecto al militarismo cubano que a los intereses africanos en la liberación y la autodefensa”<sup>5</sup>.

Así, asevera Martin Schumer, el equipo norteamericano gobernante “había iniciado una cruzada antisoviética. [...] El gobierno angolano se ajustaba al esquema de diferenciación entre gobiernos autoritarios de derecha y regímenes totalitarios de izquierda, el cual fue formulado en 1979 por Jeane Kirkpatrick [...] y fue adoptado (por la administración Reagan) como argumentación ideológica para su nuevo ‘realismo’ [...]. Según esa concepción, una dictadura racial era menos detestable que una dictadura marxista. El régimen del MPLA en Angola fue insertado en este esquema. Un triunfo electoral de la SWAPO tras elecciones celebradas en Namibia bajo una supervisión internacional —lo cual no era excluible de acuerdo con la estrategia de la administración Carter para Namibia— sería una derrota para esta política de Reagan que la Unión Soviética aprovecharía a su favor”<sup>6</sup>. Y prosigue: “Sin embargo, desde abril de 1981 se hizo evidente que el gobierno de Reagan no pensaba exponerse a una dependencia unilateral con respecto a Sudáfrica [...] y dejó entrever que tenía en mente además una solución diplomática negociada con Namibia y que de ser necesario, estaba dispuesto no solo a negociar con marxistas africanos, sino también a encontrar un consenso, siempre que este fomentara una mayor distancia entre los países africanos y la Unión Soviética”<sup>7</sup>. Esa mayor distancia se establecería a través de la pública hiperbolización de la importancia de Sudáfrica para Occidente, del constante empleo de los canales diplomáticos y sobre todo del funcionamiento de los mecanismos económicos de cooperación e intercambio.

Para 1981, los Estados Unidos habían invertido, según cifras oficiales, más de tres mil millones de dólares en África austral y su comercio con ella ascendía anualmente a más de seis mil millones de dólares. Habida cuenta de la existencia de importantes yacimientos de minerales de los llamados estratégicos en la región y del desarrollo relativamente elevado de los dos principales países de la misma —Sudáfrica y

---

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Martin Schumer: *La política norteamericana del linkage y el papel de Angola*, Bonn, RFA, 1983,

<sup>7</sup> Ibid.



Zimbabwe—, se proponía una ampliación de las inversiones norteamericanas y la intensificación del comercio estadounidense con ella.

La reacción norteamericana ante el ataque de Sudáfrica a la sede del ANC en Matola, en enero de 1981, y la operación “Protea”, considerada como la mayor lanzada por Sudáfrica contra Angola desde su independencia. en agosto del mismo año, demostró en primer lugar que los Estados Unidos veían con tolerancia. si no con beneplácito, una estrategia ofensiva por parte de Sudáfrica, al poner en practica lo que se dio en llamar la "diplomacia silenciosa" ante tales agresiones; en segundo, que estas permitían a la UNITA posibilidades más amplias de actuación, pensando Norteamérica tanto en su utilización como elemento de presión sobre el gobierno angolano si este no aceptaba distanciarse del campo socialista y formar un gobierno de reconciliación nacional, como en su empleo en calidad de valladar para las operaciones de la SWAPO; y, por ultimo, que Sudáfrica tenía, además de las preocupaciones atinentes a la región en su conjunto, compartidas con los Estados Unidos. otras asociadas directamente con sus problemas domésticos y con su necesidad de: a) dismantelar la retaguardia del ANC en el exterior. principalmente la aglutinada en Mozambique. dedicada a un serio trabajo investigativo y de difusión de las realidades sudafricanas; b) evitar que sus vecinos prosiguieran sus gestiones para quebrar su dependencia económica tradicional en Sudáfrica. que obstaculizaba la materialización del proyecto originalmente conocido como la constelación de Estados de África meridional.

Estos intereses privativos de Sudáfrica debían ser aceptados por los Estados Unidos, considerados como parte de la problemática regional. y tornados en cuenta a la hora de buscar soluciones para ella, si se quería seguir manteniendo la cooperación sudafricana con la gestión estadounidense. Las señales de Washington fueron positivas: en septiembre de 1981 el secretario de Estado Haig y su adjunto Crocker sostuvieron conversaciones con el Canciller sudafricano en Washington y Zurich, abordando la apertura de nuevas negociaciones acerca del futuro constitucional de Namibia a la luz de amplias garantías norteamericanas en cuanto a tolerar que Sudáfrica actuara contra las bases del ANC en los países vecinos y en el recíproco entendimiento respecto a la necesidad de evitar la entrada de armas y personal militar socialista en Namibia. Como colofón, se aplicaron las condiciones para la colaboración en la esfera de la seguridad nacional entre los Estados Unidos y Sudáfrica.

En este clima de comprensión, Crocker obtuvo de Sudáfrica una declaración “no ambigua” en cuanto a su disposición a negociar de buena fe. Esto desbrozo el camino a discusiones mas detalladas de las modalidades para instrumentar la resolución 435, pendientes de la anterior administración.

El 24 de septiembre de aquel mismo año, el grupo de contacto aprobó el plan presentado por los Estados Unidos para tales negociaciones. Sus estipulados proponían el arreglo del problema de Namibia en tres fases sucesivas, en la primera delas cuales habría que llegar a acuerdos sobre los principios constitucionales a incluir para la protección de los

derechos de las minorías en Namibia después de su independencia. En la segunda fase, las negociaciones se centrarían en: a) las normas y procedimientos a emplear para elegir una Asamblea Constituyente que redactara la ley fundamental; b) la mecánica de un cese del fuego y la consiguiente retirada de las tropas; c) las cuestiones pendientes relativas a la composición del UNTAG. La tercera fase abordaría la instrumentación de lo acordado. El *linkage* no era parte del plan aprobado por el grupo de contacto, y sería tratado como cuestión aparte en conversaciones bilaterales angolano-norteamericanas.

Para febrero de 1982 se registraban —y como tal se anunciaron— algunos progresos: Sudáfrica y la SWAPO habían coincidido en una declaración de principios constitucionales, y el único problema no resuelto —al que las partes no parecían considerar como un obstáculo de importancia en el camino hacia un arreglo— era la fórmula a emplear para la asignación de escaños en la asamblea constituyente que se constituiría. En julio de ese año, el grupo de contacto anunció que se había completado la primera fase del plan.

Durante esa primera mitad de 1982, no habían variado las condiciones para permitir a los Estados Unidos obtener éxitos en la promoción del *linkage*.

Con la división de la Alianza Democrática de Turnhalle, y lo que ella significaba para Sudáfrica en pérdida de representación por voceros namibios de sus punta de vista en el marco de una negociación, Pretoria comenzó a hiperbolizar problemas de carácter secundario, en una maniobra evidentemente encaminada a aplazar las conversaciones; la SWAPO mostró su inconformidad con las modalidades propuestas para la celebración del proceso electoral en Namibia, logrando posponer una discusión sobre este punto. Por su parte, Crocker había sostenido durante ese lapso prolongadas discusiones con la Chancillería angolana para explorar las posibilidades de un acuerdo sobre las tropas cubanas y su salida. En junio, la administración volvió a intentar una intensificación de las negociaciones directas con Angola, sin resultados concretos, a través de la gestión del enviado especial del Presidente general Vernon Walters, y de Frank Wiesner, vicesecretario adjunto para Asuntos Africanos y representante del ala derecha del Partido Republicano, personalidades ambas muy cercanas al asesor para la Seguridad Nacional de los Estados Unidos.

Por esas razones, a todas luces, en septiembre de 1982 Reagan volvió a insistir en el *linkage*, a través de una carta personal a los jefes de Estado africanos, reiterando su adhesión a él. Esto marco el inicio de una intensa actividad diplomática. Apenas dos días después de recibir la comunicación del presidente norteamericano, sus homólogos de la Línea del Frente rechazaban sin ambages tales planteamientos. A partir del último cuatrimestre de 1982 y durante 1983, la acción de la denominada con no poca ironía diplomacia del *linkage*, y la reacción ante ella, transitaron por caminos novedosos y a menudo sorprendentes, cuyos hitos fueron:

1. La gira del secretario general de la GNU, Javier Pérez de Cuellar, que incluía a Angola, Zambia, Mozambique y Zimbabwe como países directamente asociados al conflicto de Namibia, que estuvo en el centro de los contactos sostenidos con los altos dirigentes de esos Estados. Una constante en las declaraciones de Pérez de Cuellar fue la

insistencia, en términos inequívocos y enérgicos, de que “la presencia de fuerzas cubanas es un problema entre Angola y Cuba que nunca debe ser considerado como precondition para la solución del problema namibio”. El propio Secretario General de la GNU destacó que su viaje obedecía a la necesidad de apresurar el estancado proceso hacia la independencia de ese territorio, tratando de evitar que África austral se convirtiera en un foco de conflicto permanente.

2. El periplo del vicepresidente George Bush por África, que lo llevara a Cabo Verde, Senegal, Nigeria, Zambia, Zimbabwe, Kenya y Zaire, países que de una u otra forma tienen que ver más o menos directamente con la lucha de liberación en el Cono Sur. Su propósito era reiterar el compromiso de la administración Reagan con el *linkage* y tratar de alinear a los países visitados a esa posición, aunque se expresara en casi todas las ocasiones en términos menos conminatorios para sus interlocutores, contrastando esto con la intransigencia previa, pero obteniendo tan pocos éxitos como entonces.

3. La visita del canciller Botha a los Estados Unidos, en momentos en que existía una notable identidad en las posiciones de Washington y Pretoria respecto al problema de Namibia, que fue el tema central de las conversaciones sostenidas en Washington; identidad en la que no poco debe haber influido la presión que a la sazón ejercían los Estados Unidos sobre el Fondo Monetario Internacional para que este concediera a Sudáfrica un muy necesitado préstamo de 1,1 mil millones de dólares.

4. Las negociaciones, en Praia y en Sal, entre Angola y Sudáfrica. Ninguna de las dos partes concurrió a Praia para reiterar sus posiciones respectivas, sino para llegar, al menos, a un primer entendimiento. El encuentro estuvo precedido por una campaña —si bien moderada— relacionada con un “aumento sustancial” de las tropas cubanas en Angola, alrededor de cuya retirada giraban las especulaciones de la prensa internacional. En estas conversaciones no participaron como observadores funcionarios norteamericanos, a pesar de que se afirmó que el vicepresidente Bush las auspició durante su visita a Cabo Verde. Lo más importante que se acordó allí fue la celebración de un nuevo encuentro (que resultó ser en Sal) pero diversos observadores apuntaron entonces que en Praia volvió a evidenciarse que lo esencial para Sudáfrica era que Angola cesara de apoyar a los movimientos de liberación sudafricano y namibio, condicionando a esto la limitación de su respaldo a la UNITA, mientras que para Estados Unidos lo primario era la reducción de la influencia cubano-soviética en el área en virtud de la retirada de las tropas cubanas, y lo secundario era la independencia de Namibia. En Sal, la posición sudafricana podría calificarse de ambivalente: después de señalar que verían con beneplácito un repliegue al norte de las tropas cubanas, aclarando que no presionaban por una retirada (y haciendo con este señalamiento recaer el peso de esa insistencia en los Estados Unidos) y que tras ese repliegue se instrumentaría lo estipulado en la resolución 435, advirtió que si esto no se hacía así, proseguirían las agresiones contra Angola. El clima de incertidumbre en que se cerró el encuentro de Sal dejaba abiertas pocas brechas para la prosecución de estos contactos bilaterales.

5. Los contactos del Embajador norteamericano en Zambia con el gobierno angolano, y las conversaciones bilaterales entre Angola y los Estados Unidos en París fueron señales

de la intención estadounidense de intensificar su comunicación con Angola en previsión, a todas luces, de que un acuerdo directo angolano-sudafricano sobre un armisticio podría hacer peligrar la posición norteamericana de gran mediador en la zona.

6. Los contactos bilaterales del presidente Kaunda con sus homólogos francés y norteamericano, en calidad de interlocutor por la línea del Frente. Va Angola, Mozambique y la propia Zambia habían tenido encuentros con Sudáfrica y a esas alturas del año (abril de 1983) la prensa internacional se refería a una tercera ronda de conversaciones angolano-sudafricanas y especulaba sobre la posibilidad de que se llegara al establecimiento de relaciones diplomáticas entre Angola y los Estados Unidos. Las agencias cablegráficas informaban que el presidente Kaunda había planteado su intención de propiciar un encuentro tripartito Botha Nujoma. Tambo para iniciar el “dialogo real que pueda evitar la guerra” en África austral.

En la mitad de 1983, dos elementos presentes en la política de la administración Reagan para la región comenzaron a interferir con su dimensión Namibia, que había sobrepasado con mucho, en lo que a la recepción de atención oficial se refería, a la dimensión regional: la escalada del conflicto entre Sudáfrica y sus vecinos, especialmente Mozambique, y una agudización de las tensiones entre los Estados Unidos y Zimbabwe a consecuencia de las posiciones asumidas por el gobierno de Mugabe en Naciones Unidas ante dos cuestiones a las que los Estados Unidos atribuían especial importancia: el derribo en territorio soviético del avión espía sudcoreano, cuya moción de condena Zimbabwe se abstuvo de votar en el Consejo de Seguridad, y su coautoría de una resolución del mismo órgano en repudio a la invasión de Granada.

El ensanchamiento de la espiral de la violencia en la región constituía motivo de preocupación para los Estados Unidos, toda vez que: a) la creciente presión sudafricana sobre Mozambique podía hacer que su gobierno buscara un mayor respaldo cerca del campo socialista; b) podía constituir un freno para el ritmo de las reformas en Sudáfrica; c) el mantenimiento de esa tendencia forzaría a los Estados Unidos a tomar partido por uno de los contendientes que era exactamente lo que pretendía evitar la política de compromiso constructivo".

Otro hecho abrió a cuestionamiento el “compromiso constructivo” justamente antes de que terminara el año 1983: las negociaciones en torno a Namibia habían llegado nuevamente a un punto muerto, y esto impedía que la política norteamericana encontrara su legitimación en la obtención de resultados, cuando los había prometido para finales de 1982.

El 15 de febrero de 1984 el secretario de Estado George Shultz, en un discurso pronunciado en el Boston World Affairs Council, volvía a enunciar los objetivos de los Estados Unidos en la región, adecuándolos a los cambios registrados desde su primera presentación:

Nuestra política de promover soluciones pacíficas a los conflictos regionales se aplica prioritariamente a África meridional. Nuestra estrategia en África meridional es trabajar con todas las partes involucradas para promover cambios fundamentales y de largo alcance en tres aspectos: construir un marco de trabajo para la seguridad regional; lograr la independencia de Namibia; y estimular cambios positivos en la política de apartheid de Sudáfrica.

La seguridad regional es esencial porque nuestros objetivos en la región se cumplen mejor en un clima de coexistencia en el cual la soberanía y la seguridad de todos los Estados sean respetados. La reforma y el desarrollo económicos, el pluralismo político, la eliminación de fuerzas exógenas, el cambio pacífico en Sudáfrica y la independencia de Namibia tienen mas posibilidades de lograrse en condiciones de mayor seguridad y menor violencia.

Ese mismo día, y ante el Subcomité para África del Comité para Asuntos Exteriores del Senado, Chester Crocker repetía casi las mismas palabras de Shultz y se sumaba a el para señalar que

Por supuesto, no solo el diálogo solucionara necesariamente los problemas, pero la comunicación entre países que tienen serias disputas y diferencias políticas básicas es un primer paso obvio. En los pasados seis meses, Sudáfrica ha sostenido importantes y positivas discusiones con Angola, con Mozambique y, de hecho, con todos sus vecinos inmediatos. [...] Creemos que es importante admitir que si el diálogo es, por si mismo, una calle de dos vías, también lo es la seguridad regional. [...] La cuestión de las tropas cubanas no la inventamos nosotros; es una realidad objetiva de la cuestión de la seguridad regional. [...] Estados Unidos, como dijera el vicepresidente Bush en Nairobi el 19 de noviembre de 1982, “no se avergüenza al proclamar su interés en ver el fin de la presencia de las fuerzas cubanas en Angola” de la misma manera que buscamos una independencia internacionalmente reconocida para Namibia. Tal desenlace contribuiría tanto con la seguridad regional como un clima global de contención. [...] La seguridad de la cual la cuestión de las tropas cubanas forma parte, siempre ha sido un prerequisite para un acuerdo sobre la independencia de Namibia<sup>8</sup>.

El diálogo entre Sudáfrica y Mozambique, que, según la óptica norteamericana, también estaba imbricado en la seguridad regional, y del cual los Estados Unidos se proclamaron

---

<sup>8</sup> Chester Crocker: “Discurso ante el Subcomité para África del Comité para Asuntos Exteriores del Senado”, 15 de febrero de 1985.

promotores, tuvo una rápida culminación. Marzo de 1984 comenzó con el anuncio de sus resultados: un acuerdo sobre las bases que sustentarían un pacto de no agresión que se suscribió por ambos países el día 8 de ese mes, y que fue reconocido por el nombre de Acuerdo de Nkomati.

Buen número de comentarios de La prensa norteamericana resalto el papel de la política africana de la administración Reagan en el desarrollo de los acontecimientos en África austral, destacando que a pesar de no haber participado en los contactos mozambiqueño-sudafricanos, se habían facilitado activamente que estos tuvieran lugar. Para favorecer la firma del acuerdo de Nkomati, afirmaban, los Estados Unidos habían tratado de ser catalizadores e intermediarios honestos del pacto (repitiendo textualmente las palabras de Shultz en su discurso del 15 de febrero al respecto) y esperaban que este sentara un patrón para la región y dentro de la propia Sudáfrica, toda vez que era “el primer paso de avance formal de los diplomáticos norteamericanos que propiciaron las negociaciones conducentes al pacto, esperaban conllevara a la distensión a escala regional, a la independencia de Namibia y al fin de ciertas guerritas que han plagado a la región en años recientes”.

Nkomati permitió, pues, a la administración Reagan, presentar el primer logro tangible de su política africana y difundir la impresión de que mayores éxitos podían vislumbrarse en el futuro.

Para esos momentos, la segunda fase del plan norteamericano para Namibia, que contemplaba el estudio de los mecanismos para un cese del fuego, había sido abordada en una reunión propiciada en Lusaka por el presidente Kaunda de Zambia, a la que asistieron altos funcionarios segunda fase, no parecía haber afrontado dificultades para su cumplimiento en el primer trimestre de 1984, no así el punto referido a la retirada de las tropas sudafricanas del territorio angolano. La prensa internacional comentaba que el incumplimiento de tal porción del acuerdo obedecía a un recrudecimiento de la actividad guerrillera de la SWAPO en la frontera con Namibia. Durante ese lapso, numerosos portavoces veían el cese del fuego como eslabón lógico entre lo convenido en Lusaka y el comienzo de la aplicación de la Resolución 435, mientras que la prensa occidental señalaba que tal eslabón lógico tras el cese del fuego era el anuncio de la retirada de las tropas cubanas de Angola que, a su vez debía proceder al establecimiento de relaciones entre Angola y los Estados Unidos y al comienzo de la aplicación de la resolución 435.

Sin embargo, del balance general del contenido de los comentarios de la prensa del momento se aprecia que las relaciones evidenciadas en ellos fueron cautelosas, dejando un espacio nada desdeñable, con esa reticencia a la agresión verbal, al desarrollo de ulteriores acontecimientos que permitieran mantener sobre el tapete la retirada de las tropas.

El Daily Telegraph de Londres anunciaba a la sazón que funcionarios norteamericanos estaban tratando de lograr negociar la puesta en práctica simultánea del retiro Cuba no de Angola y del acuerdo sobre Namibia, en un lapso que permitiera fortalecer la confianza reciproca entre Sudáfrica y Angola.

En el periodo abril-junio pareció estarse observando el cese del fuego convenido entre Sudáfrica y Angola, pero el completamiento del retiro de las tropas sudafricanas del sur angolano siguió dilatándose, a pesar de que los Estados Unidos sostenían que se estaba produciendo un “progreso sustancial” en la evacuación.

La prensa occidental comenzó a dar por sentado que el comienzo de la retirada militar cubana de Angola no ocurriría hasta después de noviembre, para no favorecer la campana electoral de Reagan. Sudáfrica enarbolo entonces públicamente la defensa del *linkage*, mientras Kaunda exhortaba nuevamente a Pretoria y a los Estados Unidos a abandonarlo. A finales de mayo hubo en Lusaka conversaciones Estados Unidos-Angola, que dieron continuidad al dialogo sobre cuestiones bilaterales, regionales y de interés mutuo, y que los observadores interpretaron como pasos hacia una futura normalización de relaciones.

Las informaciones noticiosas enfatizaban la necesidad de un arreglo político para Namibia. Sin embargo, las conversaciones SWAPO-Sudáfrica para la concertación de un cese al fuego, celebradas en Lusaka, concluyeron sin acuerdo. Fuentes zambianas insistían en un distanciamiento creciente entre Sudáfrica y los Estados Unidos en torno a Namibia. El impasse de la reunión de Lusaka fue seguido por intensas gestiones norteamericanas que permitiesen la reanudación del diálogo.

En su gira europea posterior, Botha hizo una oferta espectacular: retirarse de Namibia en dos meses si el virtualmente difunto grupo de contacto se encargaba de administrarla. No hubo apoyo publico, y tanto la SWAPO como la RFA y Canadá rechazaron tal oferta. Pero la escala londinense de Botha proyectó la imagen de que Sudáfrica habrá cedido en el *linkage* y buscaba un país europeo dispuesto a encargarse de Namibia; de que habrá importantes avances hacia un acuerdo sobre este territorio que involucraba a Sudáfrica. los Estados Unidos, Gran Bretaña y la RFA, y de que ya estaban aprobadas las líneas generales de un plan que incluía ayuda económica occidental para Namibia, la solicitud a Angola de que prescindiese de las tropas cubanas y otros detalles que Crocker conversaría con Botha en Roma. No obstante, el 13 de junio, tras encontrarse con Crocker en Washington, Sam Nujoma calificó el encuentro sumamente improductivo y desalentador por la insistencia norteamericana en el *linkage*. La mayor importancia de la gira europea de Botha fue su realización misma, con la que se intentaba dar una impresión de voluntad de paz en África meridional que auspiciaban los Estados Unidos y Sudáfrica que Europa no debía dejar de tener en cuenta. A pesar de la hostilidad de los cuatro países nórdicos del carácter privado que se atribuyó alas escalasen Suiza, Francia, Austria, Bélgica e Italia y de protestas populares y parlamentarias generalizadas, Botha logro convertir una invitación del presidente portugués Soares en una gira europea sin precedentes, preparada cuidadosamente en una visita de Crocker a Pretoria inmediatamente antes de su inicio.

Para octubre de 1984, momento en que los Estados Unidos acometían la recta final de la batalla electoral, el saldo de la política de compromiso constructivo podría resumirse como sigue: la opción UNIT A como alternativa del MPLA a todas luces fue perdiendo vigencia ante la imposibilidad de obtener la derogación de la Enmienda Clark. Lo

anterior, sin embargo, no debía tomarse como sinónimo de abandono definitivo de los intentos encaminados hacia la constitución de un gobierno de así llamada reconciliación nacional, a pesar de que las presiones para promoverlo parecieron quedar en suspenso a la altura de 1983. El proceso de Namibia hacia la independencia, a pesar de que pareció estar mas cerca de su culminación en algunos momentos del periodo, al final de este acusaba una paralización al parecer sin salida coyuntural, complicada por las diferencias en las posiciones sudafricana y norteamericana. Los Estados Unidos se movieron desde su posición inicial —que excluía la posibilidad de que la SWAPO se constituyera o participara en un gobierno de Namibia independiente— hasta una que priorizaba la aceptabilidad de las negociaciones alrededor del futuro del territorio y los acuerdos que de ellas pudieran emanar, obviando mencionar a la SWAPO. Esta variación podría interpretarse como una hibridación de las percepciones de Eisen Hower y Kennedy sobre las independencias africanas: la colonia que adviene a la independencia a través de un proceso de negociación —es decir, sin derramamiento de sangre—, uncida de antemano al carro del desarrollismo, la tarea principal de cuyo gobierno es legitimar su gestión como tal asumiendo el papel de productor periférico en el marco del sistema capitalista. Sudáfrica, por su parte, no pareció estar dispuesta a obviar el tratamiento del papel de la SWAPO en esos momentos, después de la ruptura de la Alianza Democrática de Turnhalle, que la dejara desprovista de sus personeros mas confiables, prefiriendo un compás de espera hasta reunir un grupo que la sustituyera.

El periplo de Botha por Europa Occidental abrió las puertas a la posibilidad de que los gobiernos' del viejo continente pudieran actuar en lo adelante con menos restricciones formales en sus relaciones bilaterales con Sudáfrica. Ese viaje era, por demás, el elemento que faltaba para dar por cumplidos los cinco estipulados del compromiso constructivo referidos a Sudáfrica, puesto que, en esencia, su contenido no difería de la realidad de los vínculos de esa región del mundo con ella. Sin embargo, la comprometía moralmente con los Estados Unidos el hecho de que hubiera sido precisamente la gestión norteamericana la que propiciara esa posibilidad.

El “objetivo último” del “compromiso constructivo” (la eliminación de la presencia soviético-cubana antes de la independencia de Namibia) no fue alcanzado. Como tampoco se llegó a la independencia de Namibia, impidiendo la legitimación de esa política por sus resultados.

Y con esto se abrió un nuevo periodo presidencial, y la posibilidad de especular por cuales derroteros transitaría la administración Reagan en su segundo mandato, teniendo en cuenta hechos tan disímiles como que

- Los Estados Unidos presentaron mas abiertamente que nunca antes a los países de la Línea del Frente, golpeados por problemas económicos graves (propios y resultantes de los esfuerzos de guerra y de las agresiones desestabilizadoras sudafricanas) la alternativa capitalista como capaz de aliviarlos con cierta inmediatez, llevando de esa manera el enfrentamiento ideológico al terreno económico;



- la imagen de los Estados Unidos como mediadores en los conflictos de la región adquirió cierto innegable lustre en el periodo 1981-1984, que evidentemente no era un elemento en contra de la actividad en la zona del segundo mandato de esa administración;
- los demócratas tuvieron buenos resultados electorales en lo que se refiere al acceso a más escaños en el Senado (que comparte con el Presidente las responsabilidades de la formulación de la política exterior) y mantuvieron la supremacía en la Cámara, que controla los gastos estatales. Esto significa que las proyecciones internacionales serán, como en los dos últimos años de su primer período, el producto de la negociación y el compromiso entre el Presidente y los demócratas en el Senado y la Cámara, si bien es precise consignar que la tendencia de buena parte de esos demócratas es coaligarse con sus homólogos republicanos alrededor de cuestiones específicas;
- el puente entre uno y otro mandato de Reagan fue el recrudecimiento de las denuncias y reclamaciones antiapartheid, sobre todo de los *lobbies* afronorteamericanos, o auspiciados por ellos, que han logrado crear una conmoción sin precedentes en los medios políticos estadounidenses.