

## Aspectos conflictivos de las relaciones afro-latinoamericanas: las vinculaciones políticas, económicas y militares de sudáfrica con los países del Atlántico Sur latinoamericano\*

CARLOS JUAN MONETA\*\*

### *Introducción*

Las relaciones internacionales entre América Latina y África Negra ocupan un lugar cada día más relevante en el panorama político contemporáneo. Sin embargo los estudios que se dedican a esta materia resultan aún escasos e insuficientes para cubrir la vasta gama de factores políticos, militares, tecnológicos, socioeconómicos y culturales que constituyen su material básico.

En particular, en nuestra opinión dos aspectos resultan hoy esenciales para el futuro de ambas regiones: las posibilidades de una imprescindible y fructífera cooperación para el desarrollo y la autonomía, y los problemas derivados de las situaciones conflictivas que África y América Latina enfrentan en virtud de la lucha por el poder en el marco internacional.

En este último contexto, deseamos, a través de este trabajo, destacar la importancia que merece el estudio de las relaciones que se han gestado, durante la última década, entre el régimen racista sudafricano y los gobiernos autoritarios de los países atlánticos del Cono Sur latinoamericano. La relevancia de este tema surge en virtud de su impacto negativo en los esfuerzos de cooperación solidaria entre ambos continentes.

Por lo expuesto, se desea analizar la evolución de las relaciones entre Sudáfrica, Argentina, Brasil y, en menor grado, las de la potencia sudafricana en Paraguay, Uruguay y Chile. Se intentará determinar el porqué del crecimiento de estos vínculos, la orientación adoptada por las respectivas políticas exteriores y los problemas que ellas deben enfrentar para la obtención de sus objetivos.

\* El presente trabajo fue presentado en la primera reunión de la Asociación Latinoamericana de Estudios Afroasiáticos (ALADAA), celebrada en México en julio de 1978.

\*\* Egresado de la Universidad del Salvador, Buenos Aires, en la especialidad de Diplomacia. Obtuvo el grado de maestro en Relaciones Internacionales en la Universidad de Pensylvania, Estados Unidos. Ha desempeñado varios cargos públicos y privados, y participado en diversas reuniones internacionales. Ha sido profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, y en otros institutos y universidades. Actualmente ocupa el puesto de investigador asociado en el UNITAR.

Dado lo vasto del tema, nos limitaremos a presentar una visión dinámica de las principales tendencias observables en el juego internacional de estos países, ubicando sus actuales vinculaciones en el contexto global de sus políticas exteriores. Una breve introducción a los hechos principales fundamentará nuestra evaluación del proceso, que tendrá en cuenta, sin desarrollarlo, el contexto de conflicto y crisis internacional en que estas políticas se desenvuelven (por ejemplo, los objetivos y acciones de las superpotencias, al igual que los distintos procesos que se están produciendo en África Negra).

Hasta ahora los pocos trabajos que se han realizado sobre los contactos entre las naciones, que hayan superado el nivel de información periodística, han focalizado su esfuerzo en la potencial creación de una Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS), que basada en la suma del poder naval de sus miembros pudiera neutralizar la "amenaza del comunismo internacional".

Sin restar importancia a esta alianza, deseamos expandir nuestra visión, abarcando los vínculos económicos y políticos que se están generando, sin que resulte imprescindible que dicho acuerdo militar sea materializado. Las variables geopolíticas juegan un papel esencial, pero ellas forman simplemente parte de una concepción ideológica que asigna valores e identifica intereses, moldeando significativamente la imagen del mundo que poseen gran parte de los grupos que controlan el poder.

### *Intereses y restricciones de la política exterior sudafricana*

Al referirnos a la política exterior sudafricana, sólo comentamos en realidad la política adoptada por la minoría blanca dominante del nacionalismo *Afrikaner*. Las raíces de esta política surgen de una particular visión del mundo, basada en siglos de lucha, en un ámbito hostil, por el predominio sobre la población negra nativa, al igual que en su pertenencia al sistema colonial inglés. La competencia por el poder en Inglaterra acrecentó la vertiente nacionalista; las relaciones de dominio y explotación sobre los nativos fueron institucionalizadas y legitimadas a través de la doctrina ideológica del *apartheid*.

Tener en cuenta estos factores es importante para la evaluación de ciertas características de la política exterior sudafricana; por ejemplo, su rigidez e inflexibilidad, que contrasta (como mínimo, en grado) con sus pares occidentales. La política interna y externa *afrikaner* es un producto de una desnuda lucha por la supervivencia física,<sup>1</sup> y el mantenimiento de situaciones de poder.

El compromiso total con estos objetivos interactuó algebraicamente con los intereses de los actores occidentales industrializados a partir de la Segunda Guerra Mundial, distorsionando parcialmente la percepción sudafricana

<sup>1</sup> J. Spence, *Republic Under Pressure. A Study of South African Foreign Policy*, Chatham House, O. U. P., 1965, p. 11.

de su propio valor para la alianza de poder que se denomina "el mundo occidental". Sin embargo ello no significa que no haya existido cierta conciencia de que debían enfrentarse cambios irrevocables en el sistema internacional. Como afirmaran algunos intelectuales *afrikaners*,

... la segunda guerra mundial trajo consigo la desaparición permanente de las "paredes" que habían aislado a los blancos en Sudáfrica del resto del continente... ello conduce a una revaluación de la ubicación de Sudáfrica en la estructura geopolítica y socioeconómica del continente africano.<sup>2</sup>

Partiendo del autoconvencimiento de su inalienable derecho a mantener una situación de absoluto dominio en el marco interno, en los lazos positivos que la unían con los aliados y en sus "relaciones especiales" con Inglaterra, la política exterior elaborada por la minoría blanca se basó en los siguientes principios:

- a) La imprescindible necesidad de consolidar y expandir sus vinculaciones con los actores industriales occidentales;
- b) Una decidida actitud anticomunista;
- c) La vital exigencia de mantener una situación de *status-quo* en África;
- d) La conveniencia de cumplir, en lo posible, con los principios del derecho internacional; en particular, en lo referente a la no interferencia en los asuntos internos de otros estados.<sup>3</sup>

En su materialización, estos principios debían conducir a profundizar los lazos económicos, militares y tecnológicos con los poderes occidentales, en particular, con Inglaterra, Estados Unidos, Francia y Alemania Federal. Para ello, dos aspectos serían privilegiados: los intereses económicos y lo que desde Sudáfrica se percibía como un natural objetivo, absolutamente compartido, de la defensa del mundo occidental frente a una Unión Soviética imperialmente expansiva.

En cuanto al *status-quo* africano, el criterio predominante durante las décadas siguientes al fin del conflicto mundial varió significativamente con respecto a su forma y contenido, abarcando distintos grados de aislamiento, contención militar, creación de una esfera de influencia en la región sur y *detente*, privilegiándose uno u otro de estos factores, según el periodo que se considere.

La pragmática utilización del derecho internacional en favor de esta política se basaba en el principio de no intervención en los asuntos internos, destinado en este caso a impedir que la comunidad internacional pudiera interferir con el proceso de *apartheid*. Simultáneamente, sirvió como uno de los

<sup>2</sup> N. Rhodie y J. Venter, *Apartheid*, Capetown, 1959, pp. 199-200, citado en Spence, *op. cit.*, p. 15.

<sup>3</sup> G. Olivier, "Detente in Perspective", en *Detente in South Africa: Two Views*, Johannesburg, The South African Institute of International Affairs, 1976.

pivotes sobre los cuales se articula la política a seguir con los nuevos Estados vecinos (Mozambique, Angola), si bien en la práctica las exigencias de otra variable —la contención militar— le impusieron profundas y frecuentes violaciones.

Consideramos que un análisis más detallado en dos líneas —fuerza de la política exterior, anticomunismo y estrecha asociación con las potencias centrales occidentales— permite determinar las causas de la futura vinculación con los países latinoamericanos, recurso al que se acude cuando Sudáfrica registra una respuesta insuficiente —y a sus ojos desfavorable— de los actores europeos y americanos.

#### *Evolución de las relaciones sudafricanas con sus aliados occidentales*

En perspectiva, pueden reconocerse fallas en las expectativas de los líderes sudafricanos con referencia al apoyo internacional que recibirían; en la evaluación de las tendencias del sistema internacional con respecto a la política de *apartheid* y en su apreciación de las dimensiones y los plazos en que deberían afrontar un “peligro africano”, para la supervivencia de su modelo.

La consolidación de los lazos con sus actores centrales occidentales dependía de varios factores: el mantenimiento de la estabilidad política y el crecimiento económico, a la par de un fortalecimiento de la posición sudafricana como “bastión de la seguridad militar occidental en la región del Océano Índico y el Atlántico Sur”.<sup>4</sup>

Los líderes sudafricanos acertaron al considerar que las élites occidentales, dados sus intereses económicos en Sudáfrica y la fuerte determinación demostrada por la minoría blanca en defender sus privilegios,<sup>5</sup> adoptarían una posición básicamente armónica con el *status-quo*, en el sur del continente, que más allá de las demostraciones formales de rigor contrarias al régimen de *apartheid*, no implicaban una seria amenaza para la continuidad del modelo interno.

La posición europea y norteamericana, si bien en principio favorable a los derechos de la mayoría negra, no habría de incluir la adopción de medidas coercitivas sustanciales hasta que cambios irreversibles en el sistema mundial, regional y subregional, no lo tornaran ineludible. El proceso de las relaciones soviético-norteamericanas; los cambios en la economía mundial; el acceso y consolidación de la soberanía de las nuevas naciones africanas, junto con las nuevas reglas de permisibilidad para la actividad militar no convencional en el Tercer Mundo, y el establecimiento de regímenes negros en países vecinos, caracterizados por la toma del poder a través de la lucha revolucionaria contra las potencias coloniales, modifican drásticamente el contex-

<sup>4</sup> J. Spence, *South African Foreign Policy in Today's World*, Braamfontein, The South African Institute of International Affairs, abril de 1975, p. 1.

<sup>5</sup> *Ibid.*

to político-militar en el cual las potencias occidentales perciben la situación sudafricana.

Estas alteraciones incluyen aspectos negativos y positivos para la política que Sudáfrica deseaba poner en práctica. Entre los primeros, se cuenta el hecho de que alcanzado cierto grado significativo de opinión pública mundial y regional contraria al mantenimiento del *status-quo*, y una creciente capacidad y eficiencia operativa de la guerrilla en los territorios adyacentes, susceptible de crear serios inconvenientes para el control de la estabilidad interna en el territorio de la república, el esfuerzo de los aliados occidentales se volcará ahora hacia el ejercicio de presiones en favor de la apertura democrática del régimen, para preservar sus intereses económicos y políticos en el área.<sup>6</sup> Los objetivos de la política exterior norteamericana en el periodo de Nixon, ilustran claramente esta posición. Bajo Kissinger se diseña una política cuyo propósito es

...tratar de balancear nuestros intereses económicos, científicos y estratégicos en los estados blancos (de dominación blanca), con el interés político de disociar a los Estados Unidos de los regímenes de minoría blanca y de sus represivas políticas raciales<sup>7</sup> [...] nuestros intereses políticos en la región son importantes, porque las políticas raciales de los estados blancos se han convertido en un tema de gran importancia internacional. Por lo tanto, y dado que otros países lo han hecho, nuestra política exterior debe tener en cuenta las políticas internas de los regímenes blancos. La mayoría de las no blancas en el mundo pueden tender, en diferente grado, a juzgar sospechosa la política de cooperación norteamericana con estos regímenes, al permitir sus políticas raciales.<sup>8</sup>

Bajo Carter, la política kissingeriana, que en la práctica enfatizó la articulación de medidas de apoyo a las políticas sudafricanas de contención militar y de desestabilización de nuevos regímenes (Angola) sin realizar un serio esfuerzo por promover cambios internos, sufre modificaciones cualitativas y aparentemente disensiones internas, en el plano de los que deciden,<sup>9</sup> aún no resueltas, sujetas a las más diversas interpretaciones. Si nos atenemos

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> "National Security Study Memorandum 39", citado en: El-Khawwas, M., edit., *The Kissinger Study of Southern Africa*, p. 93. (La traducción es del autor.)

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 89.

<sup>9</sup> Nos referimos a la actual división entre quienes (embajador Young; Moose, secretario de Estado Asistente para Asuntos Africanos, y Lake, jefe del Departamento de Planeamiento Político del Departamento de Estado) enfatizar una política africana basada en la necesidad de apoyar concretamente a los regímenes negros en sus requerimientos; ejercer presiones realmente significativas sobre Sudáfrica y disminuir el impacto y transferencia de los aspectos de "Guerra fría" al continente africano, y aquellos (Brzezinski) para los cuales este último factor es el privilegiado, condicionando a su evolución los rasgos principales de la política a seguir con Sudáfrica (sin eliminar necesariamente el objetivo del acceso de la mayoría negra a un régimen democrático).

a lo actuado hasta el presente, puede pensarse que la línea directriz de la política norteamericana se ha orientado en mayor grado hacia la obtención de un cambio de la estructura socio-política sudafricana, moderando los aspectos relativos a la contención militar.

Sin embargo ello no significa apartarse sensiblemente de los objetivos propuestos por la administración anterior, sino una distinta prioridad en la utilización de los instrumentos a su disposición, para lograr una transición pacífica del poder hacia la mayoría negra en Rodesia, la independencia de Namibia y una lenta y gradual transformación del sistema político sudafricano. En último término, la meta continúa siendo "...proteger intereses económicos, científicos y estratégicos y las oportunidades en la región, incluyendo el mantenimiento de un mercado ordenado de la producción de oro sudafricano", al igual que

minimizar las oportunidades de que la Unión Soviética y China Comunista exploten el problema racial para ganar influencia política y obtengan ventajas propagandísticas con los gobiernos negros y los movimientos de liberación.<sup>10</sup>

El rápido y explosivo incremento de la actividad de los movimientos de liberación, apoyados por las potencias socialistas, en África del Sur, junto al resurgimiento de nuevos focos de conflicto en África Central y en el cuerno oriental, al ofrecer aparentemente mayores fundamentos a los sostenedores de la "línea dura" en el debate interno norteamericano, serán los factores que en último término pueden contribuir a limitar las presiones ejercidas sobre Sudáfrica, en virtud de su importancia para la defensa occidental.

El comentario sobre estos hechos, de los cuales somos hoy espectadores, nos conducen a considerar los aspectos de la situación internacional que Sudáfrica consideraba favorables para el fortalecimiento de sus vínculos con Occidente: su particular situación estratégica y los recursos y materias primas que ponía a disposición de sus eventuales aliados.

#### *Los aspectos estratégicos de las vinculaciones sudafricanas con las potencias centrales*

Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, la evaluación de la importancia asignada a Sudáfrica en el esquema defensivo occidental varió en gran medida, con momentos de pico (los años críticos de la guerra fría) y grandes descensos (por ejemplo, periodo 1964-70).<sup>11</sup>

Entre los actores europeos, Inglaterra resulta relevante, dados los com-

<sup>10</sup> "National Security Study . . .", *op. cit.*, p. 82.

<sup>11</sup> J. E. Spence, *The Political and Military Framework, Study Projection External Investment in South Africa and Namibia*, Upsala, Suecia, 1975, p. 7.

promisos de carácter geonaval que tradicionalmente había adquirido en el Océano Índico y en el Atlántico Sur, además de las inversiones y el nivel de intercambio comercial, que la convertían en un socio altamente privilegiado (más de 800 millones de Rands y cerca del 30 por ciento del comercio exterior).<sup>12</sup>

La "relación especial" con Inglaterra abarcaba el campo de la defensa. En la posguerra se aceptó como un hecho que en el caso de conflicto con la Unión Soviética, Sudáfrica participaría nuevamente en el bando aliado.<sup>13</sup> La base naval de Simonstown, para cuya utilización se llega a un acuerdo en 1955, por el cual sus instalaciones se hallan permanentemente a disposición de los navíos ingleses en tiempo de paz y de guerra, fue percibido por el gobierno sudafricano como un paso positivo hacia una integración en el esquema militar de los países de la NATO, que no había logrado hasta ese momento.<sup>14</sup>

Entre los primeros y últimos años de la década del sesenta el deseo sudafricano de ser considerada como una pieza fundamental en el dispositivo defensivo occidental se vio frustrado por varios factores. Cambios en el gobierno inglés (partido laborista en el poder); la creciente importancia política de los nuevos países de África Negra en los foros mundiales; los intereses británicos en el Commonwealth; el abandono de las posiciones militares de la época imperial en Asia y África, reducen significativamente el interés inglés en los aspectos militares del sur africano.

Sin embargo, al iniciarse los setentas, con la reasunción de los conservadores en el Reino Unido y un ya claro juego de competencia soviético-chino-norteamericano en el continente, la dimensión militar readquiere importancia, tanto para los Estados Unidos como para Inglaterra, Alemania Federal y Francia (si bien esta última concentrará su esfuerzo en sus excolonias). El acceso a las materias primas y recursos estratégicos, además de los aspectos financieros, incrementarán, asimismo, su vigencia. Según las propias palabras de Kissinger,

... nosotros dependemos de África en muchos productos claves —cobalto, cromo, aceites, cocoa, manganeso, platino, aluminio, diamantes—; en muchos de estos productos África cubre un 30 a un 60 por ciento de nuestras importaciones totales... nuestros objetivos en el continente persiguen que África se halle libre de la rivalidad entre las grandes potencias; que se alcance el derecho a la autodeterminación y que África obtenga prosperidad.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> "Working Paper on Collaboration With the South African Regime by Other Governments and Economic and Financial Interest", Doc. A/Ac. 115/L. 290, ONU, Asamblea General, marzo, 1971. (Los datos corresponden a 1969.)

<sup>13</sup> J. Spence, *The Political and Military...*, *op. cit.*, pp. 8-9.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> "Report of Secretary Kissinger on his Trip to Africa", *Hearings before the subcommittee on African Affairs*, Washington, U. S. Government Printing Office, Committee on Foreign Relations, United States Senate, 94th. Congress, 1976, pp. 183-185.

Los conservadores británicos demuestran, a través de los debates en el parlamento,<sup>16</sup> que pretenden desarrollar una política activa. Dos son las alternativas analizadas: una extensión del perímetro comprendido por la NATO, en forma tal para cubrir las rutas del Cabo (esta posibilidad parece haber sido discutida en el seno de la organización), y la formulación de un "Tratado del Atlántico Sur" entre Gran Bretaña, Sudáfrica, Argentina y Brasil.<sup>17</sup> Las regiones oceánicas del Sur Atlántico y del Índico irán aumentando gradualmente su peso en las evaluaciones político-estratégicas de las grandes potencias occidentales, en especial para los Estados Unidos, en la medida en que estos actores perciben una mayor actividad soviética y china en el Índico y en África. La cambiante evolución del conflicto árabe-israelí y las potenciales consecuencias de una actividad hostil de la URSS hacia el tráfico naval comercial derivado a las rutas del Cabo, constituyen los principales fundamentos del enfoque sostenido por la "línea dura" del gobierno norteamericano y el ala conservadora británica.

*La defensa de Occidente y el interés sudafricano: una mirada desde Pretoria*

Junto a los hechos citados en el párrafo precedente, es dable registrar la universalización de la oposición a la política de *apartheid*, que fue condenando a Sudáfrica a un creciente aislamiento, levantando obstáculos para su comercio y provisión de armamentos, al igual que en el plano de la actividad política internacional. ¿Cuál fue la evaluación de este proceso que realizaron los líderes *afrikaners*, y en qué consistían las políticas que debían adoptarse para superar estas dificultades?

A partir de la posguerra Sudáfrica prevé un aumento de su aislamiento. No obstante, la íntima relación entre la política interna (*apartheid*) y la política internacional no fue debidamente calibrada. Los líderes nacionalistas mantuvieron ambas dimensiones de la política como compartimientos inmóviles; como afirmara un estudioso sudafricano: "Nosotros nunca apreciamos realmente que las políticas internas que significaran un apartarse de ciertos principios morales iban a ser crecientemente internacionalizadas".<sup>18</sup> Durante largo tiempo existió el convencimiento de que se trataba simplemente de un fenómeno temporario y que un retorno al "conservantismo"<sup>19</sup> (entendido como una aceptación occidental del *apartheid* y la revalorización estratégica de Sudáfrica) era inevitable en las potencias occidentales.

Cuando en mayo de 1961 Sudáfrica se convierte en república fuera del Commonwealth, adquiere la posibilidad de ejercer una política exterior en forma directa e independiente. La expansión del crecimiento económico, la

<sup>16</sup> H. C., 756 *Parliamentary Debate* (1967), col. 1147; y G. Rippon, "South Africa and Naval Strategy", *Round Table*, South Africa, 1970, pp. 303-309.

<sup>17</sup> J. Spence, *The Political and...*, *op. cit.*, p. 11.

<sup>18</sup> O. Gèrrit, *Detente in...*, *op. cit.*, p. 21.

<sup>19</sup> *Ibid.*

atenuación de las reacciones altamente críticas al *apartheid* y la satisfacción de los requerimientos de seguridad, constituyen una tríada básica. Las potencias centrales occidentales juegan un papel fundamental en cada uno de estos aspectos, pero el esquema de "defensa asociada" amenaza fracasar ante la falta de interés de Europa y los Estados Unidos, mientras la presión política de África Negra crece exponencialmente en los foros internacionales, incidiendo en las actitudes (al menos, en las más notorias y formales) de Occidente para con Sudáfrica.

Ello no significa una amenaza a las ligazones económicas, pero sí el inicio de problemas para la obtención de armamentos (se buscará a Francia como reemplazante de Inglaterra y posteriormente se encarará la producción nacional de armas). También incrementará su importancia la perspectiva de un creciente aislamiento internacional.

Ante estas circunstancias, Sudáfrica reformula su política externa, surgiendo nuevas políticas y estrategias:

a) Se diseña la "política de movimiento hacia el exterior", que consiste básicamente en la búsqueda de nuevas relaciones en el mundo externo que otorguen apoyo político, mercados y, si es posible, contribuyan a la seguridad subregional. En el marco africano, la política de contención militar intentará ser reemplazada por la "coexistencia pacífica" y la cooperación regional;

b) Partiendo de la aplicación de esos principios, se buscará entablar un diálogo<sup>20</sup> con África Negra;

c) Surgirá con mayor claridad la condición de Sudáfrica como "poder africano", con personalidad propia, y no derivada de su vinculación europea. Por lo tanto, los blancos son también africanos, y el país constituye una porción inalienable de África;<sup>21</sup>

d) Disminución de la dependencia en la provisión de armamentos, mediante la producción local;

e) Búsqueda de una disminución de los puntos más irritantes de la política de *apartheid*, a través de la acelerada aplicación del "desarrollo separado", y la ejecución de una activa campaña mundial de información, "destinada a neutralizar la imagen negativa de la República en el exterior".<sup>22</sup>

La política de "movimiento hacia el exterior" tiene tres metas básicas: el mantenimiento de vínculos armónicos con Europa y Estados Unidos; la "normalización" de las relaciones con África Negra, y la búsqueda de nuevos contactos extracontinentales. Naturalmente, como intento de política armónica, estos puntos se apoyarán mutuamente con objetivos y estrategias de los puntos previamente citados. Por ejemplo, una positiva relación con los actores centrales se facilitará en la medida en que Sudáfrica mejore sus vínculos continentales. En 1968 el ministro de relaciones exteriores Muller expresa que "...esto pasará en un grado creciente, porque nosotros debemos aceptar

<sup>20</sup> J. Barratt, *Current Opportunities and problems for South Africa Foreign Policy*, The South African Institute of International Affairs, vol. 7, núm. 4, 1975, p. 24.

<sup>21</sup> O. Gerrit, *Detente in...*, *op. cit.*, p. 21.

<sup>22</sup> O. Gerrit, *Detente in...*, *op. cit.*, p. 21.

que nuestras relaciones con el resto del mundo dependen, en forma significativa, de nuestras relaciones con los estados africanos".<sup>23</sup> Con respecto a estos lazos, el papel de jugar por la república había sido diseñado años atrás: "actuar como vínculo permanente entre las naciones occidentales, y las poblaciones al sur de Sahara".<sup>24</sup> El cambio residía en la afirmación de su pertenencia a la región y su relevancia como potencia continental. La política de "bajo relieve", acuñada por Nixon, al asignar mayores responsabilidades y participación en las decisiones de carácter global a las potencias regionales, puede haber contribuido con cierto peso a esta nueva óptica.<sup>25</sup>

Por lo expuesto, se coincide con Bowman al evaluar que

la política de movimiento hacia el exterior constituyó hasta 1974 un intento de establecer a Sudáfrica, como una potencia económica y militarmente poderosa, rodeada por estados-clientes, amiga de los grandes países occidentales y geográficamente aislada de todo enemigo significativo.<sup>26</sup>

El requerimiento de la dimensión estratégica-militar de esta política en ocasiones no resultó armónica con los intereses económicos sudafricanos en la región. Los Estados limítrofes con experiencia revolucionaria escaparon al intento de ser sometidos a la "esfera de coprosperidad subregional", diseñada por Pretoria.<sup>27</sup> En último término, se ha fracasado en los intentos de normalización y de solución pacífica de los conflictos existentes entre Sudáfrica y África Negra. Pese a sus éxitos iniciales en el marco regional (visitas a Costa de Marfil y Senegal; estrechas relaciones con Malawi; contactos en Liberia; control económico de Swazilandia, Botswana y Lesotho; conversaciones con el presidente Kaunda de Zambi sobre Rodesia, etcétera), la política de "movimiento hacia el exterior" no produce los resultados esperados (lo que no es de extrañar, dado el mantenimiento de una inflexibilidad básica con respecto al *apartheid*).

La caída del imperio portugués, en 1974, con el golpe militar en Lisboa, ubica a Sudáfrica frente a opciones fundamentales: intentar proseguir con un "diálogo" que condujera a una *detente* africana o correr el serio riesgo de incrementar su participación militar en los territorios y Estados adyacentes,<sup>28</sup> aumentando su aislamiento, y la oposición activa de África Negra, con el apoyo soviético-cubano.

Sudáfrica mantiene la opción de una retirada militar a la "fortaleza *afrikaner*", consolidando sus posiciones defensivas en sus fronteras políticas. Sin

<sup>23</sup> Citado en Spence, *South African Foreign...*, *op. cit.*, p. 3.

<sup>24</sup> Lowie, ministro de Relaciones Exteriores. Discurso pronunciado en la ceremonia de graduación del personal diplomático, Universidad de Pretoria, State Information Office, fact. paper núm. 33, 1957.

<sup>25</sup> Spence, *South African Foreign...*, *op. cit.*, p. 4.

<sup>26</sup> L. Bowman, citado por Spence, *op. cit.*, p. 4.

<sup>27</sup> Spence, *op. cit.*, p. 5.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 4.

embargo esta retirada no podía impedir, sino sólo retardar, la penetración guerrillera, y lo que es aún peor, el crecimiento de la actividad contestataria interna, a través de la incorporación de un flujo de ideas liberadoras que provocaría en último término una peligrosa inestabilidad política.

La "vietnamización" del conflicto sudafricano provocaría, como mínimo, un cese de las muy necesarias inversiones externas, la retirada de capitales, el deterioro del aparato productivo y un serio perjuicio al comercio exterior. En el marco subregional, el esquema económico sobre el cual reposa el intento de crear una "comunidad de África del Sur" también sufriría gravísimas consecuencias. Las vinculaciones dominantes con los Estados-clientes y las importantes relaciones económicas con los Estados revolucionarios se verían perjudicadas, contribuyendo a afectar las bases económicas sobre las cuales funciona el modelo de capitalismo totalitario y dependiente.

Los líderes nacionalistas sudafricanos se hallan muy conscientes de estos peligros, por ello la política exterior de la república modifica su rumbo (si bien con importantes sigzagueos). Después de 1974 Sudáfrica parece adoptar una fórmula compuesta, centrando su esfuerzo en la *detente* pero acudiendo, cuando lo considera imprescindible, a serios golpes punitivos contra sus vecinos negros; aceptando las exigencias de una mayoría negra—con sustanciales reaseguros para los blancos— en Rodesia, pero resistiendo la entrega de África Suroccidental, y la adopción de reales medidas de cambio en su régimen de *apartheid*.

La dualidad de esta política mantiene su materia vital —el *apartheid*— incólume. La rigidez y estereotipación del pensamiento del racismo nacionalista sudafricano no deja de tener su racionalidad. Enfrentado, su perspectiva, con una lucha por la supervivencia, continúa jugando a ganar tiempo y a ceder el mínimo indispensable. Así, realiza los gestos de acomodación formal necesarios para mantener los vínculos económicos con Estados Unidos y los actores europeos y retener su cuota de participación en las inversiones y comercio con África Negra. Simultáneamente, juega su espera en el tablero de los conflictos Este-Oeste, con la esperanza de que cierto grado de avance de la competencia entre las superpotencias en el escenario africano resulte en su beneficio. Juego extremadamente peligroso, que muy bien puede provocar resultados opuestos a los deseados (presiones occidentales efectivas sobre la política interna sudafricana), basado en la supervivencia del régimen en un corto plazo, que se anhela prolongar por cualquier medio posible.

#### *América Latina en el contexto de la política exterior sudafricana*

Como ya se ha afirmado, la política de "movimiento hacia el exterior" pretende expandir el número de Estados-naciones que mantengan relaciones diplomáticas, económicas y militares con Sudáfrica. Este aspecto de la política

no ha dejado de recoger cierto éxito. A principios de esta década más de treinta y dos Estados mantenían relaciones con Sudáfrica.<sup>29</sup>

En la revisión de la situación de Sudáfrica en el plano internacional, que se realizara a mediados de la década de los sesentas, el continente sudamericano adquiere singular relevancia, dado que se lo percibe como potencialmente capaz de satisfacer un triple requerimiento: proveer mercados y oportunidades de inversión; contribuir a neutralizar el aislamiento; proveer parcialmente a la satisfacción de los requisitos de seguridad externa.

En su aproximación a Latinoamérica, serán privilegiados los países mayores, en virtud de su capacidad económica, y aquellos que por su ubicación geográfica puedan contribuir a la defensa del blanco occidental sudafricano, frente a lo que se percibe como una creciente presencia naval soviética. Así Sudáfrica inicia sus contactos con Brasil en 1965; con Argentina en el mismo año; con Paraguay y Uruguay en 1966, y con Venezuela y Chile poco más tarde. Hoy mantiene relaciones diplomáticas plenas con estas naciones, además de Costa Rica, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá. Los países de menor desarrollo también resultan atractivos, porque su dependencia de mercados e inversiones externas los tornan vulnerables al poder económico sudafricano.

La actividad desarrollada con América Latina se desenvuelve en forma múltiple, privilegiando los aspectos financieros, comerciales y tecnológicos en sus intentos de penetración. La articulación de posibles relaciones de cooperación militar requiere un esfuerzo separado (si bien conceptualmente insertado en el marco de la política global) de gradual y cuidadoso desarrollo, que se llevará a cabo sólo con los países atlánticos y Chile.

Los intereses sudafricanos con respecto a América Latina surgen claramente de, entre otras, las declaraciones de Brand Fourie, secretario de Relaciones Exteriores de la República Sudafricana:

...con respecto al papel latinoamericano en política internacional, uno debe tener en cuenta su posición en las Naciones Unidas, donde cubre un sexto del total de los miembros [...] en el pasado la importancia de América Latina ha sido desestimada... el papel jugado por América Latina en el comercio internacional puede ser ilustrado a través de la ubicación del Brasil y Argentina en el Mercado Internacional ... algunos países latinoamericanos son productores importantes de petróleo, por ejemplo, Argentina, Venezuela y Ecuador [...] el flujo de turistas (entre ambos continentes) se ha incrementado, al igual el de inversionistas y empresarios, ... Sudáfrica posee la tecnología minera que puede ser usada con grandes ventajas en América Latina, ... Sudáfrica y Sudamérica poseen un interés común en el Océano Atlántico: ... mientras algunos países latinoamericanos votan contra nosotros en los denominados asuntos "colonialistas", la mayoría se opone a las acciones ilegales que parte de las Naciones Unidas pretende ejercer

<sup>29</sup> Documento citado, A/AC. 115 / L. 290, ONU, pp. 4-5.

contra nosotros. Ésta es una actitud que se mantiene dentro de la tradicional posición latinoamericana de respeto al derecho internacional, ...la expansión de nuestro comercio mutuo es de la mayor importancia; ...ello incluye la importación y exportación de servicios y conocimientos científicos, ...estamos también tratando de que sea posible traer a estudiantes latinoamericanos, en forma periódica, a realizar cursos.<sup>30</sup>

Mientras la prensa internacional ha enfatizado los intentos de vinculación con América Latina, pero además éstos juegan un papel esencial en el carácter de punta de lanza, para posibilitar las dimensiones políticas y militares de esa estrategia. Una rápida revisión de estas actividades facilitará la ubicación de los intereses geopolíticos sudafricanos en un contexto más amplio y proveerá una visión de los múltiples aspectos de la actividad sudafricana en el continente.

#### *Sudáfrica y América Latina: vinculaciones económicas y tecnológicas*

A partir de mediados de la década de los sesentas Sudáfrica inicia su actual política de vinculaciones con América Latina. En 1969 el ministro de Relaciones Exteriores y el secretario de Comercio e Industria de Sudáfrica visitan Paraguay, Uruguay, Brasil y otros países latinoamericanos,<sup>31</sup> estableciendo relaciones diplomáticas con los dos primeros y concertando operaciones comerciales con todos ellos.

La corporación Sudafricana de Comercio Exterior, la Corporación de Crédito y la de Desarrollo Industrial son los instrumentos ejecutores de esta política, junto al Ministerio de Comercio Exterior. Las dos últimas enviaron una misión comercial a Chile en 1975, para explorar las posibilidades de otorgar créditos para exportación,<sup>32</sup> mientras compañías privadas estudiaban la instalación de una planta de fertilizantes. Shaft Sinkers, importante manufacturera minera, ofreció la realización de estudios de factibilidad para la explotación de oro, y Ovenstone Investment, empresa pesquera nacionalizada bajo Allende, realiza transacciones para regresar a Chile,<sup>33</sup> a la par que el gobierno de ese país mantiene conversaciones con el gobierno sudafricano para obtener inversiones en la industria del cobre.<sup>34</sup> Debido a la importancia del sector de minería chileno, la embajada sudafricana en Argentina se

<sup>30</sup> Declaraciones de Brand Fourie, secretario de Relaciones Exteriores de Sudáfrica, *The South African Institute for International Affairs*, vol. 6, núm. 2, 1974, pp. 26-29.

<sup>31</sup> Documento citado, A/AC. 115 / L.446, ONU.

<sup>32</sup> *Financial Mail*, Johannesburg, 8 august, 1975.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> "Pretoria-Santiago: Chronology of Collusion", en *Chile democrático*, New York, mayo, 1976.

decide a transferir a su asesor en esa materia a Santiago.<sup>35</sup> Durante 1976, una misión económica.<sup>36</sup>

La capacidad de la minería sudafricana y la disposición de recursos financieros son también utilizados a pleno para el establecimiento de lazos comerciales con Perú. En 1969 la Compañía de Minería y Finanzas gana la licitación de un proyecto de túnel de irrigación en Perú, por valor de 15 millones de *rands*, para ser financiado en parte por la corporación de Desarrollo Industrial sudafricana.<sup>37</sup> Ya en 1967 Sudáfrica participa en un proyecto de minería por 35 millones de *rands* en Chile, y posteriormente obtuvo un acuerdo con la Compañía Cerro de Pasco, para la mina de Cabriza, al igual que varios contratos para la realización de túneles mineros.<sup>38</sup> La presencia en Perú le permite a Sudáfrica intervenir en una feria industrial, dando a conocer sus productos en todo el continente.

En el marco atlántico, la promoción de los intereses mineros logra notables éxitos en Brasil. Geólogos sudafricanos y brasileños realizan una campaña de prospección aurífera en la región de Jacabina, al nordeste del estado de Bahía, durante 1975, invirtiendo la Anglo-American de Brasil (una subsidiaria de capitales sudafricanos) 4 millones de *rands* en esta operación.<sup>39</sup> La misma compañía trabaja en Brasil en diamantes y metales de base. A través del sector de capital nacional, la Anglo-American y la Bethlehem Steel Corporation, junto a la Hanna Mining, unen sus esfuerzos para la explotación de manganeso y de las minas de Jacabina.<sup>40</sup>

La actividad de estas compañías ha sido secundada por otras (como la Golds Fields of South Africa) en el mismo campo y en la producción de manufacturas y transporte. La South African Breweries ha creado subsidiarias en Brasil para transportes, manufacturas y productos químicos, junto a la compañía African's Explosives and Chemical Industries.<sup>41</sup> El comercio también aumentó rápidamente, incluyendo un creciente porcentaje de productos industriales. Esta promoción de exportaciones constituye un aspecto importante de la política brasileña hacia Sudáfrica, contando con el apoyo financiero e impositivo del Estado.

En el caso de Paraguay, el comercio no ha sido un factor importante (ver cuadros 1 y 2), manteniéndose por debajo de los 100 000 *rands* anuales, centrándose la penetración sudafricana en el sector de inversiones y transferencia de tecnología. A través de acuerdos firmados durante la visita del presidente Stroessner a Sudáfrica, se estableció el marco legal para estas actividades.

<sup>35</sup> *Financial Mail*, Johannesburg, 20 february, 1976.

<sup>36</sup> "News From Chile", en *Chile democrático*, 6 february, 1976.

<sup>37</sup> *Today's News*, april, 1969; *The Star*, 6 october, 1975.

<sup>38</sup> Citado por J. Bullier, "La Republique Sud-Africaine et l'Amérique Latine", *Revue Francaise d'Etudes Politiques Africaines*, Paris, octubre, 1976, p. 87.

<sup>39</sup> Tony Koenderman, "S. A. Trade with Latin America Booming", *The Star*, Johannesburg, 6 october, 1975.

<sup>40</sup> *Ibid.* Ver también: J. Bullier, *op. cit.*, p. 90.

<sup>41</sup> *Financial Mail*, august, 1975; *South African Financial Gazette*, 18 april, 1975.

Al año siguiente se efectuó una visita del secretario de Relaciones Exteriores de Sudáfrica al Paraguay, concretándose las actividades a realizar. Se acordó entonces entre ambos gobiernos que Pretoria concedería préstamos por 33 millones de *rands*, en proyectos agrícolas, minería, comunicaciones y construcción, explorándose la posibilidad de participar en la industria del papel, la bauxita y la provisión de turbinas, y otras para los complejos hidroeléctricos paraguayo-brasileño de Itaipu, y paraguayo-argentino de Apipé.<sup>42</sup>

En ocasión de la visita de Vorster a Asunción (1975), fue firmado un préstamo para la compra de 4 millones de *rands* en maquinaria industrial. Un año más tarde el gobierno paraguayo requería de empresas sudafricanas especializadas en fertilizantes la preparación de un estudio de factibilidad para la construcción de una planta por valor de 96 millones de *rands*.<sup>43</sup>

Los vínculos comerciales con Uruguay se inician durante la década de los sesentas, pero alcanzan un incremento relativamente importante en la década siguiente. Las exportaciones sudafricanas crecen de 118 000 dólares en 1972 a 3 796 000 dólares en 1976 (ver cuadros 1 y 2).

También aumentaron en forma considerable las importaciones sudafricanas (principalmente carne y arroz), oscilando entre los 2.5 y 4 millones de dólares en el periodo 1974-1976 (ver cuadros 1 y 2). Otro factor relevante han sido los préstamos financieros (20 millones de dólares para equilibrio de la balanza de pagos)<sup>44</sup> y las inversiones (planta de cemento, por valor de 10 millones de dólares).

En el caso de Argentina, si bien la aproximación se realizó —al igual que los restantes casos— simultáneamente en forma política y económica, las propuestas sudafricanas sobre préstamos, transferencia tecnológica e inversiones en minería, no fueron en su mayor parte concretadas. Un caso distinto presenta el comercio entre ambos países, que crece en forma significativa aunque desequilibrada, a mediados de la década de los setentas (ver cuadros 1 y 2). Exportaciones e importaciones se duplican y aun triplican, pero sus valores resultan aún limitados; en el contexto del comercio global (ver cuadro 3), Argentina envía varias misiones comerciales durante las dos últimas décadas (por ejemplo, la de secretario de Relaciones Económicas Internacionales, doctor Fraguio, en septiembre de 1970), obteniendo una respuesta positiva por parte de Pretoria, que produce el arribo de varias delegaciones económicas sudafricanas en los setentas y la expansión del comercio, ya comentada.

El sector de industria liviana (electrodomésticos) y automotriz (partes y accesorios) logró hacer acto de presencia en el mercado sudafricano, participando en las últimas ferias industriales de Johannesburgo. Se inicia una

<sup>42</sup> *The Star*, Johannesburg, 11 february, 1975; *Rand Daily Mail*, Johannesburg, 13 january, 1975; *The Star*, 11 january, 1975, citado en Documento A/AC. 115 / L. 446, ONU.

<sup>43</sup> *Sunday Times*, Johannesburg, 1 august, 1976.

<sup>44</sup> *The Times*, London, 18 august, 1975.

corriente de exportaciones no tradicionales que se suma a las carnes y materias primas que constituían el núcleo de los productos anteriormente enviados.<sup>45</sup>

En conjunto, las inversiones, transferencias tecnológicas y el intercambio comercial han crecido rápidamente entre Sudáfrica y América Latina. El comercio, en particular, aumentó en un 52 por ciento durante los primeros años de la década de los setentas, alcanzando los 131 millones de *rands* en 1974,<sup>46</sup> figurando Venezuela, Brasil y México como los clientes más importantes de las exportaciones sudafricanas. Entre los proveedores, Brasil ocupa el primer lugar, seguido por Argentina y Chile.

Las perspectivas económicas son juzgadas como altamente favorables por los expertos sudafricanos.<sup>47</sup> La utilización de estos factores en forma política, aprovechando lúcidamente las oportunidades que le presentaran los cambios de gobierno, y sus orientaciones en el sur latinoamericano, facilitaron posteriormente la tarea en la dimensión política y militar.

#### *La visión económica sudafricana de América Latina*

Las necesidades externas latinoamericanas en materia de inversiones, bienes de capital y tecnología, son evaluadas pragmáticamente por los especialistas sudafricanos, distinguiendo en cada caso cuáles son los factores económicos con que Sudáfrica cuenta, que pueden ser puestos en juego para su aproximación al continente.

Así, los expertos de la Organización de Comercio Exterior de Sudáfrica opinan que

en la medida en que sus importaciones (las de América Latina) aumentan, ellos toman conciencia de la desesperada necesidad de incrementar sus exportaciones. Para ello deben desarrollar su potencial industrial y esto genera una tremenda demanda de bienes de capital, y el tipo de servicio y tecnología que nosotros le podemos vender. Allí es donde reside el mayor potencial, ya que la maquinaria diseñada para nuestro uso, es también utilizable en las condiciones de América Latina, con mayores ventajas que el equipo europeo o norteamericano.<sup>48</sup>

Muchos países latinoamericanos prefieren comerciar con el mundo exterior, pero los mercados europeos (de tecnología) resultan muy caros, con

<sup>45</sup> C. Moneta, "Argentina y África Negra en el Tercer Mundo", Buenos Aires, 1973, sin publicar.

<sup>46</sup> Tony Koenderman, "S. A. Trade With Latin America Booming", *The Star*, 6 de octubre, 1975.

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> Declaraciones de Richard Kenn-Martin, experto de la Organización de Comercio Exterior, en "S. A. Trade With Latin America is Booming", *The Star*, 6 de octubre, 1975.

frecuentes demoras de sus envíos. También estas naciones están resentidas por la dominación que sobre ellas ejerce los Estados Unidos. Por lo tanto, los latinoamericanos están buscando crear fuertes lazos con países "periféricos", como en el caso de Sudáfrica.<sup>49</sup>

En el caso de los países pequeños (por ejemplo: Paraguay), lo que se propone es un "efecto de demostración":

Paraguay, pese a reconocerse su pequeñez y falta de influencia, al igual que su mínima importancia para el comercio sudafricano, en virtud de su estabilidad, y los deseos de incrementar su desarrollo, provee a Sudáfrica con una magnífica oportunidad para demostrar el tipo de contribución que ella es capaz de realizar en pos del desarrollo latinoamericano.<sup>50</sup>

*Limitaciones del modelo económico sudafricano: su dependencia de los mercados externos*

La percepción de las necesidades latinoamericanas no arroja luz alguna sobre impostergables exigencias derivadas de un modelo *sui generis* de "capitalismo de estado, dependiente", que presenta Sudáfrica.

En efecto, el crecimiento de su economía se ha basado en la explotación de bajo costo de su riqueza mineral, concentrada en las manos de unas pocas compañías —estrechamente vinculadas o de origen transnacional—<sup>51</sup> con intensa participación del Estado en el sector manufacturero, a través del cual queda conformada su vinculación con la minería oligopolítica y las empresas transnacionales.<sup>52</sup> En el caso sudafricano, el Estado no desarrollará políticas distributivas, con sentido social, sino que por el contrario, concentrará la riqueza en la minoría blanca dominante.

Ante la crucial restricción que impone a la utilización plena de las posibilidades del mercado interno la política de *apartheid* impuesta, la necesidad de obtener mercados externos compensatorios se vuelve ineludible. Como Sean Gervasi lo expresara:

Sudáfrica es mucho más dependiente del comercio mundial que lo que los números indican. Existen muchos países con importantes volúmenes de comercio. La mayor parte de ellos, sin embargo, pueden producir sustitutos para los bienes que importan. En algunos casos pueden reorientar sus exportaciones a los mercados internos. Sudáfrica no posee esta posición favorable. Sus exportaciones no pueden ser ubicadas en el mercado interno y mu-

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> A. y N. Seidman, *South Africa and U. S. Multinational Corporations*, USA, Lawrence Hill, 1978, p. 69.

<sup>52</sup> *Ibid.*

chas de sus importaciones son irremplazables. En términos cualitativos, es altamente dependiente del comercio mundial.<sup>53</sup>

Estas exigencias del sistema económico, a las que debe agregarse el rol jugado por las empresas transnacionales, constituyen las bases económicas de la política de "movimiento hacia el exterior", puesta en práctica a partir de la década de los sesentas.

En el caso de los países negros del sur africano, el objetivo es mantener y consolidar su dependencia económica, a través del aporte que ellos hacen de mano de obra migratoria barata, acceso a materias primas que alimentan al sector manufacturero sudafricano y la obtención de ventajosas condiciones de inversión.<sup>54</sup> Como veremos, estrategias similares pueden desarrollarse en las vinculaciones con algunos Estados latinoamericanos, si bien con ciertas limitaciones.

Estas consideraciones, suficientemente apoyadas en los hechos, nos conducen a una de las líneas estratégicas que intenta desarrollar el capitalismo periférico dependiente. Es un hecho aceptado (al menos, por enfoques políticos-económicos de la teoría dependentista, y con distintos planteos, en la elaboración de base marxista) que existen "centros secundarios" de capitalismo dependiente ubicados geográficamente en la periferia, que desempeñan funciones de intermediación (por ejemplo: caso de las transnacionales allí radicadas).

Simultáneamente, estos Estados-naciones buscan una inserción en el sistema económico mundial que mejore sus posibilidades, dentro del marco general de reglas de juego fijadas por los centros mayores.

La lucha por una mejor posición en la estratificación internacional (o, según el caso, por la supervivencia en esas condiciones) intenta obtener una mayor independencia relativa y un incremento de la capacidad de negociación *vis a vis* los actores dominantes en la categoría "centro". Así, el Estado capitalista periférico trata de obtener una diversificación de sus mercados externos que posibilite mantener el crecimiento de sus sectores internos más dinámicos (industria, tecnología), dando lugar a la expansión de exportaciones "mediatizadas" de las empresas transnacionales (exportaciones de las subsidiarias), reemplazando o complementando, según el caso, las restricciones del mercado interno.

Esta política de diversificación aún posee la ventaja política de poder presentarse en el marco interno como actos de "independencia" y "búsqueda de la autonomía", adaptándola a los respectivos contextos ideológicos locales.

Para Sudáfrica la búsqueda de "mercados-clientes" se amplía, incluyendo otra dimensión: la posible cooperación en el intercambio y producción de bienes industriales —al igual que en la repartición de mercados— entre potencias de rango intermedio no continentales (Brasil-Sudáfrica-Argentina).

<sup>53</sup> Gino Gervasi, citado en A. y N. Seidman, *op. cit.*, p. 151.

<sup>54</sup> A. y N. Seidman, *op. cit.*, p. 141.

Si bien ello no significa el cese de la competición (y de sus conflictos derivados), esta estrategia de los actores intermedios puede conducir, en condiciones favorables (haciendo abstracción de factores especiales como los que se hallan presentes en el caso sudafricano), al logro de un mutuo y parcial acomodamiento.

Esta dimensión de las relaciones argentino-brasileño-sudafricanas no ha sido aún convenientemente explorada. Por ello en el futuro convendrá investigar detenidamente la estructura y el proceso seguido por las vinculaciones económicas entre los países mencionados. De acuerdo a lo anterior, cierta racionalidad —dentro de los marcos establecidos por el modelo de capitalismo dependiente— en la estrategia de apertura externa puesta en práctica por Sudáfrica, ante la resistencia del grupo blanco dominante a ampliar el mercado interno, incorporando a la vasta mayoría negra marginal. Por lo tanto, se trata de contribuir a su reemplazo mediante la incorporación de mercados en otras regiones, al igual que la articulación de esquemas corporativos horizontales con los países más desarrollados de esas áreas. La especialización tecnológica (por ejemplo, la minería) facilita acuerdos (Brasil, Chile, Perú) y las inversiones son deseadas en casi todos los casos. Obstáculos y ventajas pueden surgir de las situaciones y objetivos políticos-económicos particulares. Tal será el caso de Brasil y Argentina.

*La teoría del cambio social en los modelos capitalistas dependientes:  
un intento racionalizador del status-quo*

Antes de considerar las vinculaciones de Sudáfrica con América Latina en el campo político-militar, conviene tener en cuenta cuáles son algunas de las fundamentaciones más utilizadas para defender en forma indirecta el actual modelo económico de Pretoria.

Dado el crecimiento económico obtenido durante los últimos años, se ha elaborado una teoría que apunta a un cambio social, favorable a la población negra, de carácter gradual, basada en la "irracionalidad" de la política de *apartheid* para la eficiencia del sistema capitalista que funciona en Sudáfrica.<sup>55</sup>

Según esta teoría, el crecimiento económico y las necesidades del sistema industrial ayudarían a eliminar la pobreza de la población negra e indirectamente influirían en la estructura del sistema social, disminuyendo sustantivamente las condiciones del *apartheid*. Esta interpretación está siendo propagada masivamente por los actores centrales occidentales, en carácter de explicación y fundamento contrario a la acción armada de los movimientos de liberación (ya que el cambio puede lograrse por medios pacíficos) y

<sup>55</sup> Sean Gervasi, "The Politics of 'Accelerated Economic Growth'", en *Change in Contemporary South Africa*, University of California Press, Thompson and Butler, J., Editors, 1975, p. 349.

como base para disminuir las presiones coactivas externas sobre el régimen racista (dado que la presente evolución de la economía conduciría irremisiblemente a la introducción de cambios).<sup>56</sup>

Si bien se ha obtenido un progreso económico —medido en términos de crecimiento—, ello no ha significado un cambio en el régimen de *apartheid*, sino una extensión del mismo a las áreas urbanas.<sup>57</sup> Además, el régimen racista ha probado ser muy eficiente y adaptable en la aplicación del *apartheid* a las nuevas condiciones, logrando mantener la presente distribución de poder.

Lo dicho no significa que podrá manejarse de esta manera para siempre, sino que esta racionalización defensiva del sistema puede convertirse —y de hecho así lo está logrando— en un instrumento en favor de la adopción de una “línea blanda” con respecto a Sudáfrica en los foros mundiales, que permite inclusive apoyar el mantenimiento de vínculos económicos con el régimen de Pretoria por parte de otros países. En América Latina, este tipo de argumentos ha sido ya utilizado por los grupos económicos y políticos dominantes de Brasil y Argentina, para fundamentar sus relaciones con Sudáfrica.

#### *Los lazos políticos y militares entre Sudáfrica y los países del Atlántico Sur latinoamericano*

A partir de 1967 se intensifican los contactos diplomáticos y políticos entre Sudáfrica y Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Chile. Pretoria intercambia agregados comerciales con Brasil; las representaciones diplomáticas de este último país y Argentina ante el gobierno sudafricano se realizan a nivel de embajadores. El viaje del ministro de Relaciones Exteriores de Sudáfrica por el continente en 1967 sirve para incorporar a Bolivia y Paraguay al grupo de naciones que mantienen relaciones diplomáticas con Pretoria.

En 1969 Bolivia y Paraguay no condenan la política de *apartheid* en las Naciones Unidas.<sup>58</sup> En 1972 y 1973 Paraguay, miembro de los Comités de Apartheid y de Descolonización, se abstiene de votar las principales proposiciones *antiapartheid* de la Asamblea General.

Las relaciones diplomáticas y consulares con Chile se fortalecen entre 1974 y 1976 (elevación de las representaciones al rango de consulados generales). En abril de 1974 el general Stroessner visita oficialmente Pretoria (el cuarto jefe de Estado que lo hace desde 1948, y el primer latinoamericano).

Al año siguiente se anuncia que el presidente de Uruguay viajará a Sudáfrica. Si bien esta visita no se realiza, el primer ministro Vorster incluye

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 361.

<sup>58</sup> C. Gail-Maryse, *Vorster's Foreign Policy*, Academica Pretoria, 1970, p. 87, citado por Bullier, *op. cit.*, p. 89, y “Un Vote Hints at Paraguay Friendship”, *The Star*, Johannesburg, 3 abril, 1974.

Uruguay en su gira latinoamericana de agosto de 1975, enviando Montevideo un embajador a Pretoria. Las visitas de Stroessner y Vorster se efectúan a pesar del pedido oficial del Comité de las Naciones Unidas contra el *apartheid* y de requerimientos similares por parte de la Organización de la Unidad Africana a las cancillerías de Asunción y Montevideo.<sup>59</sup>

Los contactos políticos posibilitan la inclusión de actores militares. Gradualmente se establecen vínculos entre las autoridades navales de Sudáfrica, Brasil y Argentina. Surgen los puestos de agregado militar o naval en las representaciones diplomáticas y se inicia un ciclo de visitas de almirantes y altos jefes de las Fuerzas Armadas. El proceso se repite, en menor escala, con Chile, Bolivia, Paraguay y Uruguay.

Al establecimiento de una estructura de lazos políticos y económicos en rápido proceso de legitimación, se suma un factor de gran importancia para su mantenimiento y expansión. Se crean líneas regulares de transporte. South African Airways incluye una escala en Río de Janeiro en 1969, para sus viajes a Nueva York. Varig inicia sus vuelos a Sudáfrica en 1970. Dos años más tarde se establece un acuerdo similar entre Aerolíneas Argentinas y la compañía aérea sudafricana. Para el transporte comercial, tanto Argentina como Brasil organizan líneas marítimas que vinculan su tráfico con alguno de los países de África Negra y con Sudáfrica.

Al inaugurar la línea Río-Johannesburgo, el ministro de Relaciones Exteriores sudafricano, doctor Muller, declara que "nosotros poseemos muchos puntos comunes con Brasil: ambos tenemos a países nuevos por nuestra patria".<sup>60</sup> En su breve paso por Uruguay en 1975 el primer ministro Vorster expresa que "nosotros somos la misma clase de gente... nos adaptamos mutuamente el uno al otro",<sup>61</sup> realizando afirmaciones equivalentes en Asunción. Esa vez los discursos de los presidentes paraguayo y sudafricano enfatizaron su creencia en la necesidad de disciplina, estabilidad y no interferencia en los asuntos internos de otras naciones.<sup>62</sup>

La búsqueda forzada de posiciones ideológicas y políticas compartidas aflora en estas declaraciones. Más allá de las fórmulas verbales ¿cuáles son los factores que impulsan a los actores latinoamericanos y a Sudáfrica a un acercamiento político-militar?

Además de los intereses económicos, que juegan un papel esencial, existen a nuestro entender ciertas zonas de tangencia y superposición, que si bien se hallan muy lejos de mostrar homogeneidad y concordancia, ofrecen, según la evaluación de los grupos dirigentes, un área mínima de coincidencia

<sup>59</sup> *The Star*, Johannesburg, 2 y 3 april, 1974, y Documento A/AC 115/6 446, ONU, 2 november, 1976.

<sup>60</sup> "PM'S Tour: Another Diplomatic Milestone", *The Star*, Johannesburg, 12 august, 1975.

<sup>61</sup> "Forcing Closer Links", *The Star*, 21 august, 1975.

<sup>62</sup> *Ibid.* (Además consultar John D. Oliveira, "Vorster's Trip is a Winner", *The Star*, 16 de agosto, 1975.)

estratégica y táctica, potencialmente capaz de sostener acciones cooperativas en puntos específicos.

Para considerar qué papel juega cada factor en esta ecuación política, económica y militar, y determinar sus costos políticos y recompensas, resulta necesario analizar cómo se percibe desde la otra orilla del Atlántico la situación sudafricana. En este contexto, "la defensa" del Atlántico Sur permitirá observar los límites y bases del acercamiento entre Sudáfrica y algunos actores latinoamericanos.

### *Sudáfrica en la política exterior brasileña*

A partir de 1964 se articula, perfecciona y consolida en Brasil un modelo de desarrollo de "capitalismo asociado dependiente" de los centros occidentales y de Estados Unidos en particular, impuesto en forma autoritaria por un régimen militar que intenta, con pragmatismo y eficiencia (consideradas dentro del contexto del modelo), modificar la ubicación de Brasil en el sistema internacional, para exceder al *status* de gran potencia con un futuro de mayor autonomía.

Si bien existen profundas diferencias interpretativas sobre el proceso brasileño<sup>63</sup> (para unos, la única salida capitalista, pero que generará, a largo plazo, una crisis;<sup>64</sup> mientras que otros la perciben de brillante futuro, siendo Brasil ahora "menos dependiente que en 1964"),<sup>65</sup> existe cierto consenso en considerar a la presente etapa como básica para los requerimientos que posibiliten alcanzar alguna de esas situaciones.

La creación de la base económica (inversiones, mercados externos, desarrollo industrial y tecnológico, infraestructura, transporte, etcétera), política (prestigio, credibilidad, capacidad de negociación, etcétera) y militar (integración territorial y orden interno; capacidad de proyección política-económica en el marco regional y a nivel mundial; control de áreas terrestres y marítimas y de recursos estratégicos, etcétera), constituyen los objetivos re-

<sup>63</sup> Existe gran cantidad de material bibliográfico sobre Brasil contemporáneo. En líneas generales, cubre un amplio espectro ideológico e interpretativo. Entre las obras importantes de las distintas tendencias pueden citarse, entre otras: Carlos Estevan Martins, "Brazil and the United States", en *Latin America & the United States, The Changing Political Realities*, Stanford University Press, Ed. by J. Cotler y R. Fagen, 1974; Theotonio Dos Santos, *Socialismo o fascismo: el nuevo carácter de la dependencia y el dilema latinoamericano*, Chile, Ed. PLA, 1971; Ruy Mauro Marini, "Brazilian Subimperialism", *Monthly Review*, february, 1972; F. E. Cardoso, "El Modelo Político Brasileño", *Desarrollo Económico*, vol. 11, núms. 42-44; R. Roett, Ed., *Brazil in the Seventies*, Washington, D. C., American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1976; F. M. Cardoso y E. Faletto, *Dependencia e Desenvolvimento na America Latina*, Río, Zahar, 1970.

<sup>64</sup> T. Dos Santos, *Brasil, la evolución histórica y la crisis del milagro económico*, México, Ed. Nueva Imagen, 1978, p. 137 y "Epílogo".

<sup>65</sup> R. A. Packenham, "Trends in Brazilian National Dependency since 1964", en *Brazil in the Seventies*, *op. cit.*, p. 110.

levantes. La autopercepción de corte nacionalista no ha desaparecido: ha sufrido, sí, importantes modificaciones con respecto al nacionalismo populista.

Se autoconsidera un nacionalismo de fines y no de medios; sus valores privilegiados son los de crecimiento, expansión y proyección en función de la "interdependencia global" y de los límites impuestos por el modelo de capitalismo dependiente elegido. Puede ser flexible e inclusive heterodoxo en el uso de los medios (conceptualización del papel del estado y del sector privado; tipo de vinculaciones con los actores centrales; apertura —que intenta ser selectiva— a las empresas transnacionales; etcétera) y a través de sus grupos dominantes (alianzas del sector militar, aparato tecno-burocrático, parte de la burguesía nacional "transnacionalizada" y del capital extranjero) acepta el marco básico impuesto por Occidente. En último término, sus valores privilegiados serán los de "desarrollo" (entendido como crecimiento, concentración de la riqueza) y "seguridad" (según lo especificado en los aspectos militares), junto a valores culturales que encuentran su expresión en fórmulas tales como "la defensa de los valores occidentales y cristianos".

En este contexto la política brasileña para África responde a intereses complejos y a una "memoria política" (los antecedentes generados por las políticas africanas de gobierno anteriores).

A nuestro entender, la política exterior de Brasil en el periodo que se inicia en 1964 va desarrollando componentes relativamente autónomos, en forma selectiva. En otras palabras, un modelo de capitalismo dependiente puede, en cierta circunstancia, intentar obtener cierta independencia de movimiento en áreas y sectores específicos.

Ello no implica una oposición de carácter total o profundo a los centros dominantes. Significa más bien el autoafirmado derecho "a ocupar un lugar al sol", asegurándose las condiciones necesarias para su ascenso en la estratificación internacional. Ello se hace dentro de las reglas de juego competitivo —y aún conflictivo— establecidas por los actores centrales occidentales, sin que signifique un cambio del modelo básico elegido. A esta visión estratégica (por ejemplo: intereses brasileños en África) se suman en ocasiones factores coyunturales (crisis del petróleo) que pueden obstaculizar o favorecer esas tendencias.

La aclaración resulta conveniente para la ubicación de África en el marco de la política global brasileña. En el periodo contemporáneo, esta política presenta varios hitos relevantes.

### *La política de Kubitschek*

En 1953 Kubitschek promulga el "Tratado de Amistad y Consulta entre Brasil y Portugal", que contiene los principios orientadores de una futura "Comunidad Luso-Brasileña". En el plano económico uno de sus objetivos principales (ya que también se incluía la penetración comercial a Europa vía Portugal) era el conquistar los mercados de las colonias africanas portu-  
guese-  
guese-

sas: Guinea, Angola y Mozambique. Los valores ideológicamente privilegiados surgían de la tradición histórica, el contexto cultural y las afinidades compartidas con la “madre patria” y el “mundo de habla portuguesa”, a los cuales Brasil agregará los elementos étnicos que lo vinculan a África Negra.

El proyecto de la Comunidad recibe enorme apoyo de los sectores dominantes brasileños —las Fuerzas Armadas, parte de la burocracia y la cancillería—, contando con el fuerte sostén de las organizaciones de inmigrantes portugueses y de la alta aristocracia de ese origen.

La puesta en marcha de esta política, que no abrió en su primera etapa las puertas de las colonias, ya que el régimen de Salazar subterráneamente se oponía a ello, significó la aparición de crecientes problemas para Brasil en los foros de la ONU, dada la importancia gradualmente asumida por la política anticolonialista del mundo en desarrollo.

En suma, la política puesta en práctica fue dual. Brasil sostuvo una posición contraria al colonialismo en términos generales, pero que defendía los derechos de Portugal en África.

#### *La política de Quadros y Goulart*

Con Quadros se produce un viraje significativo. Su activa posición en favor del anticolonialismo y el antimperialismo impuso importantes cambios —en ocasiones más formales que de fondo— a la posición proportuguesa, introduciendo el principio de “relaciones con un África libre”.

Los límites a su acción se debieron a la seria oposición interna y externa que él y Goulart encontraron para materializar sus políticas. Ya en aquel momento intelectuales brasileños advirtieron que el país no podía presentarse en África Negra en compañía de Salazar, y que la política adecuada consistía en favorecer la independencia de los territorios coloniales, estableciendo relaciones con los Estados independientes que de ellos iban a surgir.<sup>66</sup>

La revolución de 1964 implicó una reafirmación de la Comunidad Luso-Brasileña, pero ahora con un agregado ya explícito: el de África Negra. Así, Castelo Branco se refiere a la Comunidad como “Afro-Luso-Brasileña”.<sup>67</sup> En ella, Brasil jugaría el papel de mediador en la búsqueda de una pacífica y ordenada transición hacia la independencia de las colonias, correspondiéndole un papel relevante en el desarrollo económico de las mismas.

Ante el creciente aislamiento, presión internacional y actividad de las fuerzas nacionalistas africanas, Portugal decidió aceptar este papel autoasignado de Brasil. Bajo el gobierno de Castelo Branco (septiembre de 1966) se

<sup>66</sup> J. Honorio Rodríguez, *Brazil and Africa*, University of California Press, 1965, pp. 311-314 y, en general, a partir de la p. 292, del mismo autor, “Política Internacional de Brasil en África”, *Foro Internacional*, México, Colegio de México, vol. IV, enero-marzo, 1964.

<sup>67</sup> *Textos e declarações sobre política externa (1964-65)*, Brasil, Ministerio das Relações Exteriores.

ratifican varios acuerdos en este sentido. La perspectiva política que guió a Brasilia fue la de utilizar a la comunidad como un instrumento para:

- a) El acceso a mercados garantizados en África, en condiciones privilegiadas; localización de inversiones y fuentes de provisión de materiales estratégicos (uranio, cobalto) y combustibles (petróleo);
- b) Incrementar la tolerancia racial (bajo el ideal de la sociedad étnicamente pluralista);
- c) Obtener excelentes puntos de acceso a los mercados del sur africano;
- d) Satisfacer objetivos de seguridad nacional.<sup>68</sup>

El acceso a Sudáfrica y a sus Estados-cliente vía África Portuguesa no constituía un elemento secundario en esta lista de objetivos. Entre 1966 y 1967 las exportaciones brasileñas a Pretoria duplicaron las existencias con Portugal.<sup>69</sup> En 1967 Brasil envía una misión comercial a Sudáfrica, participando desde entonces en sus ferias comerciales. Pretoria, por su parte, agrega un consejero comercial a su misión en Río de Janeiro,<sup>70</sup> además de viajar de visita el ministro de Relaciones Exteriores.

Los factores de seguridad también ya se hallaban presentes. Couto e Silva lanzaba públicamente la tesis de su obra "Geopolítica do Brasil",<sup>71</sup> por la cual las islas Azores, Cabo Verde, Madeira, Mozambique y Angola constituían posiciones avanzadas para Brasil, "una responsabilidad portuguesa que debemos nosotros también estar listos en cualquier momento a reconocer y asumir".<sup>72</sup> Brasil debía "cooperar en la inmunización de las jóvenes naciones africanas contra la infección fatal del comunismo".<sup>73</sup>

La Armada acariciaba visiones de idéntica naturaleza. El almirante Coelho realizó un viaje a Angola en 1967, con navíos de guerra, acto interpretado como apoyo a los militares portugueses, quienes, por su parte, intentaron en repetidas ocasiones incluir bajo los términos de la Comunidad la defensa militar de las colonias africanas.<sup>74</sup> Coelho realizó inequívocas declaraciones en favor de estrechas relaciones con la Marina portuguesa, acción que las convertiría en "dueñas de todo el Atlántico Sur, en virtud de las bases a su disposición en Brasil, Guinea, Portuguesa y Angola".<sup>75</sup>

A enriquecer sustantivamente este caldo de cultivo geopolítico contribuirá el canciller sudafricano Muller, que en ocasión de visitar a la Argentina y a Brasil promovió la creación de un pacto de seguridad para el Atlántico Sur que complementara el Tratado de Río, al cual contribuye la marina sud-

<sup>68</sup> W. Selcher, *AfroAsian Dimension of Brazilian Foreign Policy*, Florida, University Press, pp. 169-174.

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> Bullier, "La République Sud-Africaine et...", *op. cit.*, p. 86.

<sup>71</sup> Golbery Couto e Silva, *Geopolítica do Brasil*, Río, José Olympo, Edit., 1967.

<sup>72</sup> Citado en C. Moneta, "La Política Exterior del Brasil", *op. cit.*, pp. 160-161.

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> W. Selcher, *Afroasian dimensions...*, *op. cit.*, pp. 170-175.

<sup>75</sup> Entrevista concedida por el almirante Coelho Lobo a la revista *O Mundo Portugues*, 21 de julio, 1968, citado por Selcher, *op. cit.*, p. 175.

africana ofreciendo sus puertos y facilidades a los navíos de guerra brasileños y argentinos.<sup>76</sup> Sin embargo la oferta no fue aceptada, dando lugar a declaraciones de rechazo por parte de Brasil, ya que ambos países sudamericanos no deseaban verse envueltos en estrechas relaciones de carácter militar con Pretoria, ante el creciente paso político del grupo afroasiático, activamente opuesto al colonialismo y al racismo.

Otro factor importante en cuanto hace a la seguridad —según la perspectiva del sector militar— fue el “Acuerdo de Cooperación en Energía Nuclear”, firmado con Portugal en 1965. Por este convenio Lisboa se comprometía a entregar cantidades importantes de ese mineral, sin efectuar consultas o notificar a la Comisión Internacional de Energía Atómica.<sup>77</sup>

En marzo de 1972 se ratifica en Portugal la convención que completa los acuerdos legales de la comunidad luso-brasileña. Durante el mismo año el presidente del Banco do Brasil visita Angola, Mozambique y Sudáfrica. Zonas de aduana franca concedidas en este territorio servirán para comerciar con el sur de África y la República Sudáfrica.<sup>78</sup>

En este periodo, ante la rigidez de la política colonial portuguesa y la necesidad de no comprometer demasiado su posición frente a África Negra, Itamarati explora las posibilidades de:

- a) Actuar como mediador entre Portugal y África Negra;
- b) Como un asociado “neutral”, en la preparación de los territorios para su autogobierno y desarrollo;
- c) Como el principal componente de un eventual fideicomiso u otro esquema de administración temporal por parte de las Naciones Unidas.<sup>79</sup>

Por lo expuesto, la política oficial brasileña tendió a sacar pragmáticamente el mejor partido posible de la situación, en un esfuerzo de consciente ambigüedad para:

1. Consolidar su posición en las colonias;
2. Simultáneamente, a través de éstas, incrementar su comercio con Sudáfrica (en 1969-1970 éste era ya 15 veces mayor que el sostenido con el resto de África Negra);
3. Evitar antagonizar en alto grado a los países negros, buscando estrechar las relaciones diplomáticas con éstos, proveerles de asistencia tecnológica y expandir el comercio (por ejemplo, viaje del canciller Gibson Barbosa en 1972 a Nigeria, Ghana, Costa de Marfil, Camerún, Zaire, Togo y Dahomey).<sup>80</sup>

La relación bilateral con Sudáfrica no resulta privilegiada, sino que se establece a través de una aproximación preferentemente indirecta, que ofreciera el menor blanco posible a las críticas externas e internas. Así Brasil “mientras mantiene correctas —más que cordiales— relaciones con Sudáfrica,

<sup>76</sup> H. Almirante Bierman, *The Republic of South Africa & the Southern Hemisphere*, citado por Bullier, “La République Sud-Africaine...”, *op. cit.*, pp. 87-88.

<sup>77</sup> W. Selcher, *Afroasian Dimensions...*, *op. cit.*, p. 174.

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 181

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 183.

<sup>80</sup> C. Moneta, *La política exterior de...*, *op. cit.*, pp. 162-164.

realiza un mayor esfuerzo para mejorar sus vínculos económicos y políticos con África Negra".<sup>81</sup> Brasilia rechaza el pedido sudafricano de elevar el nivel de sus respectivos representantes al rango de embajadores. De igual manera, Itamarati hace constar que su país no está interesado en "ningún pacto suratlántico con Argentina, Sudáfrica y Portugal".<sup>82</sup>

Sin embargo, pese a apoyar los principios antiracistas, Brasilia se abstuvo a lo largo de estos años de contribuir con su voto a ninguna sanción importante contra Sudáfrica en las Naciones Unidas, con excepción del embargo de equipo militar.<sup>83</sup> Formalmente su posición en la materia se apoya en el principio de la no intervención en los asuntos internos de otro Estado, y en la poca efectividad demostrada por las medidas coactivas para modificar la situación sudafricana.<sup>84</sup>

Además, debe destacarse que el diseño y la puesta en práctica de la política africana dio lugar a serias tensiones entre el superpoderoso Ministerio de Finanzas, bajo la conducción de Delfim Netto, y la Cancillería. Por ejemplo, altos funcionarios de ese Ministerio anunciaron en 1972 que Brasil debía penetrar en África por sus "puntos naturales" —las colonias portuguesas— y en los países controlados por las minorías blancas, aun a riesgo de debilitar las relaciones con el resto de África,<sup>85</sup> en circunstancias en que el canciller Gibson Barbosa trataba de mejorar los lazos con los países negros.

Se trató de un enfrentamiento entre quienes percibían los beneficios económicos a corto plazo (finanzas), y una visión estratégica de mayor aliento (Itamarati). Medido en términos económicos, el comercio con Sudáfrica y los territorios portugueses resultaba mucho más importante que el obtenido con el resto de África. Hechos inesperados modificaron sustancialmente esta óptica —nuevamente, no sin grandes resistencias— en favor de un regreso a la política de "filo de la navaja", esta vez inclinada en mayor grado hacia África Negra.

En 1973 la crisis del petróleo y la aparición de la OPEP como expresión de una voluntad cooperativa afroárabe, potencialmente capaz de imponer sanciones (embargo petrolero) a quienes mantuvieron actitudes contrarias a la liberación del sur africano, comienza a imponer un reacomodamiento de la política para esa región.

El posterior derrumbe del imperio portugués; el acceso a la independencia de Mozambique y Angola; la participación militar de Sudáfrica en el conflicto angolés; la situación de Namibia, y la propia violencia interna ejercida por el nacionalismo racista blanco en Sudáfrica, exigen tomar conveniente distancia

<sup>81</sup> "Brazil is not to Upgrade Envoys" *The Star*, Johannesburg, 9 October, 1972.

<sup>82</sup> *Ibid.*

<sup>83</sup> W. Selcher, *Afroasian dimensions...*, *op. cit.*, p. 189.

<sup>84</sup> *Ibid.*

<sup>85</sup> Declaraciones de José María Vilar de Queiroz, jefe de la Oficina de Asesores en Política Internacional del Ministerio de Finanzas, citado en "Brasil, Heredero de Portugal en África?", *Clarín*, Buenos Aires, 6 de noviembre, 1973.

de Pretoria (al menos, en cuanto concierne a los aspectos militares) y el más bajo perfil posible en los contactos políticos.

A pesar de esta notable restricción, se mantiene un alto nivel de comunicación y contacto discreto entre los respectivos actores militares. A este último hecho contribuyen los actuales episodios de participación directa o indirecta de fuerzas militares extracontinentales en los diversos conflictos que se suceden en distintas regiones del África (en particular, en Angola); la presencia militar soviética en los océanos Índico y Atlántico, y el aprovisionamiento de armas y recursos a varios movimientos de liberación que esa potencia ha realizado.

*Factores políticos-estratégicos en la formulación de la política exterior: límites y problemas futuros*

El crecimiento económico constituye el objetivo más importante de la política externa, y como tal ha sido aceptado por los actores internos militares, ya que se lo percibe como un medio adecuado para obtener las condiciones de seguridad requeridas (el *status* de gran potencia y los medios para sostener esa posición).

Sin embargo existen casos en los cuales los cambios de signo ideológico, y las necesarias adaptaciones de la política exterior a las nuevas tendencias del sistema internacional, fuerzan los parámetros del sector militar. Tal es el caso, por ejemplo de la orientación y modalidad de participación del Brasil en la agrupación del Tercer Mundo. En particular, el lúcido y previsor apoyo al MPLA en Angola y el inmediato establecimiento de relaciones diplomáticas cuando surge la nueva república —operaciones de gran eficiencia y arte diplomático— no fueron aceptadas sin serias resistencias por las Fuerzas Armadas, pese a que tornaban sumamente favorable el terreno para el futuro de las relaciones con África Negra.

La obstaculización a esta política se incrementó posteriormente en la medida en que los militares percibían un mayor peligro de que se concretara una presencia soviética directa en el Atlántico Sur, o que se produjera un giro masivo hacia el marxismo por parte de los Estados atlánticos del sur africano. El establecimiento de una estación aeronaval soviética en Conakry (Guinea) y la realización de patrullados aéreos desde Conakry a Cabo Verde, y desde allí a Cuba, comenzaba a materializar, en su entender, la famosa tesis del conflicto bipolar, que obligaba a unir filas con los Estados Unidos y a participar activamente en la defensa de la zona atlántica, ya que

el Brasil, como país que posee la mayor extensión de costas del Atlántico, y que pretende ocupar en los próximos treinta años una posición destacada

entre las grandes potencias, tendrá que poder ejercer influencia a través de su poder marítimo, por lo menos en toda el área del Atlántico Sur.<sup>86</sup>

Los altos mandos navales precisaron que

en el momento en que un poder militar hostil a Brasil ocupe la costa atlántica africana, en cualquier punto desde Marruecos a Sudáfrica, nosotros comenzaremos a sentir un clima de intranquilidad y de presión bélica en nuestro país. . . porque hoy aun una base de cohetes de alcance intermedio, instalada en la saliente occidental africana, puede fácilmente amenazar una larga franja de nuestra región nordeste.<sup>87</sup>

De igual manera, el director de la Escuela Naval declara que “. . .nuestros más legítimos intereses pueden ser afectados si el control del Atlántico Sur pasa a pertenecer a una superpotencia tradicionalmente extraña al área contigua a nuestro territorio”.<sup>88</sup>

Afirmaciones de esta naturaleza por parte de los altos mandos abundan en el Brasil contemporáneo. Su concepción de la seguridad nacional, montada sobre la idea de una “defensa asociada”, incluye dos ejes-fuerza que deben satisfacerse armónicamente: la contención en la “frontera africana” de la expansión soviético-cubana (conflicto bipolar global) y el control de los espacios terrestres y marítimos a nivel regional que corresponde y exige su aspiración a gran potencia. Por ser un objetivo básico el crecimiento económico, deben ser defendidas las rutas que permiten el comercio con el exterior.

Esta protección, no obstante, implica también una oportunidad de “mostrar el pabellón” que redundaría positivamente en su imagen de aspirante a gran potencia.

Por lo tanto,

será necesario prever y planear la protección de los intereses brasileños en el exterior y de sus líneas de navegación por marinas de naciones aliadas, en las áreas más distantes de nuestros puertos, en mares y océanos más allá del Atlántico Sur. No es, sin embargo, aceptable que esa protección extranjera sea ejercida en el Atlántico Sur, junto a las costas brasileñas.<sup>89</sup>

A través de la fijación de una “área marítima de seguridad”, se deberán “considerar límites adecuados al destino que cabe al Brasil como gran potencia,

<sup>86</sup> Vicealmirante Paulo I. R. Freitas, “Uso del Mar”, *Estrategia*, núms. 34 y 35, Buenos Aires, 1975, p. 79.

<sup>87</sup> Veja, 14 de enero de 1976, citado por Schneider, *Brazil, Foreign . . . , op. cit.*, p. 75.

<sup>88</sup> C. de Meira Mattos, citado por Carlos P. Mastroilli, “Una Actualización de la Doctrina Golberg: Brasil, Geopolítica y Destino del General Carlos Meira Mattos”, *Estrategia*, núm. 39, Buenos Aires, marzo-abril, 1976, p. 45.

<sup>89</sup> Vicealmirante brasileño Paulo I. R. Freitas, “Uso del Mar”, *op. cit.*, p. 80.

con predominante localización geoestratégica en el Atlántico Sur, y cuyos intereses podrán llevarlo a tener que poseer la superioridad naval en ese Océano".<sup>90</sup> Entre las áreas incluidas se encuentra la línea Dakar-Cabo Verde, Capetown y la Costa Antártica, ya que Brasil, "en el futuro, para convertirse en una potencia mundial, tendrá que ser una potencia marítima".<sup>91</sup>

Sin detenernos ahora a analizar su bajo grado de viabilidad, este esquema geopolítico "de máxima" plantea áreas problema muy serias:

1. Relaciones con la potencia dominante, los Estados Unidos;
2. Costos económicos de la creación del "poder marítimo" en función de las necesidades globales del modelo brasileño;
3. Conflictos y tensiones con países vecinos (Argentina) y extracontinentales (Sudáfrica), a los cuales excluye de participar con un *status* equivalente en el esquema defensivo;
4. Tensiones y conflictos con los países negros africanos, a los cuales teóricamente se desea proteger;
5. Igualmente con la "superpotencia extraña" a la cual se desea desalojar.

La "defensa asociada" con los Estados Unidos (conflicto este-oeste) permite al Brasil poseer un importante grado de flexibilidad en su conducta en el marco regional, mientras no se trate de vulnerar principios esenciales para la seguridad de los Estados Unidos.

Dado que éste no es el caso, Brasil ha gozado de un buen espacio de maniobra, que además siempre ha tratado de extender enfrentando a los Estados Unidos en aspectos seleccionados.

Por otra parte, cuando se celebra la reunión de Buenos Aires (9 de abril de 1976) entre altos jefes navales norteamericanos, argentinos y brasileños para discutir la defensa del Atlántico Sur, los Estados Unidos se hallan próximos a un cambio presidencial. Esto podía traer aparejado modificaciones en la política que Washington deseara seguir. Comprometerse con la "línea dura" que intentaba poner en práctica la administración kissingeriana, podía resultar desventajoso, a corto plazo. Lo lógico era no precipitarse y esperar que la situación se aclarara, sin por ello rechazar la idea de la alianza, que, por otra parte, contaba con el apoyo de las Fuerzas Armadas.

Por último, Brasil parece haber contado en aquel momento con alguna posibilidad de ingresar en la Nato.<sup>92</sup> Desconocemos si esta alternativa tuvo base cierta y si resultaba realmente atrayente para Brasil. Con respecto a este último punto, las declaraciones del almirante Freitas, que citamos, así lo hacen pensar.

De una u otra manera, lo relevante es que:

1. Un número importante de opciones se hallaban abiertas para Brasil;

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 82.

<sup>91</sup> *Ibid.*, pp. 82-83.

<sup>92</sup> Afirmaciones de la revista británica *Armies and Weapons*, citado por *La Monde Diplomatique*, marzo, 1977, p. 12.

2. No existía una urgencia inmediata para proceder;
3. Políticamente resultaba prudente no comprometerse en forma total en este tema.

En el marco interno la elaboración de la política exterior es, en parte, el resultado de compromisos entre los diversos actores con intereses en el tema. En los aspectos estratégicos, como el que nos ocupa, las Fuerzas Armadas pueden evidentemente imponer su voluntad, pero ésta puede causar costos políticos internos significativos y posibles perjuicios para el modelo de crecimiento, que depende sustancialmente de las exportaciones, provisión de petróleo e inversiones, para su mantenimiento.

Como han demostrado los últimos acontecimientos comentados (conducta desarrollada en Angola), la Cancillería y los sectores económicos vinculados a África Negra han sido capaces de obtener que los militares acompañaran a Itamarati en sus posiciones "avanzadas", favorables a una mayor vinculación con los países negros africanos.

Naturalmente, ello puede variar en el futuro (como lo ha hecho en el pasado) por la suma de muchos factores externos e internos. Aun en este caso, según las circunstancias, el pragmatismo puede indicar que es conveniente mantener una política básicamente dual (por ejemplo, no sería de extrañar que aun con regímenes auténticamente marxistas en la costa occidental africana, y cierta presencia efectiva de fuerzas navales soviéticas, Brasil aceptara y pusiera en práctica una política de "pluralismo ideológico" con respecto a sus vecinos africanos, si así lo exigieran los intereses económicos y su *status* de gran potencia).

Mientras tanto se pueden satisfacer los objetivos actuales sin recurrir a posiciones rígidamente antagónicas y polarizadas, a través del comercio, la exportación tecnológica y la obtención de petróleo en África Negra; operaciones que ofrecen además buenos réditos políticos para la imagen de Brasil en el mundo en desarrollo. Este curso de acción presenta claras ventajas, ya que evita, asimismo, antagonizar demasiado a la Argentina y mantener el vínculo económico con Sudáfrica, sin sufrir los costos que la institucionalización de un Tratado del Atlántico Sur traería aparejada.

El papel de puente entre África y América Latina que Brasil desea jugar,<sup>93</sup> ha incluido a Mozambique y Angola en un lugar preferencial, desde la concepción de la Comunidad Afro-Luso-Brasileña.<sup>94</sup> El posterior agregado de Nigeria, Costa de Marfil, Senegal, Gabón y otros países de África Negra, no significa que las excolonias portuguesas dejen de constituir uno de los pivotes centrales de acceso al África al sur del Sahara. No se trata de

<sup>93</sup> "Gibson diz que Brazil e Ponte entre Africa e America Latina", *Journal do Brasil*, 15 de enero, 1974.

<sup>94</sup> A este efecto, ver, entre otros, los editoriales y declaraciones contenidas en los siguientes números del *Journal do Brasil*: "Africanos Procuracao Brasil" (29/3/74); "America Latina, Brasil e Africa" (23/1/74); "Objecoes a Comunidade Afro-luso-brasileira" (9/11/74); "Politica Africana" (28/11/73); "Triângulo a Contruir" (5/2/74).

abandonar la ventajosa situación en Angola, sino de diversificar y extender los vínculos en la región costera occidental. El canciller Azeredi da Silveira lo expresó claramente: "Brasil va a poner en práctica políticas más operativas y eficaces en África... , la política exterior será realista y no tendrá en cuenta las distintas ideologías...".<sup>95</sup>

Lo expuesto contribuye a explicar por qué Brasil, en septiembre de 1976, a través de su canciller, rechazó (por segunda vez, si recordamos el caso de 1967-69) la propuesta de un pacto de defensa naval del Atlántico Sur, declarando que "no existía la menor posibilidad de establecer un sistema de defensa colectivo en el Atlántico Sur, especialmente con la indeseable presencia de Sudáfrica".<sup>96</sup> La declaración de la cancillería fue apoyada por el ministro de Marina, almirante Henning (uno de los más ardientes defensores de la liason sudafricana), que consideró "a la presencia soviética en África como un problema que concierne exclusivamente a los países africanos".<sup>97</sup> Este súbito respeto a los principios de no intervención por parte de las Fuerzas Armadas responde en nuestro entender a los causas previamente comentadas.

Además, existen otros factores de orden estratégico subregional que deben ser tenidos en cuenta. Entre Brasil y Argentina se mantiene una tensa relación, dado los problemas de competencia por el uso de recursos naturales (obras hidroeléctricas del Alto Paraná); la influencia sobre los países menores del área (Paraguay, Uruguay y Bolivia), y sobre espacios terrestres y marítimos (Antártida, Atlántico Sur), situación agravada por el explosivo crecimiento de la capacidad de proyección brasileña.

Brasil es también espectador interesado de otros conflictos en el Cono Sur: el chileno-boliviano-peruano por la salida al mar de Bolivia y la creciente hostilidad argentino-chilena generada por el rechazo de Buenos Aires al fallo de un arbitraje sobre la posesión de islas en el canal de Beagle, que le resultara netamente desfavorable.

La evolución de las relaciones chileno-peruanas puede causar efectos indeseables en el flanco del Pacífico de la OTAS. El conflicto del Beagle posee la capacidad de afectar en alto grado a dicho esquema, que según la concepción sudafricana (y, aparentemente, también en la argentina) debía incluir a Chile, en su carácter de socio obligado de Argentina para una efectiva defensa de la vía de comunicación austral entre el Pacífico y el Atlántico.

A ello se suman los intereses antárticos brasileños, que si bien se hallan aún lejanos de obtener viabilidad operacional, han tenido ya un concreto principio de ejecución política al solicitar la adhesión al Tratado Antártico. Lanzada no oficialmente (pero con claro apoyo del gobierno) una quimérica

<sup>95</sup> Declaraciones del canciller Azeredo da Silveira en "Itamaraty Aproximase da Africa", *Journal do Brasil*, 27 de marzo, 1974.

<sup>96</sup> FBIS, 23 de septiembre 1976, P. D. 1, citado por M. Daly Hayes, "Brazil and South Atlantic: Changing perspectives an Emerging Issue", Washington, Center of Brazilian Studies, Seminar on Brazil and the South Atlantic, 1978, p. 8.

<sup>97</sup> *Journal do Brasil*, 14 de octubre, 1976, según FBIS, 15 october, 1976, citado en Daly Hayes, *op. cit.*, p. 8.

tesis de soberanía, apoyada en el principio de la *defrontazao*, sobre un sector del continente antártico (28 grados *w* hasta los 49 grados 50 minutos *w*), que se esuperpone en parte con el territorio reclamado por Argentina y carente de bases de apoyo logísticas suficientemente próximas como para posibilitar el acceso naval a la difícil área del mar antártico, los puertos de Montevideo en Uruguay y del sur chileno pueden ser alternativas abordables, a menos que se lograra un *modus vivendi* con Argentina sobre las respectivas zonas de influencia en el Atlántico Sur. Esta última opción —de ninguna manera descartable— no parece tener probabilidades de materializarse en el futuro inmediato, dado los múltiples temas que generan tensiones entre ambas naciones.

De llegar a agravarse aún más las diferencias argentino-chilenas, pueden eventualmente facilitar un acuerdo para el acceso brasileño a la Antártida por esa vía (tampoco esta alternativa presenta, por factores que no es el caso analizar aquí, muchas probabilidades). Dado que los intereses brasileños en la Antártida son a largo plazo y fundamentalmente económicos (explotación de petróleo y recursos naturales), no importan tanto los aspectos de soberanía, sino la articulación de acuerdos políticos en el marco austral que le permitan participar en las futuras explotaciones con los miembros del Tratado Antártico, y ello implica necesidad de acuerdos con algunos o todos los países que tienen intereses en esa región: Argentina, Chile, Gran Bretaña y Sudáfrica.

Tras la identificación de estas otras áreas-problema, lo que se desea señalar aquí es la existencia de situaciones mucho más complejas que las que son normalmente tenidas en cuenta al considerar las posibilidades de una OTAS. Varios son los escenarios probables de composición de alianzas y conflictos en el marco subregional, capaces de afectar significativamente la disposición de Brasil, Argentina y Chile para acceder a un acuerdo en esta materia.

De igual manera, muchos son los factores internos y externos (en particular, las modalidades de vinculación con Estados Unidos y el modelo de crecimiento e inserción internacional puesto en práctica) que pueden modificar la percepción de costos y beneficios para estos actores.

Por otra parte, la adscripción a los valores de “la defensa de occidente” no significa que estas naciones no intenten adelantar en su favor aquellos aspectos que los grupos dominantes consideran convenientes, según su imagen del “interés nacional”. Es decir, que la consigna ideológica no responda, en gran medida, a las motivaciones de la acción. Tanto Brasil como Argentina y Sudáfrica —con diferentes grados de “autenticidad ideológica”— se encuentran incluidos en este caso. A nuestro entender, los tres han hecho extenso uso del “peligro de avance del comunismo internacional” para obtener medios materiales, legitimar otros fines o querer volcar en su favor procesos políticos.

### *Sudáfrica*

Los objetivos de Sudáfrica ya han sido suficientemente comentados. Se diferencia de los países latinoamericanos en que para la supervivencia del

régimen existe una forma de presencia indirecta soviética en África, que le es realmente peligrosa: el apoyo a los movimientos de liberación del cono sur africano.

Sin embargo no es éste el peligro principal que se exhibe. La justificación de la impostergable necesidad occidental de apoyar a Pretoria se basa, según las declaraciones de estadistas y trabajos de intelectuales,<sup>98</sup> en la amenaza naval de la URSS a las esenciales líneas de transporte marítimo y de suministros petroleros que utilizan las rutas del Cabo para alcanzar al mundo industrializado. La base ideológica de esta formulación responde al *apex* de la guerra fría y ha quedado fijada en el tiempo. Constituye una visión dicotómica del mundo, estereotipada en personajes malos y buenos. Estratégicamente, corresponde no a una visión de conflictos regionales localizados en áreas periféricas, sino al conflicto global generalizado, el enfrentamiento último entre las superpotencias. En párrafos posteriores analizaremos las debilidades de este planteamiento.

### *Brasil*

También nos hemos detenido a identificar los intereses de Brasil y el papel que puede jugar la OTAS en ese contexto. Según el Segundo Plan Nacional de Desarrollo, los objetivos de la presente etapa son los de lograr un crecimiento acelerado y en gran medida autosostenido, que permitan sentar las bases para la "grandeza" de Brasil.

Si existe conflicto entre "grandeza" y "crecimiento", predomina la segunda. Las políticas de prestigio pueden resultar, en ocasiones, negativas (por ejemplo, imagen de Brasil frente a África Negra). Además, la "grandeza" no podría ser sostenida, ante la falta de medios, y su costo político y económico resultaría elevado. La ya probada política dual otorga mayor flexibilidad que elegir definitivamente por uno u otro bando, permitiendo sacar el mejor partido posible de ambos mundos.

La posible "desobediencia" al actor militar norteamericano —supuesto que el interés de una alianza como la OTAS fuera compartida por los sectores principales del aparato de poder de Estados Unidos, situación que en el presente no se produce—<sup>99</sup> no tiene por qué provocar penalizaciones para Brasil, ya que su posición se halla ubicada dentro de las líneas de borde

<sup>98</sup> Entre otros, ver: "Power-Political Position and Strategic Problems of the Republic of South Africa", *South Africa International*, vol. vi, number 3, Johannesburg, January, 1976; "The Cape of Storms", *South Africa International*, Vol. vii, number 3, Johannesburg, January, 1977; "Soviet Global Strategy: The Great Challenge to the West at the Sea", *South Africa International*, vol. vi, number 3, Johannesburg, 1976.

<sup>99</sup> Ver las declaraciones del secretario de Estado, Cyrus Vance, en 1977 y en 1978, ambas del mismo tenor, advirtiendo que las relaciones de Sudáfrica con Estados Unidos se deteriorarán si no adoptan prontas medidas para poner fin a su política de discriminación racial (*Clarín*, 2 de julio de 1977): "...hemos afirmado claramente al gobierno de Sudáfrica que un fracaso en comenzar a hacer serios progresos hacia

permitidas a las conductas heterodoxas. En la práctica, Brasil no ha renunciado ni limitado su participación en el CAMAS (Comando del Área Marítima del Atlántico Sur), organismo integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, y que coordina el adiestramiento naval mediante operativos conjuntos.

También continúan en plena vigencia los operativos UNITAS de adiestramiento, íntimamente vinculados a la fuerza del Atlántico Sur norteamericana, que se desarrollan en el Océano Atlántico y Pacífico, con participación de unidades navales latinoamericanas y estadounidenses. La vía para una vinculación naval por parte de Sudáfrica con América Latina se apoyará justamente, durante sus inicios, en la existencia de los UNITAS.

### *Argentina*

Gran parte de las apreciaciones realizadas para Brasil resultan válidas para Argentina. No obstante, se manifiestan políticamente, en muchas ocasiones, con signo contrario. Donde Brasil se abstiene, Argentina promueve; cuando la dirección militar brasileña puede prescindir del marco formal de la OTAS e inclusive rechazarla oficialmente, los marinos argentinos sienten la necesidad de proclamarla. ¿Cuál es la percepción de sus intereses en África del gobierno militar y qué papel le corresponde a la OTAS?

Argentina también persigue el desarrollo económico y su ascenso a la categoría de "potencia intermedia" a nivel mundial. En la región, mantiene desde la época colonial una competencia por el liderazgo con Brasil. Ambos países han buscado ejes externos para potencializarse y ello los condujo —según los modelos elegidos— a nuevas disputas por la obtención de una "relación especial" con los Estados Unidos; a breves momentos de coincidencia en aperturas autónomas o a disidencias, cuando los modelos no se correspondían en sus orientaciones ideológicas-económicas.

Debe destacarse que más allá de estos cambios han existido factores de conflicto de carácter prácticamente permanentes (por ejemplo, la proyección en la subregión), intentos malogrados de mutua acomodación y largos periodos de competencia. Una observación interesante, dada la actual presencia de regímenes militares autoritarios y de modelos de capitalismo dependiente, es que el hecho de compartir universos ideológicos a nivel global (mundo libre contra marxismo) no ha facilitado en absoluto acuerdos en ningún aspecto esencial, excepto en algunos de la órbita militar (y éstos sólo en forma parcial). El objetivo de "predominio" a nivel regional ha impuesto la tónica a la conducta de ambos países que no se halle estrictamente ligada a intereses de carácter global (por ejemplo, demandas en el esquema N-S).

el fin de la discriminación racial y la participación política plena, sólo puede tener un impacto creciente adverso en nuestras relaciones. ("Excerpt from Secretary Vance's Address on US Policy Toward Africa", *The New York Times*, June 21, 1978.) Actualmente la política africana de los Estados Unidos se halla en un proceso interno de redefinición, con partidarios de la línea "dura" y "blanda" compitiendo por el dominio.

*Vínculos argentino-sudafricanos*

Los contactos argentinos con Sudáfrica son antiguos y se inician a principios de siglo, con el asentamiento de inmigrantes *afrikaners* en la Patagonia. En la década de los treinta se oficializan las relaciones entre Sudáfrica y Argentina. Después de la Segunda Guerra Mundial, Sudáfrica trata de obtener, sin éxito, un pacto de defensa del Atlántico Sur, en el cual participarían Brasil, Portugal y Argentina.<sup>100</sup>

Las relaciones con África Negra y Sudáfrica, áreas ignoradas por la Cancillería más allá de los foros de la ONU, y las vinculaciones con algunos países de África del Norte, comienzan a vitalizarse con el gobierno de Frondizi (1958-62), que envía una misión diplomática y comercial a ambas regiones. Estas serán seguidas por varias más a través de distintos gobiernos. El interés por África Occidental y Sudáfrica acrecentará muy lentamente su importancia, permaneciendo como un tema marginal en la formulación de la política exterior. El interés se centrará en obtener un voto favorable de África Negra en las Naciones Unidas en cuestiones esenciales para Argentina (por ejemplo, recuperación de las Islas Malvinas).

Este interés político, armónicamente insertado en una posición tradicional del *áris* contraria al colonialismo, impone ciertas limitaciones a las modalidades de vinculación con Sudáfrica y su presentación al mundo externo. Así, Argentina votará sistemáticamente a favor de las resoluciones anticolonialistas y antiracistas, mientras tratará de expandir sus vínculos económicos con Pretoria.

La vigorosa y muy bien orquestada campaña de acercamiento puesta en práctica por Sudáfrica a fines de la década de los sesenta, que articula lúcidamente la atracción económica con la obtención de una malla de contactos diplomáticos y militares,<sup>101</sup> significará un obstáculo para la posición equilibrada que pretendía mantener Argentina. En ese momento el peso político del mundo afroasiático en la ONU es relevante, pero también lo son en la perspectiva de Buenos Aires —las necesidades de gobierno y sector privado de expandir los mercados externos, especialmente los de productos no tradicionales (manufacturas). En este caso, tanto Sudáfrica como África Occidental parecen presentar buenas oportunidades. Al igual que Brasil, Argentina desea trabajar con ambas. Se diseñará, por lo tanto, una política dual.

Sin embargo surgen aquí ciertas diferencias iniciales. Argentina no posee el vínculo portugués ni la situación privilegiada de Brasil para entrar a Mozambique, Angola y Guinea. Comparte, en cambio, la simpatía de los sectores

<sup>100</sup> Bullier, *La République Sud-Africaine...*, *op. cit.*, p. 85.

<sup>101</sup> C. Moneta, *Argentina y África Negra*, *op. cit.* (Para determinar el papel jugado por los diferentes actores internos de la coalición dominante, y sus actitudes y motivaciones, se realizó un intenso estudio de campo, basado en numerosas entrevistas personales, así como en un análisis de sus declaraciones y actividades.)

militares, parte del cuerpo diplomático y el sector exportador privado por el régimen sudafricano. En consecuencia, las políticas a adoptar variarán según los intereses en juego y la orientación ideológica de los grupos que controlan el gobierno.

La percepción del papel de África en la política exterior resulta aun hoy, confusa, estereotipada y unidireccionalmente orientada.<sup>102</sup> Su manejo se restringe a un reducido número de funcionarios diplomáticos y económicos; a un grupo también limitado pero importante de empresas de capital nacional y transnacional, y a altos oficiales de la armada<sup>103</sup> (generalmente, los comandantes de la Flota, jefes de Estado Mayor y sus asesores de política internacional). No obstante, esta situación está siendo lentamente modificada, en cuanto a la difusión está siendo lentamente modificada, en cuanto a la difusión de conocimientos y participación en las decisiones, en virtud del incremento del comercio y los contactos directos con África Negra.

Existe internamente cierta polarización en los sectores comercial y diplomático, en cuanto a sus preferencias. Los primeros, si bien desean comerciar con todo el continente, si son enfrentados con una opción ineludible, se dividirán en partidarios de África Negra o de Sudáfrica (hasta el presente, han prevalecido estos últimos).

En cuanto a los diplomáticos, los que han tenido contactos con África Negra en la ONU o los pocos que han servido en ella, mantienen actitudes favorables a los nuevos países africanos. Por el contrario, casi todos los que han actuado en Sudáfrica retornan convertidos en entusiastas agentes de proselitización en favor de Pretoria.<sup>104</sup> Sobre ellos parece haber influido notablemente el exquisito tratamiento que sus huéspedes sudafricanos les dispensaran. Perteneciendo a una institución tradicional, de valores elitistas europeizantes, con manejo decimonónico y poco o ningún conocimiento profundo del tema, se hallan desde el inicio inseguros y mal predispuestos frente a África Negra (y al Tercer Mundo en general). Con fuertes vinculaciones en el sector empresarial y en la Marina de Guerra, estos funcionarios —junto con ciertos jefes navales— han constituido piezas clave de la penetración sudafricana en la Argentina.

El otro actor esencial en la relación de fuerzas internas es la Armada. De muy buen nivel profesional, orientación liberal en lo económico, valores europeizantes y tradicionalistas, rígida ideológicamente y, en general, firmemente comprometida con la versión moralmente dicotómica de la guerra fría, posee, al igual que su contraparte brasileña, un legítimo interés en la expansión de su capacidad de acción operativa, severamente limitada por una relativa falta de medios. La ambición de incrementar sustancialmente su peso político interno y el deseo de poner en práctica una política de prestigio que contribuya

<sup>102</sup> *Ibid.*

<sup>103</sup> *Ibid.*

<sup>104</sup> *Ibid.*

a materializar el sueño de "potencia intermedia" y "potencia regional de primer orden", constituyen otros de los parámetros que guían su acción.

Las simpatías por Sudáfrica no son, pues, nuevas en los ámbitos comercial, diplomático y militar, creciendo gradualmente en el primero y último de los nombrados, a partir de 1967. Salvo el breve interregno de los periodos de gobierno de Cámpora y Perón (1973-74), cuando el eje se inclinó decididamente por África Negra, la tendencia ha sido favorable a Sudáfrica, manteniéndose, sin embargo, la política anticolonialista en los foros de Naciones Unidas y un mayor contacto con África Occidental.

La situación se presenta entonces, en sus líneas generales, bastante parecida a la de Brasil. Política y económicamente conviene mantener vínculos con África Negra y Sudáfrica; militarmente, en cambio, por razones ideológico-estratégicas y por circunstancias del juego de poder interno, Sudáfrica resulta beneficiada.

#### *Importancia de la OTAS para la Argentina*

Tras el golpe de Estado de marzo de 1976 el nuevo régimen militar intenta hacer frente a graves problemas en la dimensión regional. En el plano geopolítico, los conflictos con Chile (Beagle, Antártida); con Brasil (obras hidroeléctricas en el Alto Paraná, proyección de su influencia terrestre y marítima; Antártida); las negociaciones con Inglaterra en pos de la devolución de las Malvinas y la defensa de los derechos territoriales antárticos constituyen los temas principales de la agenda.

La dimensión económica de los mismos surge a través de la actual y futura explotación de los recursos oceánicos (petróleo; nódulos; pesca en el mar patrimonial y en el mar antártico —*krill*—; futuro aprovechamiento de las cuencas submarinas cercanas a las Islas Malvinas y en la Antártida). Es necesario enfatizar nuevamente que la competencia argentino-chileno-brasileño por el control de las áreas australes del Atlántico se presenta no sólo en términos de una simple ambición de prestigio y satisfacción de retóricas formulaciones del interés nacional. Para Argentina —y en un ámbito más restringido, también para Chile— gran parte de sus posibilidades económicas en el futuro provienen de sus riquezas oceánicas y extracontinentales.

Percibiendo que en términos de distribución de poder, la situación se halla tornado favorable a Brasil, Argentina intenta obtener acuerdos de carácter sectorial con ese país (las formulaciones para un acuerdo global fracasaron). Se busca, por lo tanto, una "entente" cooperativa, partiendo de la base —que demostró ser equivocada— de que un universo ideológico y profesional compartido facilitaría la obtención de acuerdos.

Simultáneamente, Argentina tratará de recomponer el balance regional mediante mayores vínculos con otras naciones del continente. En cuanto a las relaciones con la potencia hegemónica, la situación con Washington será tensa,

dada la resistencia del gobierno de Buenos Aires a aceptar los parámetros de la política de derechos humanos lanzada por Carter.

Por último, un factor de enorme importancia surge de la competencia interna por el poder entre las distintas fuerzas militares, correspondiéndole al ejército, por su mayor gravitación, la presidencia de la república y el peso político decisivo. La marina ha tratado tradicionalmente (con bastante éxito) de incrementar sus recursos políticos muy por encima de los que podían corresponderle en la distribución de poder interna. El almirante Massera, comandante en jefe de la Armada, ha tratado por todos los medios posibles de aumentar su influencia *vis a vis* las otras fuerzas.

Dado que la distribución de poder relativo surge en principio de una simple aritmética del respectivo potencial (número de efectivos, etcétera) y de la importancia de las tareas que debe cumplir cada fuerza, la Armada utilizó el "caso" de la "amenaza soviética" al Atlántico Sur y al Índico —al igual que posteriormente sacará máximo rédito político al conflicto del Beagle— para incrementar su peso político interno. Tampoco es casualidad que la Marina bregó y obtuvo el control de la cancillería en la distribución de ministerios entre las fuerzas. El manejo de los asuntos externos constituye una veta riquísima para ejercer papeles protagónicos y poner en práctica políticas "de defensa del interés nacional", que puedan contar con el apoyo de la población.

La OTAS permitía satisfacer, en este contexto, varios objetivos:

1. Posibilita obtener recursos financieros internos —y, eventualmente, externos— para incrementar el poder de la flota;
2. Se esperaba contar con una carta de negociación con Washington, que contribuyera a disminuir los roces provocados por la represión interna y facilitara la provisión de navíos y equipos de combate;
3. La OTAS constituiría, asimismo, una excelente oportunidad para disminuir las tensiones con Brasil, buscando acuerdos en el ámbito naval que contribuyeran a neutralizar las apetencias de éste en el Atlántico Sur y, eventualmente, en la Antártida;
4. Igual posibilidad se ofrecía con Chile (todavía no se había producido el fallo del arbitraje sobre el Beagle, pero ya existía conocimiento de que sería negativo), país que parece haber participado desde el principio en la formulación de la propuesta de la OTAS;<sup>105</sup>
5. Dado cierto interés inglés en que se concentrara el proyecto,<sup>106</sup> podían eventualmente favorecerse las negociaciones sobre las Malvinas;
6. Se satisfacía el requerimiento ideológico de "contribuir a la defensa del mundo occidental" a la par de favorecer a los sectores económicos internos interesados en el mercado sudafricano y en el de sus países-clientes;

<sup>105</sup> Artículos de las revistas: *Hoy* (Argentina) y *Qué Pasa* (Chilena) después de efectuarse la Octava Conferencia Naval Interamericana en Río de Janeiro, afirmando que el Pacto de la OTAS estaba inspirado por las marinas de ambos países. Cit., en *Le Monde Diplomatique*, marzo, 1977, art. cit.

<sup>106</sup> *Ibid.*

7. La interacción de estos factores provocaría un crecimiento de la "estructura estratégica" de Argentina en el marco regional y en el hemisferio austral.

Muchos son los testimonios e informaciones que permiten fundamentar esta interpretación, pero que no es posible reproducir aquí. Nos limitaremos, por lo tanto, a citar sólo algunos artículos publicados bajo seudónimo<sup>107</sup> por altos jefes navales y el mínimo de información con respecto a los pasos dados por Argentina para la materialización de la OTAS.

Así, la necesidad norteamericana de contar con puntos de apoyo en el sector austral latinoamericano; los intereses comunes y las ventajas de una cooperación argentino-sudafricana, que se reconoce abiertamente ha estado funcionando por años; la necesidad de una "transición ordenada" a la independencia de Angola y Namibia y de una "normalización" de la situación del Atlántico Sur, junto a la preocupación por el "destino manifiesto" planteado por Brasil, surgen claramente de estos trabajos:

El concepto naval estratégico de los Estados Unidos en el confín austral americano debe, obviamente, atender al grado de colaboración a recibir en una emergencia en este teatro o en su zona de influencia, a la luz de las bases y puntos de apoyo utilizables, de los medios a participar, de las situaciones políticas, etcétera...

En el Atlántico Meridional se dirimirán conflictos provocados por la existencia de intereses marítimos antagónicos en el orden regional y mundial...

La apetencia hegemónica brasileña contrasta, sin duda, con los méritos de la integración naval argentino-sudafricana y debilita, de hecho, la cohesión indispensable para asegurar un buen uso del Atlántico Meridional [...] no puede ser fundar un ideal (la tradición imperial brasileña de potencia marítima) a espaldas de un mundo donde la cooperación resulta ineludible; sobre la omisión de otros países ribereños como la Argentina y Sudáfrica, que conscientes de sus responsabilidades, antes de detentar una posición anacrónica, supieron echar las bases de una labor constructiva para instrumentar el uso normalizado del Atlántico Sur...

La Argentina y Sudáfrica avanzan conjuntamente en el afianzamiento de sus relaciones comerciales sobre la base de un tráfico mercante en decidido aumento [...] su navíos, tras ocho años de actividad profesional, han elaborado eficientes planes de trabajo y ejecutado ejercitaciones con resultados por demás satisfactorios;<sup>108</sup>

Ciertas actividades de los países inmersos en el campo regido por las grandes potencias se efectúan dentro del juego vigente de los intereses, normalmente antagónicos, de las mismas. Mientras esas actividades no ofendan los márgenes convenientes a dichos intereses, nuestros países se moverán con

<sup>107</sup> Bianchi y Von Kirk, "Atlántico Sur, méritos y apetencia", *Estrategia*, núms. 34-35, Buenos Aires, 1975, p. ?.

<sup>108</sup> *Ibid.*, pp. 60-61.

la libertad de acción condicionada de que, por lo general, han disfrutado [...] surge así la necesidad de conciliar los propios intereses con los de la coalición de la cual uno forma parte. No siempre agrada el resultado, pero hasta donde se logre variar sus ingredientes, habrá que aceptar las reglas del juego;<sup>109</sup>

Cualquier esfuerzo de capacitación en el África Meridional debe analizar cuidadosamente el intrincado proceso seguido por los pueblos africanos para sacudir las secuelas de una estructura geopolítica perimida [...] las primeras etapas como estados independientes son, sin duda, las más difíciles de caminar; es allí cuando el apoyo comercial, tecnológico y de desarrollo, brindado lealmente, cobra valores decisivos y es base segura para acuerdos ulteriores...

Con la excepción de la República Sudafricana, la docena de ribereños al este y al sur del Cabo Palmas han explotado escasamente el privilegio de países marítimos.<sup>110</sup>

Esta orientación es apoyada en términos mucho más estereotipados y tremendistas por *La Nación*, diario que representa los sectores liberales de corte más conservador:

La República Sudafricana constituye una pieza maestra para occidente, incluyendo a los intereses más altos de nuestro país. A pesar de ello, una concepción equivocada de nuestra estrategia internacional, así como la de otras naciones importantes, ha perturbado el establecimiento de relaciones normales en el plano político, económico, comercial y cultural. Ello debe ser revaluado hoy con toda urgencia, a causa de las graves circunstancias político-ideológicas provocadas por el imperialismo soviético en África... nuestras relaciones con África deben ser revisadas. La Argentina puede desempeñar un papel importante en el cambio de actitud de otras naciones... África del Sur es un bastión de la lucha contra la infiltración comunista, ya presente en el Atlántico Sur.<sup>111</sup>

Del 4 al 9 de abril de 1976, a pocos días del golpe militar, se realiza en Buenos Aires una serie de reuniones con el almirante George Ellis (comandante saliente de las fuerzas norteamericanas del Atlántico Sur); James Sagerholm (comandante entrante); el ministro de Marina del Brasil, almirante Azeredo Henning, y el comandante en jefe de la Marina Argentina, miembro de la Junta Militar de Gobierno. El objeto de la reunión fue el de considerar cuestiones de seguridad en el Atlántico Sur.

El 24 de abril un avión de la Fuerza Aérea Brasileña conduce a la base naval sudafricana de Simonstown a altos jefes navales brasileños y argentinos,

<sup>109</sup> *Ibid.*, p. 57.

<sup>110</sup> *Ibid.*, p. 58.

<sup>111</sup> Citado por *Jeune Afrique*, núm. 809, Paris, juillet, 1976.

con el propósito de mantener conversaciones con jefes sudafricanos, sobre el mismo tema.<sup>112</sup> Su tratamiento continúa, según declaraciones del almirante Shear, jefe adjunto de Operaciones Navales de los Estados Unidos, en el seno de la Octava Conferencia Naval Interamericana, celebrada en agosto de 1976.<sup>113</sup>

Recién en septiembre de ese año Argentina reconoce a la República de Angola. En octubre el canciller argentino, almirante Montes, formula en New York declaraciones a la agencia italiana ANSA, expresando que "las relaciones entre Argentina, Sudáfrica y el Cono Sur son realmente importantes para la defensa eficiente del Atlántico Sur... cuya seguridad es de suma importancia."<sup>114</sup> Afirma también que "ya ha habido conversaciones", las cuales "no han alcanzado un grado tal como para conocer la opinión de EE. UU. al respecto".<sup>115</sup> Por último, reconoce "que aún no se han dado los pasos concretos para formalizar la alianza".

Dos días más tarde el general Sumner, presidente de la Junta Interamericana de Defensa, destaca en Nueva York, en una comida de la Cámara Argentina-Norteamericana de Comercio, la importancia del Atlántico Sur, la amenaza del comunismo al continente sudamericano "real y creciente" y que Argentina "representa el frente de combate de ese hemisferio, siendo sus vías estratégicas en el mar austral vitales para el futuro transporte de petróleo".<sup>116</sup> Editoriales de diarios argentinos lo interpretan como una señal del "renacimiento estratégico" del país.<sup>117</sup>

Cuatro meses antes de estos hechos, el propio presidente de la República, general Videla, discutió las posibilidades de que se suscribiera un tratado de defensa del Atlántico Sur en una comida mantenida con tres excancilleres argentinos y un subsecretario de relaciones exteriores.<sup>118</sup>

En el mismo mes en que el canciller Montes hace sus declaraciones en Nueva York, la revista *Seapower*, órgano de la Liga Naval Norteamericana, expresa que "indicaciones recientes muestran que los Estados Unidos esperan mantener, con la ayuda de gobiernos amigos, una influencia indirecta en la región, basada en la cooperación".<sup>119</sup>

<sup>112</sup> *Ibid.*

<sup>113</sup> Prensa Latina, 27 de agosto de 1976, citado por *Le Monde Diplomatique*, marzo, 1977.

<sup>114</sup> "Gestión con Sudáfrica para la Defensa Marítima", *La Opinión*, Buenos Aires, 4 de octubre, 1977.

<sup>115</sup> *Ibid.*

<sup>116</sup> "Para el General Sumner, Argentina es el Ancla del Atlántico Sur", *La Opinión*, 6 de octubre, 1977.

<sup>117</sup> *Ibid.*

<sup>118</sup> De acuerdo a la información dada a conocer a *La Opinión* por el ex-canciller Miguel Ángel Zavala Ortiz (13 de marzo de 1976), citado por Greño Velasco, "Estrategia y Política en el Atlántico Sur", revista *Política Internacional*, núm. 148, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, diciembre, 1976.

<sup>119</sup> Citado en *Le Monde Diplomatique*, marzo, 1977, p. 12.

A su regreso de Nueva York, Montes desmiente sus declaraciones a ANSA, restándole la importancia que se les había asignado y declarando que no resultaba necesario concretar un pacto militar por el momento.<sup>120</sup> A partir de entonces el tratamiento público del tema se debilita, desapareciendo gradualmente, si bien los contactos navales y comerciales por parte de Argentina, Uruguay y Brasil con Sudáfrica continúan en forma bilateral (a ellas se les agregan las tratativas entre Bolivia, Paraguay y Sudáfrica para eventual recepción de inmigrantes *afrikaners* de Rodesia y Sudáfrica).

OTAS no llega a cristalizar. Fue concebida como una operación de carácter estratégico-militar, pero sus objetivos profundos correspondían a lo político. Cada uno de los actores participantes, como se ha tratado de señalar, intentó utilizar al acuerdo como un instrumento que satisficiera sus propias necesidades. Existieron coincidencias, pero carecían de solidez necesaria, ya que se partía de metas en gran medida distintas, la mayor parte de las cuales podían ser obtenidas sin necesidad de institucionalizar un pacto militar.

En cuanto al cambio de actitud de la Argentina, resulta aún prematuro intentar su análisis. Sin embargo puede señalarse una serie de factores que en nuestro entender han incidido significativamente en su suspensión:

#### 1. Factores internos:

- Cambios en la distribución interna de poder de la Junta Militar;
- Aparición de nuevos problemas de orden territorial, que por su gravedad contribuyeron a desplazar el centro de la atención política y de la opinión pública hacia ellos (conflicto del Beagle).

#### 2. Factores externos:

- Necesidad de evitar una situación de alto grado de conflicto con la URSS, en atención a factores económicos y tecnológicos (las exportaciones argentinas a la URSS superan los 200 millones de dólares, ubicándose en el quinto lugar entre los compradores de productos argentinos. La Unión Soviética ha prestado apoyo tecnológico y financiero para realizar los estudios de aprovechamiento hidroeléctrico y de navegación del Paraná Medio, programa de proyectos que la Argentina mantiene como carta alternativa, en el caso de fracasar las negociaciones con Brasil y Paraguay por las obras del Alto Paraná);
- Fallo desfavorable en el arbitraje del Beagle y declaración chilena pretendiendo soberanía sobre aguas del Atlántico;
- Decidido rechazo brasileño a participar en el Tratado;

<sup>120</sup> Declaraciones del canciller recogidas por el diario *Clarín*, citado por *Le Monde Diplomatique*, mars, 1977, p. 12.

- Reacción altamente negativa del grupo afroasiático en particular, y de los países centrales occidentales. (Vinculación de la OTAS a la imagen negativa del régimen basada en su violación de los derechos humanos; crítica abierta de los países africanos negros, por el apoyo que significaba a Sudáfrica).

*La OTAS ¿viabilidad operativa o simple pieza de interés político?*

En una conferencia pronunciada en Sudáfrica sobre el poder naval, el comodora británico A. Wemyss declara que:

aparte de la NATO y del Pacto de Varsovia, los siguientes países mantienen marinas con el tipo de capacidad requerida para influenciar las actividades desarrolladas en sus esferas de interés, sino más allá de ellas: Argentina, Brasil, Chile, Perú, India, Japón y España.<sup>121</sup>

Este juicio coincide con el expresado por los jefes navales y miembros del gobierno de los países latinoamericanos. Sin embargo otros son los criterios que deben ser incluidos al considerar si la OTAS presenta posibilidades efectivas desde el punto de vista militar.

El tema es demasiado vasto para su tratamiento en este trabajo y exige conocimientos especializados. No obstante, pueden señalarse algunas debilidades que a nuestro juicio presenta la OTAS, restándole capacidad de disuasión,<sup>122</sup> pudiéndose apoyar su eventual vigencia solamente en su carácter de instrumento político: el de Estados aliados de una superpotencia en un conflicto entre superpoderes. Pero ésta es justamente la situación última que se desea evitar a través del ejercicio de la disuasión, y a ésta no se la posee, en virtud del propio potencial. Consideramos rápidamente los principales obstáculos endógenos y exógenos que restan viabilidad a la OTAS:

1. La materialización del concepto de "control del mar" resulta hoy, por el avance tecnológico, de carácter relativo. Sólo se pueden "controlar" zonas limitadas, por periodos de tiempo también limitados, para el desarrollo de actividades concretas.

2. Durante el resto del tiempo únicamente se puede aspirar a: i) Estar en disposición de "controlar" cuando y donde resulte necesario; ii) "Disuadir" al oponente; iii) Realizar políticas de prestigio.

<sup>121</sup> Wemyss, A. F. C., "The part played by naval forces on the international scene", *The South African Institute of International Affairs*, Vol. 5, núm. 4, Johannesburg, december 1974, p. 26.

<sup>122</sup> Definida como "Una manera de controlar la conducta de otra persona mediante la promesa de castigarla por acciones inaceptables o de denegarle el éxito en sus intentos".

3. El teatro de operaciones de Atlántico Sur, como todos los actores navales lo han expresado, es un espacio en gran medida "vacío". La presencia militar de las superpotencias es de bajo nivel, si se la compara con otros teatros (Atlántico Norte, Mediterráneo, etcétera).

4. Hasta el presente, la fuerza naval soviética de superficie asignada a la región es casi simbólica (un crucero, dos destructores, dos submarinos y dos embarcaciones de desembarco).<sup>123</sup> Su capacidad de interferir el tráfico por la ruta del Cabo descansa en la flota submarina y no en esta fuerza, que actúa para prestar apoyo político a los países de la costa occidental africana que se hallan en buenas relaciones con Moscú y para obtener información. Su principal objetivo en el futuro será precisamente el de disuasión.

5. El tráfico comercial soviético por el Cabo es muy importante y se vería expuesto a una reciprocidad de interferencias por parte de los Estados Unidos si intentara obstaculizar esa ruta de navegación. Si lo deseara, la URSS puede interrumpir el tráfico con unidades de superficie con mucha mayor facilidad en otras áreas (Índico; Suez, etcétera).

6. La URSS no cuenta hasta ahora con suficientes puntos de apoyo en la región ni las fuerzas navales necesarias como para constituir una amenaza significativa.

7. Dada la bipolaridad militar esencial aún existente y la inserción de los actores australes en la esfera de influencia occidental, toda amenaza efectiva por parte de la Unión Soviética o sus aliados traería aparejada la respuesta norteamericana. La capacidad defensiva emanaría entonces del apoyo provisto por los Estados Unidos o Europa. La OTAS no posee, desde el punto de vista estrictamente militar, los recursos necesarios para "disuadir" a la URSS sin contar con el masivo apoyo norteamericano.

8. Las marinas de los miembros potenciales de la OTAS, a pesar de ser importantes a escala regional, carecen de las unidades (tipo y número); capacidad logística, económica, de personal, etcétera, para poder cumplir con todas las actividades tácticas que impone la obtención del control marítimo:

- a) Control de salida (bloqueo de un oponente en sus puertos o bases);
- b) De estrangulamiento (obstaculizar el pasaje del antagonista a través de ciertos puntos geográficos);
- c) Operaciones de búsqueda abierta (dar caza a fuerzas enemigas en océano abierto);
- d) Defensa local (impedir el acceso al oponente a ciertos puntos o zonas específicas).<sup>124</sup>

<sup>123</sup> Datos proporcionados por el Comando Supremo Aliado del Atlántico, *The New York Times*, 21 de junio, 1978.

<sup>124</sup> "A Estrategia, a Lei a Economia e a Guerra no Mar", *Journal do Brasil*, 8 de agosto, 1976.

Las marinas de Brasil, Argentina y Sudáfrica poseen carácter defensivo; carecen aún de potencial suficiente como para patrullar sus propios mares patriomoniales en forma eficiente; no tienen infraestructuras de reaprovisionamiento y logística que les permitiera operar a muy grandes distancias de sus bases. Todas ellas pueden ofrecer, en cambio, satisfactorios puertos, aeródromos, sistemas de comunicación y de seguimiento de naves, además de cuadros capacitados técnicamente.

Por lo expuesto, estas fuerzas carecen hoy por sí mismas de credibilidad como disuasoras. Su papel puede, en cambio, ser importante en carácter de aliado de los Estados Unidos; es decir, en función política y no totalmente militar.

Ello no implica que estas armadas no puedan alcanzar cierto umbral mínimo de credibilidad en las próximas décadas, dados sus grandes esfuerzos por modernizar y aumentar su material naval (que ha tenido hasta el presente como meta practicar la disuasión a nivel local y mantener la soberanía sobre los recursos oceánicos).

En este caso y coincidiendo con Daly Hayes,<sup>125</sup> grandes son los cambios de situaciones y objetivos que es dable esperar. Teniendo en cuenta el nivel y tipo de tensiones subregionales existentes, la velocidad de cambio de los regímenes políticos en América Latina; las tendencias de crisis y enfrentamientos observables en el sistema internacional (particularmente la N-S); los cambios en la estratificación mundial y la evolución de la situación sudafricana, existe un gran número de escenarios probables en cuanto a la composición y objetivos de alianza y enfrentamientos. Entre éstos, la OTAS sólo mantiene el carácter de una opción más (de visión conservadora y de *status-quo*) entre un amplio número de alternativas.

Si ésta es nuestra visión del futuro a largo plazo, no debemos olvidar el corto y mediano plazo. Nos parece muy probable, en atención a las últimas informaciones recogidas,<sup>126</sup> que la NATO intente proveer a la defensa de las rutas del Cabo. Ello no implica obligatoriamente que se extiendan los límites geográficos de su perímetro defensivo. Puede que se articulen acuerdos de distinto grado y contenido con sus aliados africanos (¿el paso deseado por Sudáfrica? por qué también pueden ser otros los países elegidos) y, eventualmente, con algunos de los países atlánticos sudamericanos (¿Brasil en la NATO?). También es posible que la NATO, con el apoyo sustancial de los Estados Unidos, organizara fuerzas estacionadas en el área con carácter transitorio (ya que el hecho de "estar presentes" frente a la URSS no significa desear promover una "escalada" de "presencias" en la región).

Nuevamente las alternativas son varias y dependen fundamentalmente de la evolución de los acuerdos (o desacuerdos) entre las superpotencias sobre el papel —y sus límites— que África va a jugar en sus estrategias globales y de lo que sean capaces de realizar —básicamente por sí mismas (incluyendo el apoyo endógeno de África Negra)— las fuerzas de liberación africanas.

<sup>125</sup> Hayes, Daly, "Brazil and the South Atlantic...", documento citado, pp. 12-14.

<sup>126</sup> "Nato Maps Defense Oil Route", *The New York Times*, 21 June, 1978.

En este caso los países latinos del sur son en mayor medida agentes reactivos que activos. Las circunstancias que condujeron al primer "congelamiento" de la OTAS pueden haber dejado alguna experiencia a los principales interesados, sobre sus costos y beneficios. Incorporarse a una OTAS significa oponerse a una tendencia liberadora que afortunadamente aparece como irreversible en el teatro africano. Una sumisión total a los centros o un irresponsable condoterismo no parecen ser los caminos adecuados a recorrer por quienes se consideran conductores de potencias "medianas" y resulta altamente discutible hasta donde les es conveniente, en virtud de los factores analizados en este trabajo, instrumentar un acuerdo de esta naturaleza, dentro de los límites de sus propios modelos.

CUADRO 1

## SUDÁFRICA: IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN CON PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA

(en miles de US\$)

Países	Año 1972		Año 1973		Año 1974		Año 1975		Año 1976	
	Impor- tación	Expor- tación	Impor- tación	Expor- tación	Impor- tación	Expor- tación	Impor- tación	Expor- tación	Impor- tación	Expor- tación
Argentina	4 157	3 006	9 869	4 130	20 556	3 712	8 973	4 028	4 678	9 015
Brasil	18 695	5 996	36 445	13 159	45 911	20 312	35 717	21 650	37 434	30 834
Paraguay	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Uruguay	1 668	118	1 714	205	4 023	330	3 678	475	2 663	3 796
Chile	459	859	106	6 493	13 886	1 366	1 922	3 930	714	1 370
Bolivia	—	221	—	372	—	1 253	—	3 117	—	3 224

FUENTE: Yearbook of International Trade, Statistics, 1976, New York, ONU, 1977.

CUADRO 2

IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES DE ALGUNOS PAISES LATINOAMERICANOS A SUDÁFRICA

Países	Año 1972		Año 1973		Año 1974		Año 1975		Año 1976	
	Impor- tación	Expor- tación	Impor- tación	Expor- tación	Impor- tación	Expor- tación	Impor- tación	Expor- tación	Impor- tación	Expor- tación
Argentina	(cif) 5 587	(fob) 3 279	(cif) 5 978	(fob) 12 088	(cif) 9 352	(fob) 18 733	(cif) 9 664	(fob) 7 525	(cif) 12 599	(fob) 4 714
Chile	(cif) 740	(fob) —	(cif) 3 926	(fob) —	(cif) 3 935	(fob) —	(cif) 4 104	(fob) —	(cif) 4 700	(fob) —
Paraguay	(cif) —	(fob) —	(cif) —	(fob) —	(cif) —	(fob) —	(cif) —	(fob) —	(cif) —	(fob) —
Bolivia	(cif) 798	(fob) —	(cif) 596	(fob) —	(cif) —	(fob) —	(cif) —	(fob) —	(cif) —	(fob) —
Uruguay	(fob) —	(fob) 711	(fob) —	(fob) 1 779	(fob) —	(fob) 4 290	(fob) —	(fob) 2 840	(fob) —	(fob) 2 471
Brasil	(fob) —	(fob) 28 969	(fob) —	(fob) 33 927	(fob) —	(fob) 45 367	(fob) —	(fob) 36 323	(fob) —	(fob) 33 381

FUENTE: Year book of International Trade Statistics, 1976, vol. 1, New York, Trade by Country, ONU, 1977.

CUADRO 3

SUDÁFRICA Y PAISES DE AMÉRICA LATINA: DATOS  
(en millones de US\$)

<i>Países</i>	<i>Importaciones y exportaciones</i>	<i>Año 1970</i>	<i>Año 1971</i>	<i>Año 1972</i>	<i>Año 1973</i>	<i>Año 1974</i>	<i>Año 1975</i>	<i>Año 1976</i>
Sudáfrica	Importaciones (fob)	3 566	4 032	3 648	4 990	7 226	7 589	6 751
	Exportaciones (fob)	2 151	2 167	2 602	3 545	4 977	5 315	4 776
Argentina	Importaciones (cif)	1 694	1 868	1 905	2 229	2 656	3 947	3 031
	Exportaciones (fob)	1 773	1 740	1 941	3 266	3 931	2 961	3 919
Brasil	Importaciones (cif)	2 849	3 701	4 783	6 999	14 168	13 658	13 623
	Exportaciones (fob)	2 739	2 904	3 991	6 199	7 952	8 670	10 128
Paraguay	Importaciones (fob)	64	70	70	105	171	186	219
	Exportaciones (cif)	64	65	86	127	170	176	178
Uruguay	Importaciones (cif)	231	229	212	285	487	557	599
	Exportaciones (fob)	233	206	214	322	382	384	536