

# ***Las Relaciones entre América Latina y Africa Negra en el contexto Norte-Sur y Este-Oeste: obstáculos político-estratégicos externos\****

---

**Carlos J. Moneta** Internacionalista y Cientista Político argentino. Licenciado en Relaciones Internacionales, y Maestría en esa disciplina (Universidad de Pennsylvania, USA). Estudios de Doctorado en Ciencias Políticas (Universidad de New York, USA). Ha sido profesor e investigador en Universidades y Centros de Argentina, México, EE.UU. y las Naciones Unidas. Entre otras obras, trabajos suyos integran las siguientes: "Geopolítica de Poder en el Atlántico Sur"; "De la Dependencia a la Liberación. La Política Exterior de América Latina".

---

## ***Introducción***

El propósito de este trabajo es el de analizar algunos de los factores político-estratégicos externos que condicionan la orientación e intensidad de las vinculaciones entre América Latina y Africa Negra, dificultando sensiblemente un desarrollo más profundo y cooperativo de las mismas y generando inclusive ciertas tensiones y conflictos entre ambas regiones.

En virtud del recrudecimiento de la guerra fría y de la crisis económica que presenta el actual régimen internacional, tanto América Latina como Africa Negra se ven sometidas a crecientes presiones externas que amenazan su seguridad y su capacidad de obtener el desarrollo económico deseado. Se focaliza el análisis, en consecuencia, en aquellos elementos vinculados a la competencia por el predominio entre el Este y el Oeste que intentan disminuir la importancia del conflicto Norte-Sur, ya que éstos influyen significativamente en la mayor parte de los planes de relación entre América Latina y Africa Negra.

Lo dicho no significa que los problemas entre los países industrializados y las naciones en desarrollo resulten menos importantes que aquellos derivados de la competencia por la distribución del poder a nivel mundial entre las superpotencias. Lo que sucede es que actualmente se intenta imponer la visión de los conflictos geopolítico-estratégicos Este-Oeste como dominantes y rectores, subordinando los problemas Norte-Sur, tanto en términos conceptuales como operacionales.

---

\* El trabajo que aquí se presenta incluye numerosas citas basadas en estudios, documentos y declaraciones oficiales de diversas autoridades de los países y organismos mencionados en el texto. Por razones de espacio, y contando con la autorización del autor, la redacción ha omitido su publicación. No obstante, dichas referencias están a la disposición de los interesados.

Ello constituye un punto de esencial importancia, ya que el ejercicio de convertir a la confrontación entre los Estados Unidos y la Unión Soviética en núcleo central de los conflictos mundiales y por ende, en parámetro ordenador de los restantes temas conflictivos, ejerce un alto grado de influencia, no sólo en el terreno de la conceptualización ideológica de la estructura de poder actual, sino también en la identificación de los problemas que se perciben según esta óptica, y en las formas operativas que deben ponerse en práctica para neutralizar sus efectos.

Ello conduce a observar el diferente impacto que ambos ejes de la política mundial obtienen sobre los sistemas nacionales afectados y como éstos reaccionan de manera diversa, según sean sus capacidades concretas de acción, los modelos y estilos nacionales vigentes, las imágenes y percepciones de sus grupos dominantes y los intereses concretos afectados.

Cuando este trabajo ya estaba terminado, se inicia el conflicto de las Islas Malvinas. Sus características lo definen claramente como un caso de enfrentamiento Norte-Sur con serias consecuencias en el plano Este-Oeste. Su desarrollo - más allá de las obvias consecuencias para la futura política de Argentina en Africa - confirma la necesidad, entre otras igualmente prioritarias, de efectuar un amplio y profundo análisis de las relaciones entre las regiones en desarrollo en el marco de los ejes Norte-Sur y Este-Oeste, así como de las posibilidades futuras de una mayor cooperación horizontal entre Asia, Africa y América Latina.

**- Las relaciones afro-latinoamericanas a partir de la independencia: tendencias y cambios**

Tras el acceso a la independencia política de las naciones africanas, los vínculos entre América Latina y Africa Negra se desarrollaron con distinta velocidad e intensidad en dos planos:

- a) El de la diplomacia bilateral, que durante las primeras décadas fue relativamente pequeña, ya que sólo los países mayores de ambas regiones (ejs.: Argentina, Brasil, México, Nigeria, Senegal, Zaire) establecieron un número reducido de embajadas en el otro continente; y
- b) Las relaciones multilaterales, que fueron emergiendo rápidamente a través de la organización del Movimiento de los Países No Alineados, las agrupaciones de los países del Tercer Mundo y, en general, en la acción crecientemente mancomunada y solidaria de las naciones en desarrollo de Asia, Africa y América Latina en los foros internacionales, particularmente en los de las Naciones Unidas (Grupo de los 77), en defensa de sus intereses políticos, culturales, económicos y de seguridad, frente a las naciones industrializadas.

Un conjunto de ideas-fuerza y elementos concretos compartidos (si bien en distinto grado y en casos, con significativos desacuerdos) en cuanto a la estructura y valores que deberían regir el sistema internacional y que conducirá finalmente a un planteo del NOEI, el reconocimiento de raíces y procesos histórico-estructura-

les que enfrentan problemas y situaciones básicamente compartidas (colonialismo y neocolonialismo; subdesarrollo y dependencia) y la búsqueda de objetivos comunes (desarrollo con autonomía), ofrecen indudablemente un conjunto sumamente rico en posibilidades de accionar cooperativo, particularmente cuando se trata de sumar fuerzas en los grandes temas que separan al Norte y al Sur. Así, el comercio internacional, la reforma del sistema monetario y financiero, la transferencia y generación de tecnología, la política armamentista, el aprovechamiento de los recursos naturales de los países en desarrollo, el nuevo derecho del mar, los problemas energéticos, el papel de las empresas transnacionales, las amenazas y prácticas de intervención militar, política, cultural y económica por parte de las grandes potencias constituyen factores aptos para la elaboración y puesta en práctica de políticas comunes o coordinadas por parte del Tercer Mundo, no solamente en el campo de tensiones Norte-Sur, sino fundamentalmente en el de la cooperación Sur-Sur, cuya importancia y posibilidades de crecimiento aumentan día a día.

No obstante, tras el horizonte de concepciones ideológicas compatibles, el voluntarismo y la visión estratégica de largo plazo de algunos líderes en ambas regiones, y la mutua conveniencia de sumar esfuerzos e intercambiar apoyos en temas económicos y políticos específicos subsiste un amplio espectro de factores endógenos y exógenos que retrasan y obstaculizan una mayor cooperación entre América Latina y África Negra.

Ellos responden a un sinnúmero de causas, entre ellas, cabe citar:

- a) La heterogeneidad ideológica, política, socio-cultural y racial, y los distintos estadios de desarrollo económico alcanzados en ambas regiones
- b) La aguda falta de un conocimiento profundo de las realidades socioeconómicas, culturales y políticas del otro continente,
- c) El reducido número de contactos nacionales e interregionales directos, más allá de los foros internacionales y de la acción de unos pocos países
- d) La ausencia de adecuados sistemas de transporte, comunicación e información, que eviten los problemas de "triangularización" con los centros de Europa y los Estados Unidos
- e) Los sistemas de vinculación vertical económicos, ideológicos y de seguridad tradicionalmente impuestos por los Estados Unidos y por las exponenciales coloniales europeas, que comienzan a ser seriamente cuestionadas por la presencia activa de actores externos y regionales, recién durante las dos últimas décadas
- f) La existencia de intereses competitivos en el acceso al mercado de los países industrializados de productos primarios similares, y en la obtención de financiamiento internacional

g) La redistribución de los flujos de ayuda financiera y técnica de América Latina hacia África y Asia en el seno de los organismos internacionales (ej.: PNUD), dadas las nuevas categorías de niveles de desarrollo establecidos para la concesión de ayuda y los efectos de "satisfacción de necesidades básicas" prevaleciente; y

h) La pérdida de poder relativa de América Latina en favor de África en los organismos internacionales, en virtud del mayor número de estos países, que duplican la capacidad de voto de América Latina.

Todos estos temas resultan, en distinta medida, relevantes para el examen de los obstáculos que se presentan en las relaciones afro-latinoamericanas, y para muchos de ellos comienzan ambas regiones a explorar vías de solución y a adoptar medidas concretas. Escapa a las posibilidades de este trabajo efectuar un análisis detallado de esta materia, limitándonos a precisar algunos de estos elementos en el contexto de los factores político-estratégicos que presenta actualmente el sistema internacional.

#### **- Tendencias de las interacciones afro-latinoamericanas**

Una rápida revisión de las grandes líneas de la génesis y evolución de los contactos contemporáneos entre América Latina y África Negra señala que:

1) Hasta el acceso masivo a la independencia política de África Negra (década del 50 e inicios del 60), los contactos con ese continente se realizaron en gran medida por intermediación, a través de las expotencias coloniales europeas. Así, por ejemplo, Brasil mantuvo "relaciones especiales" con las colonias portuguesas en África a través de la "Comunidad Luso-Brasileña" y Argentina y México desarrollaron un comercio reducido con África Occidental, de carácter triangular (América Latina-Europa-Africa). Las relaciones con la República Sudafricana, por el contrario, serán directas, y el volumen del intercambio comercial relativamente importante si se lo compara con el realizado con el resto de África Negra, hasta los primeros años de la década del setenta.

2) Con el ingreso de los países de África Negra a la ONU, la adopción de su causa por el movimiento anticolonial afroasiático y posteriormente, por el Movimiento de Países No Alineados, se produce el inicio de un esfuerzo africano sistemático y creciente en el plano de la política regional e internacional. Eliminar la política de "apartheid" del régimen sudafricano, obtener la independencia de Namibia y de las colonias portuguesas, y el cese del control blanco en Zimbabue (Rhodesia), figuran en forma destacada en esos objetivos. Frente a esta definición de África Negra, se registra la puesta en práctica de una política ambigua por parte de los países mayores de América Latina, que en términos generales, apoyarán (o se abstendrán) en las resoluciones antiapartheid y propuestas para la independencia negociada en los foros de la ONU o en diversas conferencias internacionales, manteniendo simultáneamente relaciones diplomáticas y comerciales con la República Sudafricana.

Así, Brasil establecerá relaciones con "África Libre", con Quadros y Goulart, retomando con fuerza la idea de una Comunidad - ahora "Afro-Luso-Brasileira" - durante los años inmediatos posteriores a la revolución militar de 1964. Argentina, por su parte, envía una misión diplomática a los nuevos países africanos durante el gobierno de Frondizi (1958-62) y comienza a actuar política y comercialmente. Establece con África Negra contactos directos (y en los foros de la ONU) tanto durante este período como en las décadas siguientes, sin por ello modificar sus vínculos con la República Sudafricana. México desarrollará gradualmente una política de apoyo a la lucha anticolonial africana en los foros internacionales y comenzará a crear centros intelectuales de investigación y estudios de sus problemas, pero desarrollará cierto nivel de comercio con Sudáfrica.

3) Caracterizan a esta etapa, en los países del Cono Sur latinoamericano, intereses coincidentes en lo comercial (acceso a los mercados africanos) y aperturas hacia políticas más independientes y no alineadas, por parte de los gobiernos civiles. Con los regímenes militares, surgen los grandes designios de obtención de un mayor status internacional, bajo concepciones geopolíticas y estratégicas de "desarrollo y seguridad" y filosofías económicas compatibles con los intereses de los Estados Unidos. Estos regímenes mantienen en lo fundamental su alineación con la estructura económica y de seguridad de los Estados Unidos, pese a sus postulados nacionalistas, que sólo logran plasmar en forma sectorial y esporádica (ej.: la "Gran Argentina" de Onganía y el papel de Brasil como "Puente entre Portugal y África" de Castelo Branco).

4) Se identifican gradualmente elementos de diferenciación relevantes entre las motivaciones y los justificativos de la política africana de los países más activos de América Latina en las relaciones entre ambas regiones: i) la aparición del factor étnico - en virtud de la concepción de miscegenación de razas - como elemento vinculador y solidario con África Negra en las percepciones y políticas de Cuba, Brasil y el Caribe, frente a la República Sudafricana; ii) la creciente movilización política e ideológica que desarrolla Cuba, en la búsqueda de una lucha revolucionaria coordinada contra el "imperialismo norteamericano" en Asia, África y América Latina; iii) la tendencia de los regímenes militares argentino y brasileño a fortalecer sus vínculos de seguridad con Pretoria.

5) Durante los primeros años de la década del setenta, la caída del imperio portugués en África, la crisis mundial de energía y la necesidad de obtener nuevos mercados para sus exportaciones, imponen profundos cambios en la política exterior del Brasil. La dependencia externa del abastecimiento petrolero privilegia las relaciones con Nigeria y los miembros árabes de la OPEP. Estos países y varias naciones de África Negra adquieren relevancia como mercados. Junto a un gradual fortalecimiento de la participación brasileña en defensa de los postulados del NOEI y de las posiciones de los países en desarrollo en el plano Norte-Sur, se registra un progresivo enfriamiento de las relaciones con la República Sudafricana, particularmente en cuanto corresponde a los temas críticos para África Negra

(apartheid, cooperación militar con Sudáfrica, etc.), sin que por ello se elimine el intercambio comercial.

6) México y Venezuela, que no son afectados, sino beneficiados por la crisis energética, incrementarán su apoyo a Africa Negra en los temas del sur africano. Dada su distinta percepción sobre la participación cubana en Africa (y en América Central y el Caribe), el apoyo venezolano resultará relativamente limitado. En cuanto a la Argentina, se produce un nuevo viraje cíclico entre la expectativa de articular un esquema de cooperación para la seguridad del Atlántico Sur que fuera alentado por el gobierno militar hasta 1973, y el enfriamiento de relaciones con Sudáfrica ocurrido durante el gobierno peronista que ocupa el poder por breves años, a partir de esa fecha. Durante el último lustro de la década del setenta, con el advenimiento del actual régimen militar, Argentina mantiene su política dual, incrementa su comercio con Africa Negra mientras promueve activa y abiertamente el establecimiento de acuerdos de seguridad que incluirían a Sudáfrica y a países del Atlántico latinoamericano, argumentando la necesidad de defender un área estratégica vital para el "mundo libre" y la seguridad nacional. La cancillería brasileña, por su parte, rechaza esta idea a través de declaraciones realizadas en Brasilia y Africa, y en comunicados conjuntos como los firmados con la República Popular del Congo y Nigeria, en febrero y marzo de 1981.

**- La inserción de América Latina en el sistema internacional de la década del ochenta y sus vinculaciones con Africa Negra**

Tanto América Latina como Africa Negra se mantuvieron, en décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, en áreas de influencia claramente delimitadas, controladas respectivamente por los Estados Unidos y Europa Occidental.

Ambos eran subsistemas jerárquicamente vinculados a un ámbito estratégico mayor, el "mundo libre" de occidente. Por el hecho de constituir los Estados Unidos la potencia hegemónica en ese ámbito y Europa Occidental un poder que les es relativamente subordinado, varió el rol europeo en el juego de reestructuración de las relaciones de poder del sistema mundial.

Mientras Estados Unidos intenta conservar su papel, Europa Occidental busca simultáneamente satisfacer ciertas condiciones de predominio en sus relaciones con Africa Negra y la apertura de nuevos lazos políticos y económicos - en un plano relativamente más igualitario - con América Latina. De esta manera, Europa espera mantener los requisitos estructurales de las vinculaciones "países desarrollados-países en desarrollo", a la par de incrementar la capacidad de maniobra frente a los Estados Unidos. Las principales potencias de Europa Occidental, en su búsqueda de la multipolaridad, necesitan contar con clientes-aliados. La creciente envergadura económica y política alcanzada por América Latina en el plano mundial en virtud de su propio crecimiento y de la declinación de la hegemonía norteamericana, demanda a su vez de esta región, un intenso esfuerzo por diversificar sus vínculos políticos y sus mercados "en todos los azimutes".

La vinculación con Europa Occidental - eje de compensación tradicional para países como Argentina y Brasil frente al predominio norteamericano en la región se ve entonces reforzado. A esta estrategia se sumarán otros "grandes" latinoamericanos - Venezuela y México - que se hallan en posiciones de más intensa dependencia económica y estratégica con los Estados Unidos, y agrupaciones subregionales (miembros del Acuerdo de Cartagena).

La abertura al mundo externo no se limitó a Europa Occidental - ya que resultaban insuficientes los beneficios que ésta provee para satisfacer las necesidades de América Latina - ampliándose al sistema socialista, Asia y Africa. Surgen entonces nuevos subsistemas de relaciones, que privilegiarán en mayor grado una u otra región o grupo de países, en función de las necesidades y capacidades económicas específicas de cada actor latinoamericano y de las características ideológicas particulares de los regímenes en el poder. Así, algunos de los países de la Cuenca del Pacífico latinoamericano se inclinan, además de a Europa, hacia Japón y el sudeste asiático, mientras Argentina, Brasil, México y Venezuela enfatizan Medio Oriente y Africa del Norte. Japón mantiene viva preeminencia para Brasil y México, y la Unión Soviética adquiere relevancia económica para Argentina y Brasil, y militar para Perú. Con respecto a Africa Negra, los vínculos económicos importantes son establecidos por Brasil y Argentina. En el plano político, Cuba y Brasil ocupan los primeros lugares, precediendo a Argentina, México y algunas naciones del Caribe.

La apertura de nuevos subsistemas políticos y económicos aumenta la flexibilidad de maniobra latinoamericana en el sistema internacional, generando como contrapartida complejos problemas de armonización de intereses nacionales e intraregionales en los distintos frentes en que actúa, a los cuales América Latina no había estado tan expuesta en el pasado.

Hasta el episodio de Malvinas, Europa Occidental había desempeñado distintas funciones políticas para los países de la región, según se tratara del marco de relaciones Estados Unidos-América Latina (en los cuales generalmente actuaba con papeles positivos, ya que fortalecía la posición autonomista frente a los Estados Unidos) o en el contexto "Potencias Occidentales-Africa" (en el cual le corresponden a Europa Occidental y a los Estados Unidos, en distinto grado, el papel de agentes obstaculizantes de los procesos autonómicos).

El inmediato apoyo concedido por la CEE a Inglaterra en el conflicto de las Islas Malvinas, si bien resulta comprensible en los términos de "realpolitik" (interés europeo en asegurar que Inglaterra continuara como miembro de la Comunidad; negociación en curso sobre el pago de impuestos comunitarios, etc.), al materializarse en la aplicación a un Estado latinoamericano de sanciones económicas de un rigor que la Comunidad no se había animado a imponer en ocasiones anteriores - en los cuales se hallaban en juego intereses estratégicos y políticos de mayor relieve - señala para América Latina la vigencia de un eje de conflicto N-S que seriamente erosiona la viabilidad de posibles acuerdos selectivos con Europa Occi-

dental. La decisión europea favorece en último término la estrategia de los Estados Unidos, constituyendo un factor que puede contribuir significativamente a que América Latina se oriente en mayor grado hacia posiciones más favorables a poner énfasis en el desarrollo intrarregional y en la cooperación Sur-Sur.

Hasta el presente, algunos países latinoamericanos han actuado - según las circunstancias y los proyectos políticos internos - como mediadores (ej.: intentos brasileños de mediar entre Portugal y las colonias africanas); aportaron factores de poder significativos en favor de la descolonización (ej.: Cuba, en Angola); desarrollaron tareas de apoyo, control o vigilancia militar que satisfacen necesidades de las superpotencias (ej.: Cuba en el Cuerno de Africa y Argentina en Centroamérica y el Atlántico Sur), por el contrario, brindaron un respaldo político al Tercer Mundo en foros externos al subsistema (ej.: la mayor parte de América Latina en los debates de la ONU). Es dable esperar que en virtud del pluralismo ideológico, la diversidad de los modelos económicos y la diferenciación de intereses político-estratégicos específicos, los países más activos de la región continúen desempeñando distintos roles en el marco de los conflictos E-O y N-S. No obstante, episodios como el de Malvinas conducen a un eludible ejercicio de reflexión sobre quienes son amigos, aliados y oponentes, y fundamentalmente, a reconsiderar la importancia relativa de estos ejes en la ecuación de la política exterior.

En otro plano, resulta también necesario tener en cuenta un esquema de vinculaciones económicas que reúne a 52 Estados de Asia, Africa y del Caribe con la CEE, a través de la Convención de Lomé II. Este mecanismo de cooperación económica interregional establecido entre la Comunidad Económica Europea, un elevado número de países africanos y algunos asiáticos y caribeños (Barbados, Trinidad-Tobago, Bahamas, Granada, Guyana, Jamaica, Suriname), constituye un intento de asegurarse mutuamente ciertas ventajas (seguridad de mercados, ingresos por exportaciones, crédito y financiamiento para los productos primarios de los países en desarrollo; mercados para sus productos industriales y tecnología, y acceso seguro a las materias primas, para Europa Occidental), frente a los drásticos cambios que se estaban produciendo en las relaciones Norte-Sur y los crecientes reclamos en pos de un Nuevo Orden Económico Internacional.

La existencia de este mecanismo ha sido ya cuestionada por otros países en desarrollo (Grupo de los 77) en los foros de la UNCTAD. Estos aducen que el Convenio ofrece condiciones comerciales preferenciales a los participantes, pero crea restricciones para el acceso a los mercados de la CEE de las restantes naciones que producen los mismos bienes agrícolas y minerales. Además, se supone que una futura negociación del Convenio implicará que las preferencias otorgadas por la CEE alcancen también a productos industriales originados en los miembros del Grupo ACP.

El acuerdo de Lomé ya ha hecho sentir su influencia en los intentos - hasta el presente, poco exitosos - de vincular económicamente en forma más estrecha al Caribe con América Latina. El Convenio favorece una mayor integración económica



del Caribe con Africa y Europa Occidental. La posibilidad de que constituya un obstáculo, en el futuro, a sus exportaciones manufactureras preocupa a los países de reciente industrialización de América Latina. Asimismo el Convenio de Lomé significa para América Latina un serio obstáculo para el establecimiento de vínculos comerciales más aptos y profundos con Africa Negra.

En el ámbito de las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina, los países mayores de la región buscan expandir un espacio político, económico y estratégico independiente, forzando siempre los límites impuestos por la potencia hegemónica. Se trata, no obstante, de ejercicios de autonomía limitada, que adhieren en último término a las reglas fundamentales del subsistema (no secesión, ni transferencia al área de influencia de la potencia antagónica).

El hecho de que existan adhesiones sólidas por parte de los grupos internos en el poder (por adoctrinamiento ideológico, cálculo o imposibilidad estratégica de actuar de otra manera) en temas esenciales: (ej.: conflicto Este-Oeste; tesis de la subversión y desestabilización interna), no debe desviar la atención de los esfuerzos que se realizan para incrementar la autonomía relativa frente a los Estados Unidos, aún en aquellos países - tal es el caso de Argentina (al menos, hasta el episodio de Malvinas) - que pretenden optimizar su inserción en el sistema internacional desempeñando el papel de socio privilegiado de los Estados Unidos.

La estrategia de los países mayores de América Latina parece ofrecer entonces ciertos rasgos comunes, más allá de las reales diferencias existentes en sus situaciones objetivas de dependencia (compárese, por ejemplo, el grado de integración de las economías argentina y brasileña con los Estados Unidos, frente a las de México y Venezuela) y las estrategias adoptadas frente a la potencia hegemónica, caracterizadas por un mayor o menor grado de oposición o aceptación de sus intereses.

Esta orientación general hacia el avance de los objetivos nacionales de crecimiento y de obtención de mayor capacidad de influencia en el régimen global, presenta problemas particulares - que deberían ser analizados caso por caso - en los modos de integración al sistema económico internacional y a los subsistemas ideológicos y de seguridad del bloque occidental. Así, existe consenso suficiente en cuanto a la importancia de asignar al debate Norte-Sur, pero cada actor desarrollará una fórmula distinta entre sus estrategias de beneficio individual y los compromisos que impone el cumplimiento de objetivos colectivos.

Un marco de divergencia aún mayor surge en el plano de los conflictos Este-Oeste. En el caso de las interacciones entre América Latina y Africa, para Brasil y en menor grado para Argentina, estos no son casos relativamente "puros", donde los intereses económicos resultan marginales y pueden ser tratados según los parámetros de preferencia ideológica y de costo político. Para Venezuela, que no posee un intercambio comercial significativo con Africa, su pertenencia a la OPEP impone cierta solidaridad política a través de Nigeria, firmemente comprometida

en su apoyo a la erradicación del colonialismo y el apartheid en Africa del Sur. México, por su parte, ha adoptado una actitud clara y combativa en los foros internacionales, en favor de las causas de Africa Negra, en forma consecuente con su orientación general en pro de los países en desarrollo.

Estas diferencias se expresan en la prioridad que cada país asigna a los distintos subsistemas y en la modalidad de su participación en los mismos. Para la región en su conjunto, implica reconocer heterogeneidades, la existencia de subgrupos vinculados de distinta manera al sistema internacional. Ello significa, en cuanto a las relaciones con Africa Negra:

a) Sólo en un sentido muy general resulta válido dirigirse a las relaciones entre América Latina y Africa en su carácter de regiones. Los contactos de este tipo se reducen prácticamente a los foros internacionales y a las organizaciones de los países en desarrollo, en aquellas ocasiones (negociaciones, etc.) en las cuales cada región actúa como una entidad singular.

b) El resto de los contactos interregionales se realiza bilateralmente, entre actores individuales o un reducido grupo de países. En América Latina, los países mayores - Argentina, Brasil, México y Venezuela - y Cuba, concentran la mayor parte de las interacciones con Africa, correspondiéndole a los dos primeros el grueso de los intercambios comerciales (que incluye, en el caso de Brasil, la venta de armas), y la cooperación tecnológica. Cuba es el actor relevante en materia de asistencia militar y de cooperación para el desarrollo social y cultural.

c) Del lado africano se presentan las mismas tendencias. Los países mayores (Nigeria, Zaire, Senegal) y algunos medianos que han logrado cierto desarrollo económico (ej.: Costa de Marfil, Ghana, Gabon) establecen contactos diplomáticos directos y actúan en América Latina. Otros desarrollan vínculos importantes con un número reducido de países (ej.: las ex colonias portuguesas con Brasil, y en el caso de Angola, con Brasil y Cuba).

d) Por lo expuesto en b) y c), se observa que la mayor parte de América Latina y de Africa Negra resultan aún marginales al subsistema de relaciones Africa-América Latina en formación. El funcionamiento de este subsistema constituye un intento de mejorar y fortalecer la capacidad de maniobra independiente de sus miembros en el eje de tensiones Norte-Sur, a través de la cooperación horizontal Sur-Sur. Sin embargo, dadas las características de los actores más destacados (nuevos países industrializados) y del pensamiento político y económico de los grupos internos dominantes - que tiende a repetir, en escala, tendencias básicas de los modelos de vinculación Norte-Sur - este proceso presenta el riesgo de: 1) satisfacer sus intereses económicos y políticos, con prescindencia - o aún, eventualmente con perjuicio - de los restantes actores de ambas regiones. 2) Dada la fuerte influencia que ejercen los factores de confrontación Este-Oeste y que la iniciativa en el subsistema se halla relativamente concentrada en los actores latinoamericanos, en la medida en que no se produzcan variaciones significativas de las

posiciones mantenidas por algunos de ellos (ej.: Argentina, Cuba), es dable esperar un incremento de las tensiones interregionales y de la polarización regional en América Latina.

e) Por otra parte, ofrece un signo alentador la existencia de organismos regionales y subregionales en ambos continentes (ej.: SELA, ECOWAS, CEAO) que comienzan a desarrollar una activa labor de contacto y cooperación interregional. Esta ofrece la oportunidad de incrementar el número de interacciones positivas, aumentar el número de países de cada región que establecen contactos económicos directos entre sí y contribuir en alguna medida a moderar los factores de tensión interregional y regional Este-Oeste.

A ello se suma, entre otros elementos, la tarea emprendida por algunos actores subnacionales que se vinculan transnacionalmente, tal es el caso de CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales) y CODESRIA (Consejo para el Desarrollo de la Investigación Económica y Social en África). Estas organizaciones desarrollan, en cooperación, un programa de identificación y estudio de los problemas socioeconómicos, científicos y educativos de ambas regiones. También deben citarse los esfuerzos de los organismos responsables de la ONU para América Latina y África, en pos de la obtención de un programa de cooperación interregional.

Los factores expuestos registran tendencias mixtas de cooperación y conflicto, en un régimen internacional muy fluido y en rápido cambio. El análisis en un marco ampliado, que tenga en cuenta los intereses de la Unión Soviética.

### ***La política soviética y norteamericana para América Latina y África***

#### **- El modelo prevaleciente en las relaciones URSS-América Latina**

Durante la década del sesenta, la Unión Soviética aplica en América Latina la política de "coexistencia pacífica", cuyos lineamientos técnicos fueron lanzados en el famoso XX Congreso del Partido Comunista soviético (1956). La distensión con los Estados Unidos y un metódico esfuerzo por cambiar su imagen, flexibilizando los rasgos de amenaza militar que la caracterizaban, favorece el establecimiento de relaciones comerciales y diplomáticas con varios países (ej.: Brasil, Colombia, Uruguay, Chile). En cuanto a las estrategias para los partidos comunistas latinoamericanos, se les señala la necesidad de incorporarse a las alianzas multipartidarias de amplia base popular.

Sin embargo, la quiebra progresiva de la alianza chino-soviética, que conlleva la división de los partidos comunistas latinoamericanos en líneas pro-Pekín y pro-Moscú, y la posición adoptada por Cuba en favor de la lucha armada, crean serias tensiones entre La Habana y Moscú, amenazan la política de distensión con los Estados Unidos y la estrategia soviética de vincularse, a través de las vías tradicionales y el comercio, con los Estados latinoamericanos. El enfrentamiento con

Washington por los cohetes en Cuba (1962) y la represión del intento de apertura económica y política de Checoslovaquia (1968), completan un cuadro de crecientes dificultades para la URSS que recién será superado en la década siguiente.

Durante la década del setenta se consolida un modelo de vinculaciones con América Latina basado en relaciones estatales que evitan los componentes ideológicos y se orientan con sentido pragmático, poniendo énfasis en el crecimiento y la diversificación de los lazos comerciales, tecnológicos, culturales y políticos. Se amplía así enormemente el espectro de regímenes con los cuales, pese a críticos antagonismos ideológicos, se podía mantener relaciones.

Esta vía de aproximación se la considera más adecuada. Los especialistas soviéticos advierten en América Latina el crecimiento de un nacionalismo orientado hacia la independencia económica frente a los Estados Unidos, y en la lucha contra los monopolios extranjeros por la recuperación de la soberanía nacional sobre las principales riquezas naturales. El fortalecimiento de la independencia económica requiere facilitar la diversificación del comercio exterior y la cooperación económica. Los frentes políticos, de amplia base popular ofrecen, en el contexto latinoamericano, mejores condiciones para alcanzar transformaciones político-sociales en profundidad que la malograda experiencia guerrillera, pero se debe contar con medios económicos adecuados para ello.

Este modelo ha permitido, hasta el presente, mantener muy estrechas relaciones comerciales y de cooperación científica, tecnológica, y aún militar, con regímenes políticos para los cuales la postura antimarxista en lo interno y la política de "contención al expansionismo soviético" en lo externo, constituyen premisas fundamentales y fuentes autolegitimadoras de su conducta interna e internacional.

Por otra parte, la presencia de estos vínculos permite apoyar a quienes se oponen al modelo político y económico que pretende imponer el neoconservadurismo estadounidense en la región. Además, en el caso de que se produzcan cambios de orientación político-ideológica en los países con gobiernos autoritarios, se facilitaría la acción más independiente que desearan adoptar los nuevos regímenes frente a los Estados Unidos, ya que se cuenta con un sistema de relaciones en pleno funcionamiento. Por último, hay que tener en cuenta los beneficios y obstáculos que en lo político-estratégico y económico puede representar para la Unión Soviética el mantenimiento y expansión de estas relaciones, frente a la alternativa de un eventual apoyo a líneas de revolución armada en América Latina.

#### **- El papel de América Latina en el Proyecto de la Administración Reagan**

Tres son las áreas principales en el contexto del Tercer Mundo que se privilegian en la confrontación estratégica con la Unión Soviética: el Golfo Pérsico, África y América Latina.

El Golfo Pérsico adquiere primordial relieve por ser el proveedor esencial de petróleo de los Estados Unidos, Europa Occidental y Japón. Asimismo, por la ubica-

ción geográfica de la península Arábiga, zona que permite controlar, junto al cuerno africano, el pasaje entre los océanos Mediterráneo e Indico y con ello, una arteria vital de las comunicaciones y el transporte entre Europa, Estados Unidos, Asia y Africa.

La importancia de América Latina desde el punto de vista estratégico y táctico adquiere en esta primera etapa del gobierno de Reagan una significación aún mayor que otras regiones, ya que será en esta área del mundo en desarrollo donde se conjugan dos órdenes de factores: la presencia de situaciones de enfrentamiento con la URSS localizadas en el continente (la denominada "Cuenca del Caribe"), y la existencia de actores locales (Cuba) que resulten claves no sólo en las acciones de apoyo y movilización a los movimientos radicales que luchan contra los gobiernos autoritarios de El Salvador, Guatemala, Honduras, etc., sino que también desempeñan roles relevantes en varios de los conflictos de Africa Negra. Es decir, emerge una vinculación internacional y transnacional entre ambas regiones, dada la presencia militar cubana en Etiopía y Angola.

Íntimamente vinculada a los problemas de Africa Austral (en menor grado, a los de Africa Occidental) y al control estratégico de las rutas marítimas Indico-Atlántico de los suministros de petróleo del Golfo Pérsico, surge una nueva dimensión estratégica para Argentina y Brasil.

Estos países son considerados, por parte de la administración norteamericana, como integrantes de una articulación defensiva del Atlántico Sur que contribuye a asegurar los flujos de transporte marítimo a lo largo de la ruta del Cabo y a fortalecer la defensa de la región austral del continente africano.

Así como la administración debe "ayudar a los países del Caribe y América Central a mantener su área segura y próspera ante la acción subversiva armada por parte de Cuba", otra tarea del gobierno es "responder a las nuevas realidades de Sudamérica", reconociendo su "creciente papel estratégico". Así, "se debe reconocer la creciente importancia estratégica del Atlántico Sur", ya que 46% de nuestras importaciones petroleras; 66% de las importaciones petroleras de Europa Occidental y casi todas las del Brasil pasan a través del Atlántico Sur o lo cruzan desde el Africa Occidental. La protección de ese comercio tiene importancia vital".

En la evolución del pensamiento estratégico norteamericano, el concepto de "defensa colectiva del hemisferio", si bien continúa teniendo cierta validez por la existencia del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (1947) y otros mecanismos, resulta en la práctica reemplazado por el concepto de las "relaciones bilaterales especiales". Las relaciones multilaterales se mantienen, pero pasan a desempeñar un rol secundario. Unos pocos países que puedan desempeñar una función relevante en el esquema de "defensa asociada" norteamericano - Brasil, Venezuela, México y Argentina (para acciones de carácter local, también debe incluirse a varios países de América Central y el Caribe) - ocupan esas posiciones.

Se produce entonces la revalorización del espacio latinoamericano y de la capacidad de acción de algunos países de la región ante escenarios de la "Guerra Fría" distintos a los vigentes durante décadas anteriores. Estos factores, junto a la menor capacidad de acción global de los Estados Unidos, conducen a esta potencia a considerar la utilización subordinada de otros Estados en esquemas "integrativos" de seguridad regional y global.

La mayor homogeneidad relativa del pensamiento estratégico de los equipos civiles y de sus contrapartes militares de la Administración Reagan, parece haber contribuido a disminuir en parte la brecha tradicionalmente existente entre los enfoques predominantemente político-diplomáticos (ideales de unidad política y diplomática panamericana) y el estratégico-militar (que consideró como muy limitados los aportes reales que podía efectuar América Latina en términos de defensa). Sin embargo, la estrategia norteamericana, al querer integrar armónicamente los diversos factores políticos, sociales, estratégicos y económicos de sus relaciones con América Latina, debe enfrentar (hasta ahora, sin mucho éxito), sus propias contradicciones, además de las heredadas de administraciones anteriores.

Además, se presenta ahora un contexto internacional significativamente distinto, en el cual estos países buscan desempeñar papeles más independientes y asertivos al afrontar variados problemas subregionales, mantener estrategias sólo parcialmente convergentes en sus políticas africanas, autopercebirse con distintas capacidades frente a los Estados Unidos y, en consecuencia, asignar diferentes papeles a esta potencia en sus proyectos políticos de inserción en el sistema internacional, aun cuando acepten lo esencial de la tesis de conflicto Este-Oeste en términos de seguridad.

#### **- El papel de Africa Negra y la República Sudafricana en el proyecto neoconservador**

Los pronunciamientos del presidente Reagan sobre Africa han estado desde tiempo atrás ligados a dos elementos, la confrontación global con la Unión Soviética y las aspiraciones de penetración de esa potencia en el Tercer Mundo. "Si el comunismo como ideología tendrá o no futuro en el continente (Africa) está casi más allá de discusión. Los rusos se hallan firmemente determinados a obtener bases importantes por razones estratégicas y para acceder al control de recursos vitales, y ellos están satisfaciendo sus propósitos y las están obteniendo: Angola, Mozambique, el apoyo prestado a los terroristas rodesianos y ahora, el 'Cuerno de Africa'", expresaba Reagan en 1978. "Los soviéticos no han perdido tiempo en obtener ventajas y oportunidades cuando éstas han surgido. Sus legiones cubanas se mueven según su voluntad"... "los objetivos soviéticos en Africa son claros: dominación de las rutas oceánicas del transporte de petróleo desde el Mar Rojo hasta el Atlántico, y control de las riquezas minerales del sur africano"... el "problema africano" es un arma soviética apuntada hacia nosotros".

Esta percepción del actual presidente acerca de la gravedad y amplitud de la amenaza soviética, encuentra apoyo en el pensamiento de los intelectuales neo-

conservadores especialistas en asuntos africanos pero como en el caso latinoamericano, encuentra seria resistencia en las alas más liberales de los Partidos Democrático y Republicano, y en los intelectuales liberales. A ello se suman (a diferencia de las relaciones con América Latina) los esfuerzos de poderosos grupos de presión y activistas del sector de población negra de los Estados Unidos.

Chester Crocker, académico designado como secretario de Estado asistente para asuntos africanos, y al cual puede considerárselo en el contexto neoconservador como un moderado, ha delineado claramente las líneas centrales del pensamiento de la administración Reagan en términos de política exterior sudafricana.

Como en el caso latinoamericano, Africa presenta varias áreas-problema, en particular el "Cuerno Africano" (Etiopía, Somalia) y Angola, Namibia y la República Sudafricana. Dentro del marco de la política de contenido antisoviético, Africa "se vuelve crecientemente importante para los Estados Unidos en función de sus objetivos globales"... Estos implican "el apoyo a la seguridad regional, garantizando a los Estados Unidos y a sus aliados un justo acceso comercial a elementos esenciales, como el petróleo y los minerales; la promoción del comercio e inversiones, y la cooperación con los aliados occidentales y países africanos amigos para detener la agresión promovida por nuestros adversarios".

La estrategia a aplicar en Africa, si bien significa la continuación - en algunos de sus puntos - de políticas aplicadas por la administración Carter (ej.: fortalecimiento de la presencia militar norteamericana sobre la costa africana del Indico mediante la obtención de bases en el Cuerno Africano, apoyo en el sector privado y en las ETN para lograr cambios sociales en la República Sudafricana), implica modificaciones sustanciales con respecto al manejo de los problemas de Angola, Namibia y la República Sudafricana.

Será precisamente en estas áreas donde la política africana de algunos países latinoamericanos adquiere relevancia.

#### **- Estados Unidos y los vínculos soviético-cubanos: Africa y América Latina**

La vinculación más estrecha de Cuba con la URSS en política internacional a lo largo de la década del setenta y la directa participación de La Habana en casos de conflicto en Africa, que se perciben bajo la óptica Este-Oeste, contribuye a mantener latentes (y posteriormente a reavivar) los temores ciertos o imaginarios de muchos gobiernos latinoamericanos. Hecho aún más grave, la presencia cubana en Africa constituyó, para grandes sectores del gobierno y la opinión pública norteamericana, una prueba irrefutable del papel de "Estado delegado" jugado por Cuba en favor de la URSS en los teatros de competencia soviético-norteamericana del Tercer Mundo. De igual manera, demostraba la continuidad - y el incremento - de una política cubana permanentemente orientada a socavar los intereses de los Estados Unidos.

Por lo expuesto, queda fijada en la cosmovisión de la mayor parte de los niveles de decisión político-estratégicos de los Estados Unidos, una vinculación directa entre la política cubana en América Latina y en África, siendo interpretadas ambas, en su esencia, como partes integrantes de un juego estratégico global, totalmente dirigido y controlado por Moscú.

Esta interpretación simplista, que ignora o minimiza los intereses propios de Cuba y la complejidad de las intervenciones soviético-cubanas, se fortalece al asumir el gobierno el Presidente Reagan, pasando a formar parte de la doctrina oficial de la administración. El concepto de "vinculación" (linkage) entre hechos distintos, a los cuales se interrelaciona en el desarrollo de las negociaciones con la URSS y otros países socialistas, fue ya utilizado por anteriores administraciones y vuelve a resurgir, tras un breve rechazo al inicio de la administración. Su reafirmación reduce significativamente las opciones de la política norteamericana para lidiar con el "problema cubano" en América Latina y en África, ya que disminuye la posibilidad de observar los conflictos bajo una óptica capaz de registrar ciertas diferencias entre los papeles y objetivos de la URSS y Cuba.

Así, se tiende a confundir los intereses ideológicos de Cuba y la Unión Soviética (que se pueden asumir como suficientemente armónicos), con los intereses estratégicos de ambos países. Estos últimos, si bien pueden acomodarse mutuamente - y así lo han hecho en los episodios de África, no son, en manera alguna, idénticos a largo plazo. La diferencia existente en la conceptualización de los objetivos, las capacidades y los modos de inserción en el sistema internacional de una superpotencia y un actor pequeño, fijan claramente los límites a este respecto. Por ejemplo, ambos actores pueden jugar papeles armónicos en la estrategia del otro durante cierto lapso (un mutuo "uso"), pero Cuba no posee la capacidad de reemplazar a la Unión Soviética dentro de los parámetros ideológicos, políticos y económicos que actualmente sustenta, mientras que Moscú si puede hacerlo con relativa facilidad.

El análisis de las numerosas tensiones y desencuentros registrados entre Cuba y la URSS desde la revolución cubana, arroja dudas sobre el carácter que puede adoptar la alianza entre estos dos países en el futuro. En este contexto, debe tenerse muy en cuenta que el modo, orientación e intensidad en las relaciones entre la URSS y América Latina (incluyendo a Cuba) dependen en gran medida de factores endógenos a la región: la evolución de las relaciones entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, los cambios registrados en el proceso político y económico interno de la potencia socialista y las frustraciones y avances a que estén sujetos - en virtud de sus interacciones con potencias externas a la región - los objetivos políticos, estratégicos y económicos de los países latinoamericanos.

La interpretación prevaleciente en los Estados Unidos (y que por "refracción ideológica" y falta de un conocimiento más profundo de los hechos, también sostenida como artículo de fe por algunos regímenes latinoamericanos), tiende a olvidar que la presencia cubana en África, mediante ayuda técnica y el envío de asesores



militares, médicos y maestros, la participación de fuerzas militares en Argelia (1963), Congo (1965) y Siria (1973) (si bien en reducidas cantidades), y un amplio apoyo y cooperación a los movimientos de liberación africanos, se remonta a los inicios de la revolución cubana. Los viajes de Guevara a Africa en 1964 y 1965 permitieron a la dirección cubana, entre otros contactos, establecer sólidos vínculos con los líderes de los movimientos que luchaban contra la dominación portuguesa en las colonias africanas. Es decir que Cuba ya actuaba en Africa cuando aún no era aceptada como miembro del grupo socialista, e inclusive tenía serias desinteligencias con la URSS.

Si bien la escala de la presencia y participación cubana varía en la próxima década, las motivaciones se mantienen en su esencia: a) el deseo del régimen cubano de promover la liberación de otras áreas del Tercer Mundo y el establecimiento de modelos políticamente armónicos con el suyo; b) la necesidad de contar con apoyos estratégicos propios en esas áreas, independientes, en lo posible, de los vaivenes de las relaciones soviético-norteamericanas, que sirvieran como elemento de negociación con la URSS y los Estados Unidos si llegara a ser necesario.

En relación al punto a), debe señalarse la apreciación cubana de la situación en Africa: existencia de movimientos que contaban con sólido apoyo popular y con suficiente reconocimiento internacional en la lucha por la independencia y por el cambio de regímenes políticos opresores de las mayorías negras nacionales, y la expectativa de que su acción signifique un fuerte impacto en la dinámica de poder Este-Oeste. Ello traería aparejado un beneficio para el prestigio, la legitimidad y la credibilidad del "modelo cubano".

Con respecto al punto b), puede conjeturarse que ello ya ha sido utilizado en el contexto de las relaciones soviético-cubanas. En cuanto a las negociaciones con los Estados Unidos para restablecer relaciones (o al menos, para llegar a un *modus vivendi*), Fidel Castro ha rechazado claramente los distintos intentos norteamericanos de vincular la retirada cubana de Africa a la "normalización" de las relaciones bilaterales. Sin embargo, esto no elimina completamente la posibilidad de que así pudiera suceder en el futuro, si las condiciones políticas y estructurales vigentes se modifican (ej.: nuevos acuerdos con la cúpula URSS-USA); éxito de los esfuerzos occidentales por lograr el apoyo de Africa Negra para sus planes en Namibia; acuerdo de Angola con los Estados Unidos; crisis política y económica interna de Cuba, etc.).

De lo expuesto, surgen varios factores a tener en cuenta para la evolución futura de las interacciones afro-latinoamericanas en el contexto de los conflictos Este-Oeste:

1) La política de Cuba en Africa responde a intereses y objetivos en gran medida extrarregionales. Esto se hallan relacionados - básica, pero no exclusivamente (ya que en parte satisfacen a requerimientos de la URSS) - con una política general de lucha contra el apartheid, apoyo a la independencia de Namibia y al manteni-

miento del régimen político angoleño, en riesgo de ser desestabilizado por las presiones de Sudáfrica y los Estados Unidos. En este contexto, la futura participación cubana en África responderá a variables internas y externas. Entre estas últimas adquiere gran importancia el curso que adopte la política occidental en el sur africano. En la medida en que ésta no se incline decididamente en favor de los objetivos perseguidos por África Negra en la subregión, las posibilidades de una mayor permanencia y actividad de Cuba se incrementarán, y la legitimidad de su intervención se verá proporcionalmente acrecentada ante los países de África negra y del Tercer Mundo en general. Obviamente, esta tendencia puede ser modificada por otros eventos (ej.: acuerdos URSS-US; US-Cuba; US-"países del frente", etc.).

2) La rígida vinculación establecida por los Estados Unidos entre las conductas de Cuba en América Latina y África, dificulta aún más la posibilidad de un entendimiento bilateral, de alcance limitado a sólo una de las dos regiones. La obtención de un acuerdo en alguna de las dos áreas puede, en principio, mejorar las chances en la otra, pero no necesariamente los eventos se interconectarán de esta manera.

3) Frente a las situaciones de competencia Este-Oeste desarrolladas por los Estados Unidos y la URSS en África, con o sin la participación cubana, la posición de algunos de los países de América Latina ha sido dual:

i) Apoyaron formalmente a África Negra y se han expresado en contra del apartheid, pero han continuado desarrollando sus vinculaciones políticas y económicas con el régimen sudafricano, en forma encubierta o pública

ii) en algunos casos, se han prestado al esquema bipolar, adoptando los conceptos y percepciones norteamericanas como gula, prestándose a un juego que va en contra de sus propios intereses objetivos (Multipolarismo, disminución de las tensiones Este-Oeste, mayor cooperación Sur-Sur).

De surgir eventuales acciones por parte de estos países (ej.: acuerdos explícitos o encubiertos de seguridad entre gobiernos latinoamericanos y la República Sudafricana; participación de fuerzas de estos regímenes en soluciones políticas negociadas sobre Namibia que no cuentan con el acuerdo de África Negra, etc.), algunos actores latinoamericanos estarían contribuyendo a incrementar los conflictos regionales (polarización interna de la región; mayores tensiones con Cuba) e interregionales (quiebre de los objetivos y principios básicos concertados entre los países en desarrollo en el campo político y social; creciente desencuentro y oposición entre América Latina y África, etc.)

iii) por otra parte, el mantenimiento de situaciones duales, aun cuando no se agraven y desemboquen en las situaciones planteadas en ii), constituyen ya un sensible y concreto obstáculo al fortalecimiento de cooperación entre América Latina y África, ya que impone límites ciertos a los esfuerzos y al interés por cooperar, y lo que resulta más grave aún, mantiene un clima de desconfianza y frustra-

ción por parte de los actores africanos, con respecto a cuales son las intenciones y la verdadera posición adoptada por América Latina frente a los problemas del Sur Africano. Así, una distinguida especialista nigeriana en asuntos latinoamericanos señala: "El tema de Sudáfrica provee el foco principal para evaluar las actitudes de los Estados latinoamericanos con respecto a la descolonización de Namibia y la autodeterminación en Sudáfrica"... "La aparente indiferencia de la mayoría de los Estados de América Latina hacia la lucha por la liberación (en Africa del Sur) ha significado la más importante limitación al incremento y mejora de las relaciones entre Nigeria y América Latina"... "Más allá de expresiones generales de buenos deseos, los países latinoamericanos han mantenido una posición política muy fría con respecto a los problemas del Sur Africano"

### ***América Latina y África: hacia el futuro***

A través de los comentarios realizados a lo largo de este trabajo, se desea presentar algunos de los factores que vinculan las tendencias que surgen del conjunto de las relaciones afro-latinoamericanas, con los problemas que estas regiones enfrentan en el presente.

Evidentemente, la perspectiva varía si el observador se mantiene en una u otra dimensión temporal. Tanto en lo inmediato como en el largo plazo, la situación requiere una acción solidaria y cooperativa por parte de América Latina, con las causas de Africa Negra. En la actualidad, según se ha señalado, esta solidaridad ya existe, pero presenta dos corrientes de signo opuesto: la que se brinda a los movimientos y Estados de mayoría negra que luchan por la descolonización y los postulados básicos de un sistema democrático, y la que, sin negar formalmente a éstos, se presta por omisión o acción - a las potencias que desean mantener relaciones de dominación en el marco internacional y a las minorías que sustentan un sistema de segregación racial, autoritarismo político y explotación económica.

El futuro está abierto en cuanto a las posibilidades de que estas corrientes - que se hallan representadas por países con rasgos, necesidades y recursos sociopolíticos y económicos propios coincidan o incrementen sus diferencias durante la próxima década. Es imposible predecir la conformación futura del sistema internacional y de sus subsistemas, pero pueden identificarse algunos elementos relevantes en cuanto al rumbo y la estructura que éstos pueden adoptar. Entre ellos, se desea destacar los siguientes: a) una redefinición de sus intereses por parte de los actores latinoamericanos; b) cambios en las relaciones de poder entre los Estados Unidos, América Latina y Africa.

#### **a) La redefinición de los intereses de los actores latinoamericanos**

Nos hallamos frente a una nueva fase de redistribución del poder en América Latina. Los actores significativos no sólo han modificado su número, incrementándolo, sino que la distribución interna de los recursos político-sociales y económicos ha variado en el marco interno del grupo de los países mayores. Se registra un

neto ascenso de Brasil y México, cierto detenimiento económico, pero no político, de Venezuela y una declinación de Argentina provocada por las crisis que ha enfrentado durante los últimos años.

Esta capacidad de acción e influencia externa, si es aplicada a sus políticas africanas, ofrece una situación de cierto equilibrio de fuerzas (por cierto, inestable), entre quienes se enrolan en cada una de las corrientes señaladas. Un balance de esta naturaleza es muy probable que sea modificado durante los próximos años, en función de un cambio de los grupos en el poder (o de la conceptualización de sus intereses), las necesidades de cada país y la modificación del contexto internacional.

En cuanto corresponde a los cambios de las políticas exteriores nacionales, la disfuncionalidad de los grupos dominantes constituye una variable muy importante para entender la brecha entre los márgenes de maniobra psicológica y potencial existente para la adopción de decisiones autónomas. El primero responde al ámbito de la percepción que los decisores tienen de sus posibilidades de actuar, y como tal, está estrechamente vinculado a la imagen de la realidad que ellos sustentan. El margen de acción potencial, por su parte, pertenece esencialmente a la realidad material objetiva.

Estos factores permiten contar, en la práctica, con la posibilidad de que aquellos países de la región orientados directa o indirectamente en favor de Sudáfrica y de las concepciones de seguridad de los Estados Unidos, sufran cambios sustanciales en el rumbo de su política exterior. Estas naciones presentan regímenes autoritarios que en general no logran imponer - en razón de su provisionalidad, disfunción política con las orientaciones sostenidas por el grueso de la sociedad y polarizaciones internas - una política determinada, con continuidad a través del tiempo. Como contraparte, también es dable esperar que el vaivén entre orientaciones más autónomas y dependientes continúe presentándose en el futuro, hasta tanto la política externa no resulte representativa de las demandas de esa sociedad en su conjunto.

Otro factor de disfuncionalidad está dado por la inercia de los sistemas políticos e ideológicos internos y su lentitud de adaptación a los cambios económicos y tecnológicos que presenta el sistema internacional. Ello contribuye a que en muchas oportunidades las respuestas a los impactos externos sean estereotipadas y rutinarias. Aquellos desafíos de nuevo tipo no son identificados como tales y reciben un tratamiento probado y legitimado por la costumbre, sin acudir a la búsqueda de nuevos enfoques y procedimientos que permitan aprovechar las oportunidades que presenta el régimen internacional. Nuevamente, el conflicto de las islas Malvinas puede actuar como agente catalítico, facilitando la adopción de estrategias y compromisos innovadores.

## **b) Cambios en las relaciones de poder entre Estados Unidos, América Latina y África Negra**

Salvando distancias, podría afirmarse quizás que desde el punto de vista político y económico, América Latina constituye hoy una representación en escala del subsistema "Sur". Coexisten en ella países de reducida viabilidad económica individual, junto a otros altamente viables; sistemas económicos de mercado libre, socialistas y de economía mixta; gobiernos firmemente alineados con una u otra de las superpotencias, regímenes con posiciones intermedias y no alineados; proyectos de política exterior que privilegian la inserción (aun cuando sea subordinada) en el segmento Norte, junto a otros que comienzan a poner cierto énfasis en la vía Sur-Sur.

Esta diferenciación interna de América Latina también se presenta, en sus términos esenciales, en África Negra, y en ambas regiones se ve acompañada por cambios en sus situaciones relativas frente a las potencias occidentales. Tanto América Latina como África presentan modos de inserción en la economía mundial que son típicas de los países en desarrollo, tanto en la composición del intercambio comercial como en la estructura productiva.

Sin embargo, y más allá de significativas diferencias en el grado de desarrollo alcanzado en cada una de ellas, tanto América Latina como África Negra han incrementado los recursos políticos a su disposición, el grado de cooperación regional y la experiencia ganada en el manejo de las relaciones intra y extrarregionales.

En particular, América Latina (o por lo menos, sus países mayores) posee ahora mayor capacidad potencial de negociación para mejorar en su favor la modalidad de su vínculo económico con los Estados Unidos. Gradualmente, la voluntad política necesaria para ejercer esta capacidad parece comenzar a emerger, junto a un ejercicio de reflexión sobre las estrategias y medios necesarios para ello. Entre los elementos a tener en cuenta en este análisis, es dable esperar que en el futuro adquirieran más peso las vinculaciones económicas con otras regiones en desarrollo (por ejemplo, ya sucede así con los países islámicos de la OPEP, en el caso de Argentina y Brasil, y con Nigeria, Mozambique, Guinea Bissau y Angola, con Brasil) y los lazos de solidaridad político-económica sectorial (ej.: Venezuela con la OPEP, y por lo tanto, con Nigeria).

Además, el cambio de la dimensión, tipo e intensidad de participación en el sistema internacional, debe conducir paulatinamente a la modificación del centro de gravedad de los temas que concentran el interés de las decisiones ampliando sus miras y los criterios de evaluación de los problemas.

África Negra, por su parte, ha realizado - pese a las enormes dificultades que enfrenta - avances en el campo de la coordinación de su acción política fuera de la región, en el manejo de los conflictos intrarregionales y en la coordinación de su actividad anticolonialista en el Cono Sur.

En el plano del desarrollo económico, a pesar de las heterogeneidades actuales y la crítica situación de algunas subregiones, no debe olvidarse que la región posee

importantes riquezas naturales y los países se están organizando para su aprovechamiento. Al iniciarse el nuevo siglo, este continente podría lograr un ingreso per cápita de mil dólares para una población de 750 millones de habitantes; obtener una participación superior al 2% de la producción industrial mundial (cuando cambie el régimen sociopolítico vigente en Sudáfrica); alcanzar niveles cercanos al autoabastecimiento petrolero (con tres o cuatro países en posesión de usinas nucleares) y una reducción significativa de su actual déficit alimentario. Para lograr estos objetivos se requerirá la participación no sólo de los países desarrollados, sino también de las naciones de reciente industrialización. Estas perspectivas deberán ser tenidas en cuenta por quienes adopten las decisiones de política exterior de América Latina.

Por último, no hay que desdeñar la posibilidad de ciertos cambios en la política exterior norteamericana para las áreas en desarrollo. Sus elementos se hallan ya en el seno de esta sociedad. En el terreno conceptual y propositivo, los sectores intelectuales y los políticos más liberales de ambos partidos ya han señalado políticas específicas, que incluyen inclusive la actualización de los criterios geopolíticos vigentes en el pensamiento y la acción estratégica de los Estados Unidos. En el plano económico, si el éxito no acompaña a la política aplicada por la administración (y existen muchos signos orientadores en este sentido), deberán introducirse modificaciones sustantivas. Por último, en el plano global, la política de contención y el intento de reintroducir una estricta jerarquización y disciplina de bloques no está dando los resultados esperados. La alternativa podría orientarse a una flexibilización del juego de poder, como solución de compromiso entre las expectativas y las limitaciones impuestas por la realidad. Tanto Africa como América Latina tienen mucho que decir y hacer en este plano y en el de la cooperación económica horizontal.