

Cómo la política exterior de Estados Unidos de América posibilitó la supervivencia del régimen del *apartheid* en Sudáfrica hasta el 1989

How US foreign policy made it possible for the apartheid regime in South Africa to survive until 1989

Jaime Forero Núñez

Universidad Autónoma de Madrid

Recibido: 12/09/2024 · Aceptado: 12/12/2024

Resumen

El presente artículo analiza cómo la política exterior de Estados Unidos de América (EE.UU.) posibilitó que el régimen del *apartheid* sudafricano sobreviviera hasta el 1989, fecha de inicio de la transición política impulsada por el presidente Frederik Willem de Klerk. La política exterior estadounidense permitió al régimen sortear el creciente aislamiento político y las sanciones internacionales. Sin embargo, a pesar de los beneficios obtenidos de este apoyo, los costes, tanto reputacionales como de creciente oposición y protesta social dentro de EE.UU. justificaron un cambio de política, una vez se comenzó a vislumbrar el fin de la Guerra Fría.

Palabras clave

Apartheid, Sudáfrica, Estados Unidos de América, política exterior, guerra fría.

Abstract

This article analyzes how the foreign policy of the United States of America (USA) enabled the South African *apartheid* regime to survive until 1989, when President Frederik Willem de Klerk's political transition began. U.S. foreign policy enabled the regime to circumvent increasing political isolation and international sanctions. However, despite the benefits obtained by USA from this support, the costs, both reputational and in terms of growing opposition and social protest within the country, justified a change of policy once the end of the Cold War began to be glimpsed.

Keywords

Apartheid, South Africa, United States of America, foreign policy, Cold War.

Cómo citar: Forero Núñez, J. (2025). Cómo la política exterior de Estados Unidos de América posibilitó la supervivencia del régimen del *apartheid* en Sudáfrica hasta el 1989. *Orden Internacional, Revista de Estudios Internacionales*, 1, e57. <https://doi.org/10.33732/roi.57>

Introducción

A pesar de que el régimen del *apartheid*¹ se desarrolló durante la Guerra Fría e incorporó al conflicto racial las lógicas de la contienda bipolar, sus impactos y enseñanzas siguen teniendo un impacto en la actualidad, pudiendo incorporarse a los temas actuales que copan los estudios de las Relaciones Internacionales.

El 26 de mayo del 2024 se cumplieron 76 años del establecimiento oficial del régimen del *apartheid* en Sudáfrica, y el 27 de abril de ese mismo año se cumplieron 30 años de las elecciones de 1994 que pusieron fin al Gobierno de minoría blanca, sustituyéndolo por la presidencia de Nelson Mandela, del Congreso Nacional Africano (en adelante ANC, por sus siglas en inglés). También en el 2024 se celebraron unas históricas elecciones en Sudáfrica, el 29 de mayo, que dieron lugar por primera vez desde la transición unos resultados en los que el ANC no obtuvo la mayoría absoluta en la Asamblea Nacional. De esta manera, el 13 de junio de ese año se informó de un principio de acuerdo entre el ANC y la Alianza Democrática (partido liberal con gran respaldo de la población afrikáner) para la formación de un Gobierno de coalición. La forma en la que Sudáfrica afronta esta nueva etapa podrá servir de enseñanza exitosa para otros países que han sufrido grandes divisiones sociales entre su población. Transitando de las dinámicas políticas y electorales a las dinámicas internacionales, el período del *apartheid*, y las fórmulas internacionales que se emplearon para combatirlo pueden servir como ejemplo para conflictos similares que se están desarrollando en la actualidad.

El período histórico del *apartheid* en Sudáfrica ha sido analizado en numerosos ensayos y trabajos académicos desde la perspectiva del papel desempeñado por los grupos de la oposición, tanto dentro del país como en el exterior. Así, existen numerosos trabajos como los de la sudafricana premio Nobel de Literatura de 1991, Nadine Gordimer (con obras famosas de carácter narrativo como *The Conservationist*, o *Burger's Daughter*) o T.R.H. Davenport con ensayos como *South Africa: A Modern History* (1991). Este período también ha sido analizado desde la perspectiva del papel de las diferentes administraciones que han presidido los gobiernos occidentales y sus relaciones específicas con Sudáfrica. Entre ellos destaca el trabajo de Eddie Michael, de la Universidad de Pretoria. También destacan los trabajos de autores que han hecho lo propio con los gobiernos de los primeros ministros británicos, como Andrew Holt, y su libro *The Foreign Policy of the Douglas-Home Government*. Dentro del ámbito de análisis de las relaciones entre países occidentales y Sudáfrica también destacan autores como James E. Davies con el análisis *Constructive Engagement?: Chester Crocker & American Policy in South Africa, Namibia & Angola 1981-8*, Y. G. Lulat, de la Universidad de Búfalo, con diversas publicaciones sobre las relaciones de Estados Unidos de América (en adelante EE.UU.) con Sudáfrica, o Audie Klotz (Universidad de Syracuse) y sus análisis sobre las sanciones internacionales impuestas a Sudáfrica, y la política exterior del Reino Unido (en adelante RU) y la Commonwealth hacia el régimen

¹ Se ha optado por escribir *apartheid* (del afrikáans, “separación”) en cursiva durante todo el documento debido a que, de acuerdo con la Real Academia Española, es un extranjerismo que debe escribirse con resalte tipográfico.

del *apartheid*. Otros autores se han enfocado en un análisis más historicista, como James Alexander Ivey, Toby C. Rider y Matthew P. Llewellyn y sus análisis sobre las relaciones del RU y Sudáfrica en el ámbito del deporte – de gran valor simbólico para un país que se encontraba cada vez más aislado internacionalmente – o la investigación de Dereck Ingram y Stephen Howe sobre cómo las relaciones del RU con Sudáfrica afectaron al funcionamiento de la Commonwealth (Boehmer, 2024, p. 103).

Sin embargo, este artículo pretende abordar uno de los principales silencios de la academia en el análisis del período del *apartheid*, y es cómo ciertos países con gran influencia política y económica sobre Sudáfrica, mediante sus posicionamientos en política exterior, contribuyeron a la supervivencia del régimen hasta 1989. La literatura disponible, como ya se ha expuesto, analiza cómo las sanciones, las resoluciones políticas, y los boicots emprendidos contra Sudáfrica, especialmente durante la década de los 80 del Siglo XX, impactaron en la economía y en el creciente aislamiento internacional sudafricano, pero este análisis no ha sido realizado desde la perspectiva del papel y los beneficios que aportaba Sudáfrica a los países occidentales. Tampoco se ha analizado en profundidad cómo y por qué los posicionamientos internacionales de ciertos países con estrechas relaciones con Sudáfrica posibilitaron, por acción u omisión, (1) la implantación del régimen del *apartheid* sudafricano, (2) su reforzamiento tanto interno como internacional, permitiendo que adquiriera protagonismo e influencia internacional, y (3) su supervivencia política hasta finales del Siglo XX.

Para esclarecer los interrogantes mencionados anteriormente se analizará la política exterior llevada a cabo por EE.UU. hacia Sudáfrica desde la década de los años 60 del Siglo XX, década en la que se produjeron importantes cambios sociales en el país norteamericano, como la aprobación por parte de la Administración demócrata de Johnson, de la Ley de Derechos Civiles de 1964; hasta 1989, fecha de inicio de la transición política impulsada por de Klerk. La elección del análisis de la política exterior de EE.UU. hacia Sudáfrica responde a la gran influencia que ejerció el país norteamericano en Sudáfrica en áreas como las siguientes:

- (1) Ambos países establecieron estrechas relaciones militares desde el inicio de la Guerra Fría, llegando hasta el punto de que la Fuerza Aérea de Sudáfrica apoyó a EE.UU. en el Bloqueo de Berlín de 1948 y en la Guerra de Corea en 1950. Sudáfrica también se convirtió en uno de los principales suministradores de uranio a Estados Unidos, elemento fundamental para la carrera nuclear que estaba librando este país con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (en adelante URSS) (Michel, 2021a, pp. 5, 7). Este vínculo militar reforzó la influencia de EE.UU. en Sudáfrica mediante las políticas de colaboración en materia de defensa, como los programas de asistencia militar (ya sean ventas, créditos para la exportación o donación de sistemas de armas estadounidenses). Esta colaboración militar y el posicionamiento anticomunista de Sudáfrica acabaron haciendo que el país fuese visto como “un bastión occidental” en el sur de África, expresión utilizada por numerosos autores como Sam Boehmer (Boehmer, 2024, p. 103), hecho que se convirtió en una de las bazas empleadas por Sudáfrica para conseguir el apoyo de políticos estadounidenses y prevenir así su aislamiento del resto del mundo.

- (2) El crecimiento económico de Sudáfrica atrajo importantes inversiones de EE.U. en el país. Por ejemplo, con la llegada del republicano Gerald Rudolph Ford a la presidencia de EE.UU. en 1974, la inversión en Sudáfrica se situaba en 1.25 mil millones de dólares estadounidenses de la época, contando con la presencia de más de 300 empresas, entre las que se encontraban Chrysler y General Motors (Michel, 2021a, p. 8). La creciente importancia económica de Sudáfrica, y el acceso a sus valiosas riquezas minerales, también jugaron un papel fundamental en el mantenimiento de las relaciones bilaterales entre ambos países y en las reticencias estadounidenses a imponer sanciones que pudieran afectar a su economía e intereses estratégicos de manera directa.

Método de análisis

Con todo lo mencionado anteriormente, para determinar cómo la política exterior estadounidense posibilitó la supervivencia del régimen del *apartheid* sudafricano se ha optado por el modelo de análisis historiográfico propuesto por Jean-Louis Dufour mediante el que se trata de identificar los puntos de ruptura o de ajuste en el sistema internacional, que se producen en busca de un nuevo equilibrio. Esta necesidad de ajuste es fruto tensiones creadas por cambios acaecidos en ámbitos de diferente orden que lo han terminado de desequilibrar (Dufour, 2004). Estos puntos de ruptura, dentro de la política exterior estadounidense, representan la respuesta política dada por las distintas administraciones al contexto interno o internacional que amenazaba de una u otra manera la supervivencia del régimen del *apartheid*, dada la creciente oposición internacional y su aislamiento mediante vetos o sanciones.

Este estudio se realiza dentro del marco teórico del constructivismo, teoría que permite cubrir esos “puntos de fuga” de los que habla Jonathan Arriola, donde las teorías clásicas (liberalismo y realismo, así como sus “neos”) fallan al explicar la estructura internacional y las razones de sus cambios o eventos, como ocurrió con el fin de la Guerra Fría, suceso que no fue explicado adecuadamente por el realismo y el liberalismo. De esta manera, el constructivismo pretende alejarse de la onto-epistemología positivista, en la que el mundo ideacional no tiene tanto peso como el mundo físico que vemos (por lo que las condiciones materiales juegan un papel muy importante para explicar la estructura internacional) para pasar a una perspectiva en la que las ideas desempeñan un papel muy importante para entender la evolución de la historia y la estructura internacional. Así, el constructivismo afirma que los Estados, junto con otros actores como la sociedad civil y las organizaciones internacionales (unidades de análisis que tomaremos como referencia) no son totalmente libres, sino que su capacidad de acción viene limitada por los elementos materiales y por los vínculos y realidades sociales, determinados por la historia (Arriola, 2016, pp. 4-10).

Antes de la década de los 60 del Siglo XX

Desde la II Guerra Mundial, Sudáfrica se convirtió en un aliado importante para EE.UU., tal y como se indicó al inicio del presente documento, con la colaboración de la Fuerza Aérea de Sudáfrica en el Puente Aéreo de los aliados occidentales durante

el Bloqueo de Berlín, o el suministro sudafricano de uranio para el programa de armas nucleares estadounidense.

Sudáfrica, bajo el mandato de Daniël François Malan², primer ministro del afrikáner Partido Nacional, inició la implementación del sistema del *apartheid* a nivel doméstico, mientras a nivel internacional se posicionaba claramente del lado de las potencias occidentales capitalistas, siguiendo las nuevas lógicas políticas derivadas del surgimiento de la Guerra Fría. El régimen del *apartheid*, y las anteriores políticas de segregación racial de Sudáfrica no supusieron durante las administraciones de Harry S. Truman³ y Dwight D. Eisenhower⁴ un problema para EE.UU. ya que ambos países compartían una historia similar de políticas de corte racista encaminadas a asegurar la preeminencia de los blancos sobre el resto, legitimando ambos países ese tratamiento diferencial con teorías racistas científicas (Brits, 2005, p. 760).

De hecho, coincidiendo con la elección de Malan como primer ministro en 1948, el Departamento de Estado de EE.UU. elaboró un informe con las principales prioridades del país hacia Sudáfrica en el que mencionaba que "podemos contar con una acogida favorable en Sudáfrica de nuestra firme oposición al expansionismo soviético y a los quintacolumnistas comunistas. Acogemos con satisfacción las relaciones amistosas con Sudáfrica por consideraciones estratégicas y también porque Sudáfrica representa un mercado cada vez más bueno para nuestros productos." En este informe no se hizo ninguna mención que censurara o alertara de la situación de los derechos humanos en el país (Thomson, 2005, p. 54). Puede afirmarse que, durante esos años, ambos países construyeron una relación en base a sus intereses compartidos en materia de segregación racial, inversiones y seguridad (Fraser, 2000, p. 10).

Administración de Lyndon B. Johnson: Hacia una política exterior de aislamiento del régimen del *apartheid* sudafricano

Tal y como había diagnosticado John Foster Dulles durante su etapa como secretario de Estado bajo el mandato de Dwight D. Eisenhower, la política doméstica estadounidense se había convertido en un problema de política exterior (Fraser, 2000, p. 13). Por ello, para la Administración Johnson, era preciso continuar con el trabajo de redacción y tramitación de la Ley de Derechos Civiles que ya había iniciado anteriormente el presidente John F. Kennedy⁵. De acuerdo con diversas fuentes, Johnson tenía gran compromiso con hacer efectiva la igualdad racial ante la ley

² Daniël François Malan, primer ministro de la Unión de Sudáfrica (entidad política que duró desde el 1910 al 1961, cuando se convirtió en República, retirándose de la Commonwealth), del Partido Nacional afrikáner, desde el 1948 hasta el 1954.

³ Harry S. Truman, 33^{er} presidente de EE.UU., del Partido Demócrata, desde el 1945 hasta el 1953.

⁴ Dwight David Eisenhower, 34^{to} presidente de EE.UU., del Partido Republicano, desde el 1953 hasta el 1961.

⁵ John Fitzgerald Kennedy, 35^{to} presidente de EE.UU., del Partido Demócrata, desde el 1961 hasta el 22 de noviembre de 1963, cuando fue asesinado.

dado que pensaba que, sin justicia racial, la propia unión de Estados Unidos estaba en peligro, por lo que dar derechos a los afroamericanos era apoyar la Constitución. Diferenciándose de Kennedy, Johnson llegó a decir “de hecho... Kennedy era un poco demasiado conservador para mi gusto”. De esta manera, mantuvo al equipo de Kennedy, pero dándole sentido de urgencia a la redacción de la ley e imponiendo presión a los demócratas del Sur que estaban frenando su elaboración y tramitación (Ellis, 2013) por motivos electorales que se explicarán en el siguiente punto. Johnson impulsó la ley de manera tan decidida que, tras ser propuesta en junio de 1963, a pesar de la dificultad en su tramitación, fue aprobada finalmente el 2 de julio de 1964, cuando llevaba sólo 8 meses en el cargo de presidente.

Punto de ruptura: Aprobación de la Ley de Derechos Civiles de 1964

El aislamiento del régimen sudafricano del *apartheid* ya se empezó a gestar durante la etapa de Lyndon B. Johnson que, como se ha señalado en el apartado anterior, de acuerdo con las fuentes disponibles, creía en el proyecto de igualdad racial, dando así importancia a los elementos ideacionales e identitarios, y no tanto a los materiales en cuanto a la lucha racial. De hecho, en 1964 el Memorandum de Acción de Seguridad Nacional⁶ 295 ya recogía los deseos de la Administración Johnson de desvincularse de Sudáfrica. Sin embargo, dado su poder económico y militar, y su creciente importancia como socio comercial y aliado de la Guerra Fría (especialmente relevante en un momento de creciente involucración militar de EE.UU. en la Guerra de Vietnam), esta desvinculación suponía una acción compleja si no se querían comprometer los intereses estadounidenses en el país, por lo que finalmente no se impusieron sanciones ni en el ámbito comercial ni en el civil, para evitar un aumento de hostilidades con el Gobierno sudafricano (Michel, 2021b, p. 1.2).

Johnson justificaba esta desvinculación por razones morales, como es la defensa de la igualdad racial, y por razones pragmáticas, para que, sobre todo, los países africanos y asiáticos no vinculasen a EE.UU. con el *apartheid* sudafricano y el antiguo colonialismo y supremacismo blanco europeo, máxime (1) tras haber impulsado un gran avance social, como es la Ley de Derechos Civiles de 1964 y cuando (2) la Organización para la Unidad Africana había declarado un boicot económico a Sudáfrica el mismo año de su fundación (1963). Durante su mandato, Johnson se adhirió al embargo voluntario de venta de armas decretado por la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU), dando respuesta a las demandas de los movimientos en defensa de los derechos civiles y las de altos cargos de su Administración, vetando ventas estadounidenses y también asegurándose que las armas y repuestos militares de EE.UU. no fuesen revendidos a Sudáfrica. De esta manera, Johnson validó e incrementó el alcance de la política de Kennedy que ya se había adherido al embargo de armas voluntario establecido por la ONU en 1963, incluyendo adicionalmente en la lista repuestos, mantenimiento, equipos para la fabricación de armas, materiales y equipos de doble

⁶ NSAM – *National Security Action Memorandum*, de acuerdo con su nombre original en inglés.

uso (con aplicaciones tanto civiles como militares), y préstamos y garantías de inversión en defensa (Michel, 2021b, pp. 2-7) (Thomson, 2005, p. 57).

La Administración Johnson fue, hasta la fecha, la que más presionó al régimen del *apartheid* al adherirse al embargo de armas voluntario propuesto por la ONU. Sin embargo, numerosos países occidentales no cumplían el embargo de armas de manera tan estricta como la estadounidense, por lo que en los últimos años, el Gobierno de Johnson recibió crecientes presiones por parte de empresas multinacionales y de ciertos congresistas y senadores conectados con el mundo empresarial para que relajara los requisitos porque se consideraba que este embargo estaba perjudicando a la industria y al empleo estadounidense respecto a otros países europeos (Michel, 2021b, pp. 6-10). De todas maneras, esas presiones no disuadieron a la Administración Johnson para continuar siendo vocal en sus protestas contra la injusticia racial que se estaba produciendo en Sudáfrica (Thomson, 2005, p. 58), aunque, dado lo estratégico de sus minerales, la economía sudafricana no sufrió graves perjuicios.

En 1965 Rhodesia se independizó unilateralmente del RU para mantener el Gobierno de minoría blanca liderado por su primer ministro Ian Smith. El Gobierno de Johnson temió que esta independencia se convirtiera en un conflicto que provocara la involucración militar de los países comunistas, por lo que quiso que RU interviniera rápido con sanciones y bloqueos a Rhodesia, pero sin aumentar las sanciones a Sudáfrica, para no empeorar las ya de por sí tensas relaciones entre EE.UU. y el régimen del *apartheid*. Las sanciones y el embargo de petróleo impuestos a Rhodesia no tuvieron ningún efecto durante la presidencia de Johnson, ya que todo el comercio y los suministros eran proporcionados por Sudáfrica, que nunca recibió ninguna presión por parte de EE.UU. (al igual que por mantener Namibia bajo su control y extender a ese territorio el sistema del *apartheid*) (Michel, 2021b, pp. 12-17), debido a los ya mencionados intereses económicos y estratégicos que obligaban a EE.UU. a actuar con gran prudencia para no generar ningún conflicto, limitando así su capacidad de acción y de censura.

Presidencias de Richard Nixon⁷ y Gerald Ford⁸: Regreso a una política exterior estadounidense favorable al régimen del *apartheid* sudafricano

En 1969 Richard Nixon, candidato del Partido Republicano, ganó las elecciones presidenciales de EE.UU. Durante su campaña electoral, convirtió la crítica a la Ley de Derechos Civiles de 1964 como uno de sus puntos principales por considerar que

⁷ Richard Milhous Nixon, 37^º presidente de EE.UU., del Partido Republicano, desde el 1969 hasta el 1974, cuando dimitió de su cargo tras llevar dos años de su segunda legislatura, tras haber sido encontrado culpable por obstruir la investigación del caso Watergate.

⁸ Gerald Rudolph Ford Jr, 38^º presidente de EE.UU., del Partido Republicano, desde el 1974 hasta el 1977. Fue el único presidente de EE.UU. investido presidente sin haber ganado unas elecciones, gracias a la dimisión de Nixon en su segunda legislatura.

invadía competencias de los Estados. Su campaña electoral fue una declaración de intenciones sobre la línea que iba a seguir su Gobierno en política exterior.

Punto de ruptura: Tar Baby Option y el regreso a la realpolitik sin complejos

El secretario de Estado de Nixon, Henry Kissinger, diseñó una nueva política exterior basada en la *realpolitik*, esto es, en el realismo. La prioridad máxima de Kissinger entre el 1969 y el 1976 fue la contención del comunismo internacional, dentro de su visión en la que la superioridad material y las alianzas militares y económicas eran la única opción para imponerse en un orden internacional anárquico en el que las grandes potencias compiten por la hegemonía mundial. Esta visión dejaba en un segundo plano el valor de la defensa de los derechos civiles, demostrando la escasa convicción de Nixon para lograr un cambio político basado en la igualdad racial, tanto en EE.UU. (Nixon era crítico con la ley de Derechos Civiles de Lyndon B. Johnson) como en Sudáfrica.

Teniendo en cuenta esta visión internacional, Sudáfrica fue vista por EE.UU., en un primer plano, como un aliado de la Guerra Fría, y en un segundo plano, como un país con un desempeño negativo en materia de derechos humanos (Thomson, 2005, p. 61).

Para la gestión de la política exterior con los gobiernos de minoría blanca del Sur de África, desde la Secretaría de Estado estadounidense liderada por Kissinger, se impulsó la conocida como Opción Tar Baby⁹ (*Tar Baby Option*, por su nombre original en inglés). Kissinger abogó por colaborar con los gobiernos de minoría blanca de África debido a que, en su opinión, no era previsible un cambio político en estos países.

Bajo estas premisas, Kissinger tuvo gran influencia en la elaboración, en 1969, del *National Security Study Memorandum 39* (NSSM, por sus siglas en inglés). Este memorándum suponía una revisión completa de la política exterior de la anterior Administración demócrata, y en relación a los países de África del Sur, presentaba 5 estrategias para gestionar los retos políticos que representaban estos gobiernos de minoría blanca. Las estrategias iban desde una cooperación más estrecha con los blancos hasta la retirada total, pasando por opciones intermedias. Nixon optó por seguir la opción 2 reflejada en el documento, que indicaba que los blancos estaban allí para quedarse y que la mejor forma para afrontar esa realidad era comunicarse con los blancos y relajar las sanciones de castigo (Davies, 2008, p. 8). Así, J. E. Davies resumió las consecuencias de la Opción Tar Baby como una política de rechazo de los derechos de autodeterminación de los africanos al suponer un apoyo a la “forma fascista” de Gobierno conocida como *apartheid*.

La opción 2 del NSSM39 supuso la búsqueda por parte de EE.UU. de una mayor “comunicación” con los gobiernos de Sudáfrica, las colonias portuguesas (Mozambique

⁹ Tar Baby obtiene su nombre de la novela del mismo nombre de 1881 de Uncle Remus, proveniente de la tradición oral de los esclavos de las plantaciones del Sur de EE.UU. De esta manera, se puede inferir el racismo que permeaba la Administración Nixon y el desdén hacia la herencia cultural afroamericana.

y Angola) aún mantenidas por el Estado Novo del primer ministro Marcelo Caetano, y de una manera indirecta con Rhodesia, a través del Consulado General en su capital, Salisbury (Michel, 2018, p. 15). La nula prioridad dada por la política exterior estadounidense de la época hacia la igualdad racial y los derechos humanos puede observarse en el párrafo explicativo de la opción 2 del NSSM39 que defiende incrementar la “comunicación”:

Los blancos están aquí para quedarse y la única forma de que se produzca un cambio constructivo es a través de ellos. No hay esperanza de que los negros obtengan los derechos políticos que buscan a través de la violencia... Podemos, mediante una relajación selectiva de nuestra postura hacia los regímenes blancos, fomentar alguna modificación de sus actuales prácticas raciales y coloniales. (Thomson, 2005, p. 59)

Esta “comunicación”, por tanto, buscaba incrementar la influencia de EE.UU. en Sudáfrica y en los otros regímenes segregacionistas para que moderaran sus políticas mediante una mayor cooperación en todos los ámbitos. Esta política encerraba, una vez se han visto sus consecuencias, un interés oculto, que era la promoción y protección de los intereses económicos estadounidenses en la región. Mediante el NSSM39, la Administración Nixon volvió a permitir la venta de materiales de doble uso, revisando una vez más otra decisión de la Administración Johnson. El NSSM39 también incluía directrices políticas a otros departamentos del Gobierno federal para incrementar las inversiones y exportaciones a Sudáfrica. De esta manera, por poner unos ejemplos ilustrativos, desde 1970 a 1975 las exportaciones estadounidenses a Sudáfrica aumentaron un 240%, posibilitando una balanza de pagos positiva, a pesar de que también se triplicaron las importaciones. Por otro lado, el monto total de las Inversiones Directas estadounidenses en la República aumentó de 868 millones de dólares estadounidenses de la época a 1.582 millones en 5 años (Thomson, 2005, pp. 59-60).

Los intereses económicos mencionados anteriormente también colaboraron en la salvaguarda de otros intereses estadounidenses mencionados por el Grupo Interdepartamental encargado de analizar el NSSM39, y fueron la Estación de Espacio Profundo 51 instalada por la NASA en 1961 en Hartebeesthoek, cerca de Johannesburgo, y la posibilidad de acceder y controlar, política y militarmente el paso del Cabo de Buena Esperanza (Michel, 2018, p. 13). Todo ello permitió a Sudáfrica disfrutar de una economía en crecimiento, a pesar de las crecientes sanciones económicas de numerosos países, y de unos suministros militares y de protección política que permitieron mantener el régimen racista del *apartheid* y la opresión de la disidencia política.

Otro de los intereses estadounidenses promocionados mediante el nuevo Memorándum se encontraba en Rhodesia, que como se ha indicado antes, había declarado su independencia de manera unilateral, sin haber obtenido reconocimiento internacional de su soberanía (por lo que se consideraba *de iure* una posesión inglesa). La supervivencia de este Estado sin reconocimiento internacional fue posible porque, como ya se señaló en el punto anterior, Sudáfrica

ayudó al régimen de su primer ministro Ian Smith a circunnavegar las sanciones internacionales, aprovechando que ni EE.UU. ni RU querían sancionar a Sudáfrica por esta asistencia, por el riesgo a dañar intereses estratégicos en la región en un contexto de Guerra Fría en el que los países occidentales se encontraban defendiendo un sistema capitalista de corte eurocéntrico en el que los derechos humanos y la igualdad racial no se encontraban entre las principales prioridades. El nuevo enfoque de “comunicación” recogido en el NSSM39 también supuso un cambio en la aproximación de EE.UU. a Rhodesia. El Grupo Interdepartamental determinó que antes de la declaración unilateral de independencia EE.UU. importaba de ese país entre un cuarto y un tercio del cromo que consumía. También identificó allí varias minas estadounidenses así como un monto de inversión directa de alrededor de 56 millones de dólares estadounidenses, por lo que se optó por la protección y promoción de estos intereses (Michel, 2018, p. 13).

La identificación de estos intereses en Rhodesia y su promoción terminaron por convertirse en un problema internacional entre EE.UU. por un lado, y RU y la ONU por otro. La Administración Johnson había firmado la Orden Ejecutiva 11322 que imponía una prohibición a la importación de cromo de Rhodesia, siguiendo las sanciones aprobadas por la ONU tras la independencia unilateral. Tras la victoria de Richard Nixon se produjo una intensa campaña de *lobby* para revocar la Orden Ejecutiva que prohibía la importación de cromo. Eddie Michel cita como protagonistas de esa campaña a senadores como Strom Thurmond (repblicano de Carolina del Sur) y James Eastland (demócrata de Misisipi), y al demócrata Dean Acheson, secretario de Estado con Harry S. Truman y asesor informal de la Casa Blanca durante esa época. El Departamento de Comercio y la Oficina de Planificación de Emergencias, con el General Lincoln al frente, también presionaron en el mismo sentido (Michel, 2018, p. 16).

Esta intensa campaña de *lobby* fue explicada en el libro *The ‘Tar Baby’ Option: American Policy Toward Southern Rhodesia*, escrito por Anthony Lake, asistente de Henry Kissinger, durante la presidencia de Richard Nixon, hasta que abandonó el cargo por no estar de acuerdo con la gestión de la Guerra de Vietnam. En su libro Lake expone las dificultades del RU para hacer efectivas las sanciones a Rhodesia por la adopción de la *Tar Baby Option* y la estrategia de “comunicación” por parte de EE.UU. que se tradujo en una relajación de las sanciones, tanto es así que, de acuerdo con el autor, el RU tuvo que obligar a EE.UU. a cerrar el Consulado que el último mantenía en la capital de Rhodesia, Salisbury. Dentro de esas sanciones, Lake explica que se creó un grupo de senadores, congresistas y representantes de la industria del acero, todos ellos apoyados por la Oficina de Información de Rhodesia (RIO, por sus siglas en inglés), que se encargaron de buscar apoyos para el registro y aprobación de la enmienda Byrd¹⁰, que finalmente, tras su aprobación definitiva en 1971, permitió la importación de cromo de Rhodesia, anulando la prohibición del anterior presidente Johnson. Siguiendo con el autor, el

¹⁰ La enmienda fue registrada por el senador Harry F. Byrd Jr, independiente de Virginia, hijo del senador segregacionista Harry F. Byrd, del mismo Estado, con el propósito de autorizar la importación de “minerales estratégicos y críticos” de Rhodesia (Meriwether, 2021, p. 160).

presidente Nixon no hizo ningún esfuerzo por parar la tramitación de la enmienda, que acabó teniendo un tratamiento de importancia para la seguridad nacional, al igual que tampoco tomó medidas para que otras empresas estadounidenses dejaran de operar en Rhodesia, saltándose las sanciones internacionales (Lake, 1976). Esto demuestra cómo la élite política y empresarial estadounidense trabajaron juntos para mantener ese tipo de regímenes de minoría blanca que reportaban grandes beneficios a las empresas de EE.UU. a la vez que eran actores importantes para el proyecto capitalista eurocéntrico defendido por EE.UU. en la Guerra Fría.

Presidencia de Jimmy Carter¹¹: Regreso a una política exterior de aislamiento del régimen sudafricano del *apartheid*

Paralelamente a las legislaturas de Nixon y Ford y sus políticas de colaboración con los gobiernos de minoría blanca, se desarrolló y fortaleció un movimiento de resistencia, denuncia y boicot a las empresas y políticos estadounidenses colaboradores con este tipo de regímenes en el Sur de África. Tras la aprobación de la enmienda Byrd en 1971, el periódico *The New York Times* publicó un artículo que responsabilizaba de su aprobación al siguiente actor:

Un lobby de Rhodesia bien financiado que ha explotado astutamente el racismo de los senadores y congresistas sureños, el sentimiento anticomunista del Capitolio, la actual hostilidad hacia la ONU derivada de la expulsión de Taiwán [República de China]¹² y la ira de los importadores obligados a pagar precios inflados por el cromo soviético. (Meriwether, 2021, p. 163)

El artículo de periódico también llegaba a especular sobre si la pasividad de Nixon para no intentar detener la aprobación de la enmienda era un ejemplo más del pago que tenía que cumplir por su estrategia sureña para ganar las elecciones quitando votantes a los demócratas del Sur (Meriwether, 2021, p. 163).

La sociedad civil estadounidense empezó a responder de manera decidida frente a las decisiones políticas de Nixon. Organizaciones como ACOA¹³ (*American Committee on Africa*, por su nombre en inglés) organizó numerosas protestas, boicots y denuncias públicas sobre empresas colaboradoras con el régimen del *apartheid* como Polaroid, Ford, General Motors o Shell Oil. Mientras que, a nivel político, el demócrata Charles Diggs, desde su posición como presidente del Subcomité sobre África en la

¹¹ James Earl Carter, 39^{no} presidente de EE.UU., del Partido Demócrata, desde el 1977 hasta el 1981.

¹² Aclaración añadida por el autor.

¹³ Fundada en 1953, el Comité Americano para África (ACOA), que contó con la participación de Martin Luther King desde 1957 hasta su muerte, luchó para el apoyo de las independencias africanas y contra las políticas coloniales, además de informar a la opinión pública de EE.UU. (Stanford University, s.f.).

Cámara de Representantes (fue el primer afroamericano en presidirla en 1969) inició sesiones de investigación sobre empresas que operaban en África del Sur, dando voz a organizaciones no gubernamentales (ONGs) en esas sesiones parlamentarias para que pudieran denunciar la colaboración de numerosas entidades con los regímenes de *apartheid*. Diggs, como protesta por las políticas de su Gobierno, también renunció públicamente a su puesto en la delegación estadounidense en la Asamblea de la ONU durante una sesión de la propia Asamblea, recibiendo el apoyo de muchos países no occidentales (Meriwether, 2021, pp. 163-165).

Estos antecedentes muestran cómo las acciones del Gobierno de EE.UU. no estaban alineadas con las ideas, la identidad, los intereses y las normas sociales que gobernaban el día a día de gran parte de su población. Los hechos anteriormente descritos también ayudan a mostrar un incremento y mayor transversalidad en la movilización y denuncia social contra el *apartheid*. Este clima sociopolítico estadounidense puede ayudar a entender por qué se produjo el punto de ruptura de este bloque, que es la elección de Jimmy Carter y su política exterior radicalmente opuesta a la de la etapa anterior, en la que la ética y la moral eran la prioridad, por encima de cualquier consideración material o de *realpolitik*, como veremos a continuación.

Punto de ruptura: Elección de Jimmy Carter (1977)

A diferencia de anteriores Gobiernos, la Administración Carter nombró a altos cargos concienciados con la necesidad de promocionar los gobiernos mayoritarios y con la lucha contra el *apartheid*, imprimiendo una visión regionalista al Gobierno y a sus políticas. Entre esos altos cargos destacan nombres como la politóloga y asesora presidencial Ruth Schacter Morgenthau, Anthony Lake, citado anteriormente por sus críticas a las políticas de Kissinger, o Andrew Young, nombrado embajador de EE.UU. en la Organización de las Naciones Unidas.

Esta visión regionalista, primando los derechos humanos y la igualdad racial, y alineando la identidad y las normas sociales estadounidenses con su política exterior provocó que al comienzo de su mandato ya recibiera críticas por ser demasiado regionalista y descuidar las obligaciones globalistas para evitar la expansión del comunismo por el mundo y por no preocuparse por mantener el equilibrio de poder global (Davies, 2008), todas ellas críticas imbuidas de una profunda visión realista de las relaciones internacionales.

Al comienzo del mandato del presidente Jimmy Carter, los regionalistas consiguieron establecer una colaboración efectiva entre el Gobierno y el Congreso para revocar la anteriormente citada enmienda Byrd, que permitió la importación de cromo de Rhodesia (Culverson, 1996, p. 14).

El *momentum* del que disfrutaron los regionalistas y activistas antiapartheid durante el comienzo de la Administración Carter duró sólo 18 meses hasta la llegada de las elecciones de medio mandato que supuso la pérdida de numerosos congresistas favorables a una revisión de la política de Nixon en relaciones internacionales, y la pérdida de la mayoría demócrata del Senado por primera vez en 30 años. Estos movimientos anticiparon un cambio de tendencia política.

Presidencia de Ronald Reagan¹⁴: Regreso al colaboracionismo con el régimen del *apartheid* sudafricano

Jimmy Carter tuvo que hacer frente a cuatro eventos internacionales que terminaron por cerrar sus aspiraciones a repetir Gobierno con un segundo mandato. Estos eventos fueron (1) la Revolución de Irán que depuso al Sha Mohammad Reza Pahleví y que desembocó en la crisis de los rehenes de la Embajada de EE.UU., (2) el inicio de la invasión de la URSS a Afganistán, (3) la elección de Robert Mugabe como presidente del recién independizado Zimbabue, que era visto como un marxista (Culverson, 1996, p. 15), y (4) la segunda crisis del petróleo de 1979, fruto de la revolución iraní y la Guerra de Irán e Iraq, que provocó un aumento de los precios del petróleo, y en EE.UU. se tradujo en cortes en el suministro de gasolina, implementación de medidas de racionamiento en la venta de combustibles en gasolineras e inestabilidad económica hasta mediados de 1980, cuando los precios del combustible comenzaron a bajar. Estos sucesos promovieron una visión más favorable a posiciones conservadoras y con una política exterior más cercana a los postulados del realismo. En 1981, Ronald Reagan ganó las elecciones por mayoría absoluta en el Colegio Electoral.

Punto de ruptura: Implementación de la Doctrina Reagan en la política exterior estadounidense

El asistente del secretario de Estado para Asuntos Africanos de la nueva Administración de Reagan, Chester Crocker, se encargó de diseñar la nueva política hacia Sudáfrica. Crocker pretendía abandonar lo que él consideraba el idealismo de Carter, para establecer una relación constructiva con el Gobierno de Sudáfrica que permitiera moderar las políticas del *apartheid* (Culverson, 1996, p. 15). Esta relación constructiva con Sudáfrica (de acuerdo con el término elegido por la Administración Reagan para referirse a una relación en la que los problemas de racismo y vulneración de los derechos humanos se dejan a un lado en beneficio de la economía y el poder militar) se diseñó de acuerdo con la Doctrina Reagan¹⁵. África volvió a ser vista

¹⁴ Ronald Wilson Reagan, 40º presidente de EE.UU., del Partido Republicano, desde el 1981 hasta el 1989.

¹⁵ La Doctrina Reagan es una doctrina de política exterior diseñada por el presidente de EE.UU., Ronald Reagan, y su Administración republicana, que proponía la asistencia política, militar y económica a fuerzas anticomunistas que se opusieran a la Unión Soviética, o a sus aliados del bloque comunista, por todo el mundo. Con ello, se evitaba la implicación directa de EE.UU. en conflictos internacionales, al emplear a fuerzas *proxy*. Esta doctrina supuso una nueva fase de Guerra Fría mucho más agresiva entre los bloques comunista y capitalista, con numerosos conflictos en países como Afganistán, Nicaragua o Angola, entre otros. Este apoyo estadounidense se realizó sin tener en cuenta el respeto a los derechos humanos y sin promocionar los sistemas de gobierno democráticos, prioridades que eran defendidas por la anterior Administración demócrata de Jimmy Carter. Esto llevó a EE.UU. a apoyar incluso a dictaduras, siempre y cuando fueran pro-estadounidenses. (Bass & Roberts, 2020)

exclusivamente desde la óptica de la competición Este-Oeste, por lo que los valores ideacionales fueron eclipsados por las necesidades para asegurar la victoria capitalista en la Guerra Fría. Así, los criterios políticos para favorecer el respeto a los derechos humanos a nivel internacional fueron sustituidos por mecanismos políticos para favorecer política, económica y militarmente a los aliados fieles (Sudáfrica) en la lucha contra el comunismo (Davies, 2008). De esta manera, Sudáfrica consiguió volver a ser considerado como un aliado esencial en la lucha contra el comunismo, papel que ya había cumplido con las administraciones de Harry S. Truman, Dwight D. Eisenhower, Richard Nixon y Gerald Ford.

Aunque defendía que su política exterior conciliaba una visión regionalista con una globalista, la política planteada por Crocker se basó principalmente en la contención y victoria sobre el comunismo (Davies, 2008), como lo demuestran las intervenciones de su Gobierno en Nicaragua, Granada o Afganistán. Por ello, no sorprende que el propio Crocker ya viese a Sudáfrica desde las claves de comunismo, economía y recursos estratégicos cuando escribió un artículo en la revista *Foreign Affairs* en diciembre de 1980 (a un mes de tomar posesión de su cargo) en el que hacía sus propuestas para el país:

La verdadera elección a la que nos enfrentaremos en el sur de África en la década de 1980 tiene que ver con nuestra disposición a competir con nuestro adversario global en las políticas de una región cambiante cuyo futuro depende de quiénes participen en darle forma. La elección tiene implicaciones globales, pero las decisiones inmediatas son, la mayoría de las veces, regionales. Estados Unidos necesitará toda la gama de herramientas políticas para prestar un mayor apoyo tangible al desarrollo y la seguridad de los Estados africanos. El capital semilla, procedente de programas oficiales, puede ser un catalizador necesario para una mayor participación del sector privado.

Un compromiso constructivo en el conjunto de la región es la única base para la credibilidad de Occidente en Salisbury y Maputo. Nuestra credibilidad en Moscú y La Habana depende de la adopción de una posición firme en contra de introducir fuerzas de combate externas en la región, un mensaje que se comunica mejor mediante una mayor fiabilidad en la actuación de Estados Unidos en todo el mundo. No puede presumirse un presunto derecho comunista para explotar y militarizar tensiones regionales, particularmente en esta región donde están expuestos importantes intereses estratégicos, económicos y de suministro de recursos de Occidente. (Crocker, 1980 pp. 345-346).

Crocker consideraba que una política hostil y basada en sanciones sólo iba a conseguir una actitud sudafricana más intransigente hacia cualquier tipo de cambio en su régimen, responsabilizando a la Administración Carter de la actitud más dura mostrada por John Vorster durante su etapa final como primer ministro hasta 1978. Para poder ganar influencia en el Gobierno sudafricano y suavizar la postura de Sudáfrica hacia el *apartheid*, Crocker proponía eliminar las sanciones más punitivas.

Esta situación beneficiaría también a EE.UU. porque permitiría mejorar el comercio con un país importante a nivel estratégico y económico (Davies, 2008).

Debido a la política exterior de Reagan – la ya comentada Doctrina Reagan – y su objetivo de victoria sobre el comunismo, y a la política diseñada por Crocker para cumplir ese objetivo, EE.UU. no se unió a la creciente ola de boicots y sanciones internacionales que estaban siendo impuestas sobre Sudáfrica desde los años 60 del Siglo XX mediante la ONU y también a nivel individual de países de Asia, África, y países nórdicos; especialmente a finales de los años 70 y durante la década de los 80. Sin embargo, muchos otros países y actores internacionales comenzaron a formular sus políticas internacionales sobre la base de la igualdad racial, y no sobre premisas de corte realista como los intereses económicos y estratégicos, elementos éstos, que habían permitido a Sudáfrica mantener, hasta la fecha, lazos estrechos con países con gran influencia internacional (Klotz, 1995), como EE.UU., RU o incluso Francia, que también vetó algunas resoluciones de condena en la ONU.

Fin del colaboracionismo de EE.UU. con el régimen del apartheid de Sudáfrica: Aprobación de la Ley Integral Antiapartheid de 1986

Hasta la presidencia de Reagan, el movimiento antiapartheid estadounidense había encontrado enormes dificultades para que sus demandas pudieran alcanzar a los decisores políticos de manera favorable, salvo en momentos puntuales como algunas decisiones adoptadas por Lyndon B. Johnson y, especialmente, durante los primeros 18 meses de Jimmy Carter. Sin embargo, en la década de los 80 del Siglo XX el movimiento antiapartheid consiguió por un lado dejar atrás su simbolismo ligado a la lucha por los Derechos Civiles de 1964, que se había convertido en un elemento divisivo entre el Partido Republicano y el Demócrata gracias a la Estrategia Sureña de la campaña electoral de Nixon de 1969, para convertir el asunto de las sanciones al régimen del *apartheid* en un elemento de derechos humanos que pudiera ser compartido por congresistas de ambos partidos. Por otro lado, la propia inestabilidad interna de Sudáfrica, con frecuentes revueltas sociales y declaraciones de Estado de Emergencia y fuerte represión, hicieron ver a algunos republicanos y a muchos demócratas que la política de Reagan de mantenimiento de una relación constructiva – tal y como denominó Reagan a su política exterior hacia Sudáfrica – no iba a tener éxito, y existía el peligro de que el régimen del *apartheid* colapsara y fuera sustituido por comunistas del ANC, por lo que era necesario un cambio de paradigma en política exterior (Mallinson & Johnson, 2022). Este cambio de percepción ya había sido asumido por parlamentos estatales por todo EE.UU. que habían aprobado leyes de desinversión en Sudáfrica, siguiendo las decisiones de muchas multinacionales estadounidenses que habían dejado de operar en el país (Thomson, 1995).

Este movimiento de oposición a las políticas de Reagan se tradujo en un momento histórico para la historia legislativa y antiapartheid de EE.UU. El senador demócrata Ted Kennedy junto con el republicano Lowell Weiker registraron para su tramitación en 1985 la Ley Antiapartheid que contenía la prohibición de préstamos bancarios al

Gobierno de Sudáfrica, la realización de nuevas inversiones, la venta de ordenadores y la compra de monedas de oro (Kruggerrands). Para demostrar el clima imperante de rechazo político, Ted Kennedy registró ese mismo año en el Senado una resolución de condena al régimen del *apartheid* que fue aprobada por 89 votos a favor y 4 en contra. La Ley de Kennedy y Weiker fue rechazada por el Comité de Asuntos Exteriores pero dos de las medidas, la prohibición de préstamos bancarios al Gobierno sudafricano y la prohibición de venta de ordenadores fueron rescatadas por un nuevo proyecto de ley republicano.

La ley final fue aprobada en 1986 estableciendo numerosas medidas como la prohibición de compra de carbón, hierro, acero, Kruggerrands, productos agroalimentarios, la no autorización de derechos de aterrizaje a empresas públicas sudafricanas, la prohibición de préstamos bancarios al Gobierno sudafricano, la prohibición de realizar inversiones privadas en Sudáfrica, la prohibición de venta de ordenadores, armas y municiones, petróleo y sus derivados a Sudáfrica, y el veto al Gobierno sudafricano para tener cuentas o depósitos en bancos de EE.UU. También incluía una cláusula para aumentar las sanciones en caso de que no se pusiera fin al *apartheid*. El Gobierno Reagan vetó inmediatamente la ley, demostrando su falta de interés hacia la defensa de los derechos humanos y la lucha contra el racismo, pero el Congreso de EE.UU., en una acción bipartidista, revocó el veto presidencial (Horowitz, 2014). Esto demostró cómo los valores morales de la Administración Reagan llegaron a distanciarse del poder legislativo y de la sociedad civil. También manifestó cómo la formulación de la política exterior estadounidense era – y es – susceptible de numerosas presiones que pueden modificar la dirección marcada por el presidente, en este caso primando una visión más cercana a la defensa de los derechos humanos frente a posiciones realistas de “compromiso constructivo” (Klotz, 1995).

La aprobación de las sanciones internacionales supuso un duro golpe para la economía sudafricana, que ya tenía que hacer frente a una intensa campaña de aislamiento internacional, sanciones y boicots económicos promovidos por la ONU y numerosos países, a título individual, como Suecia, que apoyó e incluso financió al ANC, o muchos países africanos y asiáticos, que junto con las sanciones, también apoyaron con recursos y refugio a opositores la lucha contra el *apartheid*. La situación interna empeoró por la creciente inestabilidad social y las revueltas. En 1985 se declaró el Estado de Emergencia, al igual que en 1986, traduciéndose en más de 500 muertos y más de 26.000 detenciones. El Estado de Emergencia de 1986 acabó durando 4 años hasta que Pieter Willem Botha (P. W. Botha) dejó la presidencia y fue sustituido por Frederik Willem de Klerk (SAHO, 2012).

La llegada de Mijaíl Gorbachov al poder en la URSS en 1985 generó un cambio en las relaciones internacionales. EE.UU. y la URSS modificaron el modelo para afrontar los problemas y conflictos internacionales recurriendo al diálogo y a la intervención de organismos internacionales, especialmente la ONU, para su resolución pacífica. En este nuevo clima de distensión de la Guerra Fría, EE.UU., Sudáfrica, Angola y Cuba firmaron un acuerdo en 1988 en el que se acordaba (1) la retirada de las tropas

sudafricanas de Angola y el fin de su apoyo a la UNITA¹⁶, y la preparación de la independencia de Namibia en cumplimiento de la Resolución 435, y (2) la retirada de las tropas cubanas de Angola y el alejamiento de miembros de la SWAPO¹⁷ de la frontera con Namibia, hasta que el proceso de independencia esté completo (Tvedten, 1992, p. 41). Sudáfrica acabó aceptando este acuerdo porque su débil situación económica no le permitía seguir luchando y manteniendo su presencia en Namibia (Department of State, s.f.). Este acuerdo significó el fin de la consideración de Sudáfrica como el bastión para contención del comunismo en el Sur de África con la que muchos políticos occidentales justificaban su apoyo al *apartheid*, al prevenir, a su juicio, que intereses occidentales estratégico cayeran en manos comunistas.

Ante la imposibilidad de solucionar las crisis sociales internas y la pérdida de aliados en el exterior que mitigaran el aislamiento económico y político de Sudáfrica, P.W. Botha dimitió el 14 de agosto de 1989.

Conclusiones

En el presente documento se ha analizado el papel jugado por la política exterior de EE.UU. en la supervivencia del régimen sudafricano del *apartheid* hasta la llegada de de Klerk a la presidencia de Sudáfrica, para poner en marcha el proceso de transición hacia una democracia sin segregación racial. Para EE.UU., los criterios económicos, estratégicos y la lucha contra el bloque comunista internacional frente a cualquier otra consideración jugaron un papel destacado en su relación con Sudáfrica. El período histórico del *apartheid* coincidió con dos elementos de política internacional que marcaron sus relaciones con EE.UU. y, en última instancia, su futuro: (1) Las independencias de las colonias europeas en Asia y África y (2) la Guerra Fría.

El período histórico en el que se desarrolló el *apartheid* fue un elemento de gran importancia para EE.UU. dado que fue un sistema que tuvo un gran impacto tanto dentro del país como a nivel internacional, hundiendo sus raíces en un orden internacional eurocéntrico e imperialista, del que participaban y se beneficiaban numerosos actores internacionales, entre ellos EE.UU. Es por ello que, únicamente las administraciones Johnson, y especialmente Carter, tuvieron la voluntad política de implementar políticas de distanciamiento del régimen del *apartheid* y de establecimiento de sanciones económicas. Para el resto de las administraciones analizadas, Sudáfrica representaba un aliado de gran importancia en la lucha contra el comunismo y formaba parte del proyecto político, ideológico, económico y social que defendía EE.UU. durante la Guerra Fría frente al bloque comunista de la URSS y China. El bloque capitalista defendido por

¹⁶ Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA, por sus siglas en portugués), fue un movimiento armado de ideología conservadora que se enfrentó al Movimiento Popular de Liberación de Angola (MPLA, por sus siglas en portugués).

¹⁷ La Organización del Pueblo de África del Sudoeste, conocido por sus siglas en inglés, SWAPO, fue el movimiento de liberación nacional de Namibia y actual partido político que ocupa el Gobierno del país, desde su independencia el 21 de marzo de 1990.

EE.UU. se basaba en un orden internacional de herencia eurocéntrica, imperialista y supremacista blanco. Es por ello que, salvo para las administraciones Johnson y Carter, la lucha contra las políticas del *apartheid* nunca estuvo entre las principales prioridades de la política exterior.

Sin embargo, la política exterior de los Estados debe estar alineada con la voluntad de su sociedad y de la comunidad internacional, por lo que, a pesar de los beneficios obtenidos por las empresas estadounidenses en sus negocios con el régimen del *apartheid*, y a pesar de la importancia militar y de suministro de minerales estratégicos de Sudáfrica, la política exterior de Reagan se volvió moralmente insostenible, y no pudo soportar la presión internacional y de los legisladores estadounidenses que abogaban por un cambio de rumbo mediante la imposición de sanciones, que finalmente fueron impuestas en 1988 por el Congreso sin la participación del presidente, que quería seguir colaborando con el régimen del *apartheid*. En este momento, la Guerra Fría llegaba a su fin, y Sudáfrica fue considerada cada vez menos útil para los sectores más conservadores de la política estadounidense para luchar contra la expansión comunista. El prestigio internacional que había que pagar para mantener el régimen del *apartheid* ya no era rentable sin la amenaza de la URSS para hacerse con los recursos sudafricanos y de los países limítrofes. Por todo ello, era preferible que realizara una transición política y se convirtiera en una democracia capitalista de libre mercado, y resolviera de una vez el contencioso internacional de Namibia y Angola.

Una vez perdido el apoyo de EE.UU. y sus importantes recursos políticos, militares y económicos que permitieron a Sudáfrica sortear los boicots y las sanciones de un gran número de países, la viabilidad del régimen se vio seriamente comprometida, especialmente si a eso se le añade la importante inestabilidad social interna que venía sufriendo desde hacía años y que amenazaba con convertirse en una situación de guerra civil. Con este contexto, la transición política se volvió inevitable. Dentro del presente análisis no se ha tratado la capacidad de agencia de los sudafricanos negros por haberse centrado el estudio en el contexto internacional, aunque, sin lugar a duda, su constante lucha fue un catalizador fundamental para la reacción internacional.

Bibliografía

- Arriola, J., "La revolución onto-epistemológica del constructivismo en las relaciones internacionales", *Daimon. Revista Internacional de Filosofía*, 2016, 163-176.
- Bass, J., Roberts, P., *The Cold War: The Definitive Encyclopedia and Document Collection*, Denver, Colorado, ABC-CLIO2020.
- Boehmer, S. M., "Questionable Allies: British Collaboration with Apartheid South Africa, 1960-90", *The International History Review*, Vol. 46, n. 1, 2024, 102-119.
- Brits, J. P., "Tiptoeing along the Apartheid Tightrope: The United States, South Africa, and the United Nations in 1952", *The International History Review*, Vol. 27, n. 4, 2005, 754-779.
- Crocker, C. A., "South Africa: Strategy for Change", *Foreign Affairs*, Vol. 59 n. 2, 1980, 323-351.

- Culverson, D. R., "The Politics of the Anti-Apartheid Movement in the United States, 1969-1986", *Political Science Quarterly*, Vol. 111, n. 1, 1996, 127-149.
- Davies, J. E., *Constructive Engagement? Chester Crocker and American Policy in South Africa, Namibia and Angola 1981-1988*, Oxford 2008.
- Davies, J. E., "South Africa and Constructive Engagement: Lessons Learned?", *Journal of Southern African Studies*, Marzo, Vol. 34, n. 1, 2008, 5-19.
- Department of State, s.f. The End of Apartheid (Milestones: 1989-1992). (2024). Obtenido en <https://history.state.gov/milestones/1989-1992/apartheid>
- Dufour, J., *LLes Crises internationales*, s.l.: Editions Complexe, 2004.
- Ellis, S., "Firing the presidential cannons - The White House, 1963-1965", en *Freedom's Pragmatist: Lyndon Johnson and Civil Rights*, University Press of Florida, 2013, 139-210.
- Fraser, C., "Crossin the Color Line in Little Rock: The Eisenhower Administration and the Dilemma of Race for U.S. Foreign Policy", *Diplomatic History*, Vol. 24, n. 2, 2000, 233-264.
- Horowitz, C. A., "From Carter to Reagan and the Comprehensive Anti-Apartheid Act of 1986", en *The Legislative Legacy of Edward M. Kennedy: Eleven Milestones in Pursuit of Social Justice, 1965-2007*, McFarland, 2014.
- Klotz, A., *Norms in International Relations: The struggle against apartheid*, Cornell University Press, 1995.
- Lake, A., *The 'Tar Baby' Option: American Policy toward Southern Rhodesia*, New York, Columbia University Press, 1976.
- Mallinson, S., Johnson, R., "The discourses of the antiapartheid sanctions movement in the United States, 1972-86", *Safundi*, Vol. 23, n. 3-4, 2022, 146-169.
- Meriwether, J. H., "The White Redoubt, 1965-1974. En: Tears, Fire, and Blood: The United States and the Decolonization of Africa", The University of North Carolina Press, 2021, 136-167.
- Michel, E., "The Luster of Chrome", *Diplomatic History*, 2018, 138-161.
- Michel, E., "A principled Pragmatism: Gerald R. Ford and apartheid South Africa", *South African Historical Journal*, Vol. 73, n. 3, 2021a, 651-678.
- Michel, E., "You Haven't Been Too Horrible to Us Recently": Lyndon Johnson and Apartheid South Africa", *Diplomacy & Statecraft*, Vol. 32, n. 4, 2021b, 743-765.
- SAHO, 2012. States of Emergency in South Africa: the 1960s and 1980s. (2024). Obtenido en <https://www.sahistory.org.za/article/states-emergency-south-africa-1960s-and-1980s>
- Standford University, s.f. The Martin Luther King Jr. Research and Education Institute. (2024). Obtenido en <https://kinginstitute.stanford.edu/american-committee-africa-acoa>
- Thomson, A., "Incomplete Engagement: Reagan's South Africa Policy Revisited", *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 33, n. 1, 1995, 83-101.

Thomson, A., "Contending with apartheid: United States foreign policy towards South Africa, 1948-1994", *Studia Diplomatica*, Vol. 58, n. 4, 2005, 51-74.

Tvedten, I., "U.S. Policy towards Angola since 1975", *The Journal of Modern African Studies*, 1992, 31-52.