

Lechini, Gladys. Capítulo I. Una aproximación a las relaciones argentino-africanas (1960-2000). En publicación: Argentina y África en el espejo de Brasil ¿Política por impulsos o construcción de una política exterior?. Lechini, Gladys. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad de Buenos Aires, Argentina. mayo. 2006.

Acceso al texto completo: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sursur/lechini/cap1.pdf>

CAPÍTULO I

UNA APROXIMACIÓN A LAS RELACIONES ARGENTINO-AFRICANAS (1960-2000)

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la red CLACSO
<http://www.clacso.org.ar/biblioteca> - biblioteca@clacso.edu.ar

UNA REVISIÓN DE LA EVOLUCIÓN de las relaciones argentino-africanas en las últimas cuatro décadas, desde la independencia de los estados del continente africano, muestra que África Subsahariana posee un bajo perfil en las prioridades externas de Argentina, con escasa densidad de relaciones y falta de continuidad entre los diferentes gobiernos argentinos tanto en el diseño de estrategias como en el accionar frente a la región. Factores propios de la inestabilidad política argentina, de la consiguiente orientación de su política exterior; las mudanzas en el sistema internacional y la particular situación de los países africanos actuaron como elementos condicionantes de la baja y errática vinculación externa de Argentina con estos países.

Por ello, en este capítulo me referiré a algunas características de la política exterior argentina durante el período bajo estudio que, sumadas a las prioridades de los sucesivos gobiernos, ayudan a comprender la escasa importancia asignada a los estados del continente africano en las relaciones externas. En este sentido, es posible entender el lugar de África para Argentina si se lo sitúa en el contexto de su participación en el Movimiento de Países No Alineados, ya que este espacio constituyó una parte significativa de la “mirada hacia el Sur”. En tanto, el acercamiento a los estados africanos en el ámbito bilateral tomó la forma de impulsos, resultado de una política espasmódica que en general se mantuvo tanto con gobiernos civiles como militares.

EL MARCO REFERENCIAL DE LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA

Para avanzar en el análisis de las relaciones argentino-africanas consideré pertinente mostrar brevemente en qué marco de política exterior argentina se desarrollaron esas vinculaciones desde 1960 hasta la actualidad, y de este modo explicar su bajo perfil y discontinuidad en las acciones.

Un aspecto a tener en cuenta es la incidencia de las variables internas en la política exterior argentina. En consecuencia, se sostiene que la inestabilidad político-institucional que vivió Argentina durante los primeros veinte años del período bajo estudio fue una de las causas de la discontinuidad en los diseños y políticas implementados por los diferentes gobiernos que se sucedieron desde 1960, así como de las variaciones en el énfasis de prioridades. Sin embargo, aunque las variables internas fueron un factor importante, no habilitan a trazar una relación directa entre tipo de régimen y política exterior. La sucesión de gobiernos de facto y gobiernos constitucionales, que en forma casi pareja se repartieron el período, condicionó la política exterior argentina.

Siguiendo la conceptualización de Miranda (2001a: 174) se puede caracterizar a esta etapa de la política exterior argentina como el resultado de la combinación de un estilo de inserción anémica con inserción súbita¹. Adicionalmente, la inestabilidad política generó fluctuaciones de política exterior y al mismo tiempo creó las condiciones necesarias para el desarrollo de una diplomacia oscilante. El cambio precipitado de posturas le quitó solidez y coherencia internacional a las acciones externas.

Cuando se combinó la inestabilidad interna con los cambios externos, Argentina quedó más expuesta a la voluntad y objetivos de otros actores, porque disponía de pocas capacidades y recursos políticos para la negociación diplomática y comercial y porque registraba vulnerabilidad en la competencia internacional. Las consecuencias negativas de estas realidades fueron la desjerarquización diplomática, una escasa confiabilidad política, y la carátula de actor estatal azaroso en las relaciones mundiales (Miranda, 2001a: 186).

La percepción del mundo y los comportamientos diplomáticos tienen una relación directa e indirecta con situaciones de política

1 Miranda plantea tres estilos de inserción: excluyente, anémica y súbita. La anemia proviene de la ausencia doméstica de niveles de cohesión sociopolítica, facilitando así el impulso de objetivos e intereses de actores externos. Una política de inserción con inestabilidad convierte a la inserción en anémica. La inserción súbita se produce cuando las políticas se formulan en base a percepciones o sensaciones que llevan a una toma de decisiones apresurada, coyuntural, que generalmente incurre en contradicciones e imprevisibilidad, sobre todo en escenarios de cambio.

nacional. La inestabilidad político-institucional no sólo le restó credibilidad al discurso y a las acciones externas argentinas, sino que también llevó a los hacedores de política externa a realizar lecturas sesgadas o epidérmicas sobre las relaciones internacionales y las configuraciones del cambio.

Si se combina la inestabilidad política con el hecho de que muchas formulaciones de política exterior –y más concretamente las acciones externas– fueron el resultado de impresiones en torno a lo que sucedía en el mundo, se puede caracterizar también a la política exterior argentina de este período como imprevisible.

Al ser “impresionista”, la política exterior se vuelve contradictoria y puede generar resultados negativos. Se emiten discursos y se deciden acciones cuyos efectos confunden a terceros, llevando a una inserción inconsistente y fugaz, la cual paradójicamente se convierte en rutinaria.

La inestabilidad política ayuda a explicar la discontinuidad y las variaciones en los diseños de los diferentes gobiernos. Y si esta fue la situación en torno a los proyectos de inserción, menos claridad y más discontinuidad se encuentran en los enfoques referidos a áreas marginales de la política exterior argentina, como en este caso la africana, comprendiéndose así la idea de una política por impulsos.

Así como la inestabilidad política incidió sobre la discontinuidad que atravesó casi cuarenta años de política exterior argentina, también afectó las características del proceso decisorio. Este muestra una concentración en el Ejecutivo, con una fuerte influencia del poder político de turno que llevó a, o fue consecuencia de, la debilidad de la política burocrática de la Cancillería.

En Argentina existe una tradición política de aglutinar el poder decisional en el Ejecutivo, con un control presidencial de todos y cada uno de los tramos de la decisión. Y ese control presidencial –esto es, del poder político de turno– llegaba hasta la Cancillería, incidiendo en las tradiciones y en los principios de actuación, produciendo la tradicional politización de los asuntos externos. De este modo se explica la debilidad institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), y las dificultades para consolidar políticas y principios de acción a través de las sucesivas administraciones.

Puede agregarse a lo ya expresado que, aun cuando existe una cierta memoria institucional sedimentada a lo largo del tiempo y preservada por el cuerpo diplomático profesional, con cada cambio de gobierno fácilmente se producen redefiniciones conceptuales sustantivas, en la medida en que cada generación de funcionarios encuentra pocas inhibiciones institucionales (Arbilla, 1997).

Sin embargo, como explica Miranda (1994), los diseños externos peronista, desarrollista, radical, e incluso los militaristas, debieron

coexistir con algunos valores de lo que fuera la política exterior tradicional. Esto porque grupos sociales ligados directa o indirectamente a las funciones y a las responsabilidades de la Cancillería se habían apropiado de una cultura burocrática a la que los gobiernos debían prestar su atención para la conducción de los asuntos internacionales del país. Uno de esos valores fue el neutralismo diplomático, que se constituyó en el atributo máspreciado de la política burocrática del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En la misma línea, Paradiso (1993) sostiene que durante los regímenes de facto el rol de la Cancillería se vio severamente disminuido, pero la profesionalidad de muchos de sus miembros permitió “que las cosas resultaran menos graves de lo que podrían haber sido”. En esto coincide Russell (1996a) cuando afirma que, aunque la Cancillería tuviera un papel marginal, logró actuar como factor moderador en el proceso decisorio.

Por tanto, la política exterior argentina mantuvo algunos principios y valores –derivados de la tradición de la política burocrática del Ministerio que condecía o subyacía en el pensamiento de los gobiernos de turno. Ello le permitió cierta coherencia y regularidad en las posiciones defendidas, particularmente en los organismos multilaterales, hecho que podría explicar las posiciones sustentadas por Argentina tanto en el tema Malvinas como en algunos principios muy caros a los países africanos, cuestión que se abordará en el próximo capítulo.

Pero a pesar de esta concentración en las decisiones, en el devenir del proceso decisorio en muchos casos se plantearon problemas de competencia entre organismos estatales con incidencia concurrente en la definición de políticas. Esto fue muy claro entre los Ministerios de Economía y Relaciones Exteriores para el tratamiento de la política económica exterior o entre las áreas de las Fuerzas Armadas y la propia Cancillería en cuestiones de índole territorial y fronteriza. Así, por ejemplo, la búsqueda y apertura de mercados para la colocación de productos agropecuarios fue una orientación que se impuso en la política exterior económica de Argentina desde principios de la década del setenta, pues se necesitaba compensar la pérdida del Mercado Común Europeo, que logró su autoabastecimiento en productos agrícologanaderos. Estos mercados alternativos constituían un requerimiento fundamental para el sostenimiento de la economía y fueron un tema de la “agenda impuesta” por Economía a Cancillería. Esta última habitualmente desarrollaba una mayor actividad en los organismos internacionales, por las prioridades otorgadas a las cuestiones territoriales y su defensa por la vía jurídica.

Esta parcelación y disputa intra-burocrática pudo observarse claramente con la política exterior del régimen militar que se instauró en 1976 (Vázquez Ocampo, 1989). La política económica externa

o “diplomacia económica” fue el resultado coherente de los objetivos e intereses sectoriales subyacentes al plan económico de Martínez de Hoz². La política exterior fue una política gubernamental funcional a los intereses de grupos económicos locales –con un alto grado de concentración e integración vertical–, de empresas transnacionales diversificadas y asentadas en el país, y de los llamados capitales *golondrina* a la búsqueda de mercados financieros con altas tasas de interés (Vázquez Ocampo, 1989). En tanto, la política exterior del Proceso Militar estuvo orientada a defender los temas territoriales y los valores de Occidente en la disputa Este-Oeste bajo los supuestos de la Doctrina de la Seguridad Nacional. Es en este marco que se explica tanto la discusión por el descenso del perfil de Argentina en los países No Alineados (muchos de los cuales eran percibidos como aliados de la URSS) y la posibilidad de su eventual retiro, como el acercamiento a los países africanos con el objetivo de conseguir nuevos mercados.

Asimismo, hasta la gestión del canciller Cavallo durante el primer gobierno de Menem, se mantuvo la mencionada puja entre sectores del Ministerio de Economía y la Cancillería. Esta disputa giró en torno al desarrollo e implementación de acciones externas vinculadas a la búsqueda de nuevos mercados o a la política de comercio exterior, lo cual derivó, en la mayoría de los casos, en desconexión intra-burocrática y superposición de acciones aisladas.

A partir de la decisión del ministro de trasladar al Palacio San Martín el área de Comercio Exterior, que funcionaba en el Ministerio de Economía, se produjo una concentración de los emergentes de política exterior en esa temática.

Retomando la cuestión de los condicionantes de la política exterior argentina, también es posible afirmar que, más allá de las variaciones producto de las variables internas, se observa cierta continuidad en el modelo de inserción externa de Argentina hasta 1990, habida cuenta de que se trata de la inserción de un país periférico en el marco global del mundo de la segunda posguerra, bajo el orden de la Guerra Fría. Esto es, la política exterior reflejó también los condicionantes externos o sistémicos y mostró márgenes de maniobra relativos.

Desde este punto de vista, consideré entonces pertinente recurrir a algunos de los modelos que explican esta inserción condicionada por una realidad signada por la disputa Este-Oeste y por la necesidad de

2 A principios de 1980, cuando la administración Carter impuso un embargo de cereales a Moscú en respuesta a la invasión soviética a Afganistán, las autoridades argentinas se negaron a acompañar la iniciativa norteamericana, alegando su desacuerdo con la utilización de acciones económicas como instrumento de represalia política. Aun siendo calurosos defensores de la alineación con Occidente, primaron los buenos negocios con Moscú.

poner en marcha una estrategia de desarrollo nacional, siguiendo las líneas en boga en América Latina en la década del sesenta bajo las ideas de Raúl Prebisch y la Comisión Económica para América Latina. Así, la inserción argentina giró a partir de las premisas del “paradigma globalista”³: el no alineamiento con EE.UU., que nunca implicó equidistancia entre los bloques; el alto perfil en los foros internacionales en defensa de la paz, el desarme y la distensión Este-Oeste; el rechazo a organismos y regímenes internacionales que procurasen congelar la distribución del poder mundial, particularmente en el desarrollo de tecnologías sensibles; la oposición al establecimiento de organismos supranacionales que coarten la autonomía y el desarrollo argentinos; el impulso a la integración latinoamericana, desde una perspectiva gradualista; la ejecución de una estrategia de desarrollo orientada a la sustitución de importaciones a nivel nacional y regional como vía principal para superar las vulnerabilidades del modelo tradicional basado en las exportaciones primarias; la introducción de reformas en el sistema económico y financiero internacional que contemplen los intereses de los países en desarrollo; la diversificación de los socios comerciales externos sin barreras ideológicas. Sin embargo, algunos gobiernos mostraron variaciones. A la derecha e izquierda del espectro político hubo intentos de favorecer paradigmas alternativos: el de la relación preferencial con EE.UU. (Revolución Libertadora 1955-1958, gobierno de José María Guido, y período pre-Malvinas de Leopoldo Galtieri), o el paradigma de autonomía heterodoxa⁴ en el breve período de Héctor Cámpora.

En el contexto de estas premisas generales se pueden derivar las preferencias de actores y temáticas. En el marco de un escenario internacional signado por la disputa Este-Oeste, se observa la elección de relaciones privilegiadas con EE.UU. y los estados desarrollados, y preocupaciones referidas al contexto regional y a América Latina, en tanto los demás países del Sur poseen un rol marginal y sólo aparecen en el marco de las cuestiones vinculadas al desarrollo.

Sin embargo, a los efectos de este trabajo resulta más pertinente analizar los espacios que durante este período ocuparon las relaciones

3 Término utilizado por Russell y Tokatlian (2002), quienes refieren a tres modelos de inserción internacional seguidos históricamente por Argentina: el de relación especial con Gran Bretaña (desde fines del siglo XIX hasta 1930), el paradigma “globalista” desde mediados de la década del cuarenta hasta el fin de la Guerra Fría, y la estrategia de “aquiescencia pragmática” iniciada a principios de la década del noventa hasta el presente.

4 Al decir de Juan Carlos Puig (1984:78), por entonces ministro de Relaciones Exteriores, “el autonomista heterodoxo no acepta que se impongan dogmáticamente, en nombre del ‘bloque’, apreciaciones políticas y estratégicas que sólo consultan el interés propio de la potencia hegemónica; interés que, en la inmensa mayoría de los casos, refleja en realidad las aspiraciones de determinados grupos de presión o factores de poder internos”.

Sur-Sur. En este contexto, el análisis se orienta al rol del Movimiento de Países No Alineados y de los países africanos, que se fueron incorporando a este movimiento a medida que se independizaban. Consecuentemente, desde la Tercera Posición, el tercermundismo, el desarrollismo o el no alineamiento, la política exterior argentina –aunque no tuvo una posición militante– cuestionó con diverso énfasis las asimetrías del orden internacional y las políticas intervencionistas de las grandes potencias, proponiendo reformas al orden económico internacional y dando prioridad a los vínculos horizontales con sus vecinos. A pesar de este discurso, hasta la década del ochenta estas intenciones fueron muchas veces superadas por los enfoques de políticas de poder que enfatizaban la competencia.

A partir de este marco general, efectuaré entonces una breve reseña del lugar que les correspondió a los países *del Sur* durante los gobiernos que se sucedieron entre 1960 y 2000 para situar, en consecuencia, *el lugar de África*.

Con Arturo Frondizi, la función de la política exterior argentina fue transformar el país agrario en industrial, sobre la base de una relación especial con EE.UU., fundamentalmente para reforzar la inversión extranjera. Aunque Argentina acompañó a EE.UU. en sus planteos estratégicos, tanto en el mundo como en la región, por diversas razones, las relaciones llegaron a ser antagónicas, pues para Frondizi la pertenencia a Occidente no implicaba renuncia a la universalidad (Puig, 1984). En consonancia con esta idea, el presidente trató de profundizar las relaciones con los países extra-hemisféricos: recorrió Europa y Asia; en la India enfatizó la tendencia neutralista; en las relaciones con Latinoamérica privilegió la vinculación con Brasil. Pero su política exterior, con inestabilidad institucional, demostró un alto grado de fragilidad, como se verificó en los acuerdos con Janio Quadros –en torno a coordinar una acción internacional común frente a los grandes centros de poder mundial como así también en los foros internacionales– o con la reunión que mantuvo con el Che Guevara.

Con Arturo Illia, Argentina intentó aprovechar el multipolarismo político y económico que se comenzaba a evidenciar en la década del sesenta y el surgimiento de nuevos estados independientes en el Sur; que mostraban la creciente desigualdad estructural en el mundo.

La percepción del canciller Zavala Ortiz no sólo estaba anclada en el reconocimiento de los multipolarismos, sino también en la presunción de que esta categoría internacional resultaba ventajosa para los países en desarrollo. Con el acento puesto en América Latina (García del Solar, 1996) se intentaron aproximaciones al Sur: Argentina participó como observador en la Segunda Conferencia de No Alineados en El Cairo, en octubre de 1964; buscó coincidencias con los países pro-

ductores de materias primas en el marco de la UNCTAD y del Grupo de los 77; y privilegió la relación con los países del Cono Sur.

Sin embargo, como afirma Miranda (2001a: 184), su política exterior estuvo amenazada por el choque entre las tendencias a la ampliación de conductas autonomizantes y la presión de adscribir incondicionalmente a la relación con Occidente, no logrando separarse de la lógica que imponía la Guerra Fría. Así como desde 1958 Argentina no pudo desconectar dimensiones de su política exterior para remontar el proyecto de país industrial por impotencias internas, desde 1963 tampoco pudo ensanchar su base de vinculación internacional con nuevos interlocutores, por las mismas razones. Los niveles de inestabilidad institucional del país le restaron capacidades y por tanto posibilidades a la Argentina.

Los militares que tomaron el poder con el golpe de 1966 privilegiaron el objetivo de una Argentina comprometida con la seguridad continental y nacional a través de la llamada Doctrina de la Seguridad y Desarrollo, y tuvieron percepciones y métodos diferentes del gobierno radical en materia de política exterior, optando por el alineamiento con Occidente para contrarrestar la influencia marxista.

Sin embargo, la sucesión de gobiernos militares (1966-1973) no presentó una posición monolítica. Por una parte, como indica Puig (1984), hubo dos períodos bien definidos de política exterior. El primero, con la presidencia de Juan Carlos Onganía, mostró una clara alineación con EE.UU. y el llamado *mundo occidental y cristiano*. En el segundo, con Marcelo Levingston y Alejandro Lanusse, se observa un significativo intento de superar el aislamiento argentino a través del desarrollo de una política de tipo aperturista –que dejaba de lado las fronteras ideológicas (reunión de Lanusse con el presidente chileno Salvador Allende en 1971, reconocimiento del gobierno de la República Popular China y acercamiento a Latinoamérica)– y de una apertura comercial hacia los países del Este, en particular la URSS. Nótese que para entonces EE.UU. y la URSS ya habían iniciado la distensión, en tanto América Latina se dirigía hacia la Guerra Fría. Paralelamente, la política exterior argentina estuvo fragmentada en la política burocrática de la Cancillería y la específicamente referida al proyecto militar.

El tercer gobierno peronista (1973-1976) enfatizó las tendencias autonomistas del último gobierno militar, pero ahora como parte de una estrategia integral. Para Puig (1984: 149), entonces canciller del gobierno de Héctor Cámpora, “se implementó un nuevo proyecto autonomista heterodoxo”. El presidente Cámpora difundió su proyecto de política exterior en su mensaje al Congreso, sobre la base de la Tercera Posición elaborada por Juan D. Perón en la década del cuarenta. Se planteaba una diversificación de las relaciones internacionales, en el entendido de que ello ofrecería mayores márgenes de maniobra para

sostener la autonomía de Argentina. De este modo, la política exterior privilegió la relación con los países de la región; se mantuvieron relaciones normales con EE.UU., pero se restablecieron relaciones con Cuba y se iniciaron con la República Democrática Alemana, Corea del Norte y Vietnam del Norte. Se trató de dinamizar la relación con Europa y varios países afroasiáticos (Puig, 1984). Precisamente la vinculación con este último bloque hizo que se decidiera en septiembre de 1973, en la Reunión de Argel, el ingreso de Argentina como miembro pleno al Movimiento de Países No Alineados, cuando este se encontraba en el cenit de su prestigio.

Según la interpretación de Paradiso (1996: 171),

el enrolamiento en el No Alineamiento fue visto como un instrumento para disminuir la dependencia, favorecer el desarrollo y restaurar antiguos brillos nacionales. Reflejaba la idea de sumarse a un ámbito de acción solidaria para arrancarle a los países industrializados un orden económico internacional más justo. Constituía, por fin, la oportunidad para explorar las posibilidades de cooperación Sur-Sur; otro campo que en esos días se consideraba importante para salir del atraso.

Con la asunción de Perón se persistió en los lineamientos, pero se cambió el estilo (Vázquez Ocampo, 1989). En tanto su muerte llevó a la disminución progresiva del dinamismo de esta política, las prioridades fijadas en 1973 fueron olvidadas y el enfoque tercermundista se hizo cada vez más retórico, privilegiándose de manera poco clara las relaciones con algunos países árabes.

Jorge Videla y los militares que depusieron a María Estela Martínez de Perón en 1976 plantearon la búsqueda de buenas relaciones con EE.UU. –la doctrina de Seguridad Nacional continuaba vigente en este período– señalando su rechazo a posiciones de alineamiento automático con Washington (salvo con Galtieri, en la etapa pre-Malvinas), condicionados por las críticas a la violación de los derechos humanos realizadas por la administración Carter. Entre tanto, para el ministro Martínez de Hoz y su equipo la consolidación de una buena relación con EE.UU. y la ampliación y fortalecimiento de las vinculaciones transnacionales y transgubernamentales con ese país eran percibidas como una condición necesaria para el éxito del programa económico. Como el liberalismo del ministro de Economía debía conjugarse con el autoritarismo nacional del pensamiento militar, en la política exterior los dos sectores tuvieron injerencias preeminentes sobre problemáticas y temas, al grado de conformar parcelas relativamente autónomas de gestión y poder y quedar sujetos a pujas intra-burocráticas derivadas principalmente del rol de “super-ministro” de Martínez de Hoz.

En ese contexto se mantuvo un bajo perfil en el eje de coordenadas Norte-Sur. Los líderes del Proceso estimaban que Argentina era un país demasiado rico y demasiado blanco para ser incluido en el Tercer Mundo (Russell, 1996a). Las diferencias políticas, ideológicas, históricas y socioculturales trababan el acercamiento político a los países subdesarrollados en el plano multilateral, considerando la participación en el No Alineamiento como algo inapropiado y desaconsejable, a tal punto que se analizó la alternativa de retirar al país de ese grupo.

Estas posiciones se reforzaron aún más luego de la conferencia de La Habana en 1979, con la presidencia de Cuba. Pero muchos entendieron que el costo del alejamiento podía ser mucho mayor que el que podría derivarse de su permanencia en el mismo. Paradiso (1996: 177) sostiene:

ya desde antes de 1976 la Argentina venía con una “participación retaceada”, que la Cancillería administraba con bastante discreción y que tenía como propósito principal beneficiarse con el apoyo que los países miembros del Movimiento podían brindar en relación con la cuestión de las Malvinas, particularmente en el Comité de Descolonización de la ONU.

y agrega:

En el plano de los discursos y para diferenciarse de posiciones del tipo de las cubanas, la diplomacia argentina se había cuidado bien de censurar los intentos de “alinearse a los no alineados”, expresando su adhesión a las concepciones fundacionales del Movimiento, concepciones que, por otra parte muy pocos sabían apreciar en profundidad.

La necesidad de no profundizar el aislamiento internacional determinó que el gobierno decidiera quedarse en los No Alineados a pesar de su oposición ideológica a la filosofía y objetivos del movimiento. Tomando un perfil bajo, los militares limitaron su participación a obtener o asegurar el apoyo de sus miembros a algunos reclamos tradicionales de Argentina (tales como el derecho de soberanía de las islas Malvinas, la defensa del desarrollo nuclear autónomo y la independencia tecnológica) y a otros de carácter más coyuntural: las tesis argentinas sobre la utilización de recursos naturales compartidos (en razón del conflicto existente con Brasil por las represas hidroeléctricas), y muy particularmente la cuestión de los derechos humanos.

Con Roberto Viola y Oscar Camilión se produjo una reorientación de la política exterior, en otra fase del proceso: mejoramiento de las relaciones políticas con EE.UU. y Europa Occidental, promoción de relaciones fluidas con América Latina, una presencia más genuina en los No Alineados, y el mantenimiento del pragmatismo económico. En palabras de Oscar Camilión, “nuestra única política en materia comercial es la de vender al mejor postor” (*Clarín*, 1981a).

Cuando Leopoldo Galtieri consiguió desplazar a Viola de la presidencia, anunció la decisión de poner fin a las zonas grises de la política exterior y alinearse sin rodeos a los objetivos estratégicos globales y regionales de la administración Reagan, disminuyendo el ya bajo perfil en los No Alineados. Pero la decisión de la Junta de invadir las islas Malvinas⁵ echó por la borda este esbozo de política exterior, viéndose obligada a replantear las alianzas y recurrir a quien le pudiese brindar apoyo. Por tanto, paradójicamente, cuando los militares parecían más dispuestos a abandonar a los No Alineados, lo convirtieron en el foro privilegiado de una contraofensiva diplomática destinada a compensar la derrota militar en Malvinas. Este giro pudo observarse claramente en la reunión ministerial de los No Alineados en La Habana, el 3 de junio de 1982, donde el canciller de Galtieri, Nicanor Costa Méndez, comparó la lucha de Argentina por las islas Malvinas con la que habían librado Argelia, India, Cuba y Vietnam para lograr su independencia; comparó los casos de Guantánamo y de la isla Diego García con el de los archipiélagos australes; y condenó duramente a Sudáfrica e Israel (*Clarín*, 1982a).

La derrota de Malvinas llevó a una reorientación forzada de la política exterior argentina que no generó credibilidad. La declaración del presidente Reynaldo Bignone en la Séptima Conferencia de los No Alineados en Nueva Delhi –“Argentina se identifica plenamente con todos los ideales del movimiento, cuyo destino comparte y cuya presencia creciente en la política mundial constituye una de las mayores garantías para que se cumplan los objetivos de paz, justicia y desarrollo” (*La Nación*, 1983)– se hizo tan difícil de aceptar como la idea de Argentina participando del Sur desde una perspectiva política y estratégica⁶.

Con la vuelta a la democracia, la herencia del Proceso fue una variable fundamental para explicar y comprender el alto y diversificado perfil de la política exterior del gobierno de Raúl Alfonsín. A partir de 1983, la política exterior estuvo orientada a poner fin al aislamiento internacional del país, producto de la violación de los derechos humanos del gobierno militar y su derrota en el conflicto bélico de las islas Malvinas. Es decir, a recomponer la imagen externa del país y consolidar el proceso de transición democrática.

En ese contexto, Alfonsín cambió la mayor parte de las orientaciones de los gobiernos militares que lo precedieron: modificó parcialmente el per-

5 Los intentos de EE.UU. por enrolar a los militares argentinos en una alianza anticomunista dieron a los generales un sentido exagerado de su importancia para aquel país, que los llevó a hacer algunos cálculos muy costosos y errados respecto a las lealtades.

6 “La República Argentina y todos los miembros de este movimiento también pertenecen por razones geográficas, políticas, económicas y estratégicas al castigado Sur”. *Diario Clarín*, 11 de marzo de 1983.

fil de las relaciones con EE.UU., desplazándolo de los supuestos del modelo Este-Oeste; adoptó un alto perfil en América Latina de signo distinto al del Proceso; y mantuvo una posición pragmática en materia de relaciones económicas internacionales. Dada la pertenencia estructural del país al mundo en vías de desarrollo, reformuló la aproximación a los No Alineados y a las cuestiones englobadas en la problemática Norte-Sur; donde Argentina debía desempeñar un papel activo, junto con América Latina.

Uno de los supuestos fundamentales del gobierno de Alfonsín fue que Argentina debía transformarse en una potencia moral (Caputo, 1986). Para ello propuso desconectar al país de la tensión Este-Oeste, sostener el principio de no intervención, y ampliar la participación diplomática en los distintos foros multilaterales, destacándose el Grupo de los Seis (junto a Grecia, India, México, Suecia y Tanzania) para cuestiones de desarme. Pero más allá de los objetivos éticos había consideraciones prácticas, al sostener que el mantenimiento de profundas asimetrías económicas en el orden mundial amenazaba seriamente la seguridad global.

Según Russell (1996b) la política exterior se utilizó como malla protectora de la democracia interna. En ese contexto se inscribió la reorientación de la participación argentina en el No Alineamiento, desde una posición más genuina y no inspirada en oportunismos coyunturales. Para justificar el aumento de perfil se argumentó que su bandera principal era “unir esfuerzos para impedir que nuestros territorios se conviertan en escenarios de conflictos ajenos y especialmente de la confrontación estratégica entre las superpotencias” (*La Prensa*, 1985).

Contrariamente a los militares, que habían potenciado las diferencias de Argentina con los países del Sur, Alfonsín destacó las coincidencias objetivas emergentes de la propia condición de subdesarrollo y la percepción compartida sobre la falta de equidad del orden vigente. De este modo apuntó a fortalecer las relaciones Sur-Sur mediante el apoyo de diversos esquemas de cooperación, concertación e integración selectiva, para enfrentar problemas similares. Pero una vez más la debilidad gubernamental causada por la pérdida de consenso interno y la presión de los principales operadores económicos internacionales condicionó la realización de un nuevo “giro realista”, más cercano a EE.UU. (1987-1989), que deberíamos interpretar como “pragmático”.

Una serie de cambios⁷ en el orden externo –el fin de la Guerra Fría y la expansión del modelo de globalización económica y de la democracia como forma de gobierno– se produjeron paralelamente a la

7 En 1985, en Reykjavik se inició el fin de la Guerra Fría; en 1989 se produjo la caída del muro de Berlín y se elaboró el Consenso de Washington; en 1991 se puso fin al bipolarismo. Los cambios internacionales fueron profundos y pueden explicar la diferencia de visiones y consecuentes modos de inserción entre Alfonsín y Menem.

asunción de Carlos Menem (1989) a la primera magistratura. Aunque en el ámbito interno la democracia parecía recuperada y se observaba la subordinación de las fuerzas armadas al poder civil, la crisis hiperinflacionaria de 1989, las demandas sociales y presiones políticas de todo tipo produjeron la entrega del poder anticipada de Alfonsín

En ese contexto, Menem definió el interés nacional en términos de desarrollo económico, y la política exterior argentina en clave económico-comercial. Las prioridades económicas determinaron la definición de un primer círculo de países preferenciales: EE.UU., los miembros de la Unión Europea (UE), y los integrantes del (MERCOSUR), Mercado Común del Sur, incluidos Chile y Bolivia.

La política exterior del gobierno de Menem⁸ estuvo fuertemente vinculada al cambio de modelo político-económico implementado a nivel interno⁹, e influenciada por el modo personal del presidente de atender los asuntos de Estado y diseñar e instrumentar las relaciones externas. Muchas veces, como lo sostienen Bologna y Busso (1994), los errores de estilo llegaron incluso a condicionar el contenido de la política exterior argentina por la sobreactuación y por la prioridad dada a las relaciones interpersonales –esto es, de presidente a presidente– con lo cual podría hablarse de confusión entre diplomacia y política exterior.

En cuanto a los contenidos del nuevo diseño, se abandonó el perfil confrontacionista con EE.UU., optando por un realineamiento acrítico, en función de los constreñimientos económicos internos y de una nueva lectura del sistema político y económico internacional resultante del fin de la Guerra Fría. En este sentido, el *linkage* entre la reforma económica interna y el acercamiento a EE.UU., para que apoyase a Buenos Aires en las negociaciones con los organismos multilaterales de crédito y la banca privada de capitales, trajo como consecuencia la entrada de créditos y financiamiento internacional para el sector tanto público como privado. De este modo, la política exterior desempeñó el rol de asistir a los cambios domésticos en orden a la reestructuración económica y a la estabilidad de los mercados.

Durante los primeros años, la política exterior cumplió la función de obtener una excelente relación con Washington, subordinando a dicha relación gran parte de la agenda externa argentina. Desde fines de 1991, en el discurso se privilegiaron cuatro áreas: EE.UU., América Latina, Europa y Japón, planteando diferentes plazos en las estrategias de acercamiento. El “multilateralismo del Sur” fue considerado inapropiado e irrelevante en los nuevos escenarios de la post Guerra Fría.

8 Para un análisis exhaustivo de este período consultar las obras editadas por el CERIR (1994, 1998, 2001).

9 Aplicación estricta del Consenso de Washington de 1989.

Entre los cambios más notables figuran la relación con EE.UU., la cuestión Malvinas, la ruptura de la tradicional neutralidad argentina (con el envío de naves y tropas al Golfo Pérsico), el giro en la política nuclear y la aproximación a posiciones sobre no proliferación (avanzando con Brasil y ratificando Tlatelolco), la política misilística, con la desactivación del proyecto Cóndor II (mostrando los costos del alineamiento), el retiro abrupto de los No Alineados en 1991 (aunque no del Grupo de los 15) y la modificación de los votos en NU, alineándose más con las posiciones norteamericanas (sobre todo en sus críticas a la violación de los derechos humanos en Cuba).

En las relaciones con América Latina se muestran las mayores continuidades, profundizándose la política de concertación en pos de la defensa democrática y de los derechos humanos a nivel regional. A su vez, se avanzó en el proceso de integración subregional, con la constitución del MERCOSUR, a partir del 1 de enero de 1995, formando una Unión Aduanera imperfecta. Este proceso presentó una primera etapa que, vinculada a la coyuntura expansiva de la economía argentina y brasileña, se caracterizó por la aceleración y ambición en los objetivos. Promediando la década, con las consecuentes crisis de ambas economías y la presión norteamericana por un proyecto alternativo en torno al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la integración ingresó en una etapa de estancamiento. Así, los socios comenzaron a estar más pendientes de la generación de mecanismos de defensa ante las crisis de sus vecinos que de la redefinición de las metas del MERCOSUR a futuro.

Llegado este punto, y tomando en consideración otros ámbitos de inserción internacional, se torna pertinente hacer algunos comentarios respecto a la abrupta salida argentina de los No Alineados en septiembre de 1991, teniendo en consideración la relevancia otorgada por el gobierno de Alfonsín y el cambio de orientación dado por Menem. Esta decisión sólo puede entenderse como un gesto político con un claro carácter simbólico, sin atribuirla a una cuestión de intereses (económicos o políticos) o a presiones externas. El grupo no constituía, en la post-Guerra Fría, una fuente de preocupación para EE.UU., y la participación de Argentina era materia de razonable consenso en los partidos políticos mayoritarios¹⁰.

En la plataforma electoral del partido justicialista que llevó al poder a Menem se anunciaba que “la Argentina debe mantener invariable su adhesión al Movimiento de los No Alineados” (Paradiso, 1996: 198).

10 Un extenso tratamiento del tema, con el cual coincido ampliamente, se encuentra en Arbilla (1997).

Pero cuando el presidente asistió a la cumbre del Movimiento en Belgrado, en septiembre de 1989, en su discurso ya anunciaba el cambio de posiciones, al hacer suyos los argumentos con que habitualmente las potencias del Norte desestimaban las razones del Sur, esto es, “que las penurias de los países periféricos eran el resultado de sus propios errores”. La misma argumentación sostuvo el canciller Di Tella (1996) al justificar la salida del movimiento.

En conclusión, los cambios y las continuidades en la política exterior de Menem se desarrollaron de manera acorde con el nuevo modelo político y económico y el abandono del modelo basado en la sustitución de importaciones. Así se ligaron las políticas domésticas con la política exterior; recurriendo aquí también al pragmatismo como modo de acción política.

Russell y Tokatlian (2002: 15-17) definen a este período como el de “aquiescencia pragmática”, pero diferencian claramente los pragmatismos de Brasil y de Argentina¹¹.

Consideran que el pragmatismo responsable en la formulación de 1974 del canciller Azeredo da Silveira fue muy distinto de la aquiescencia pragmática de Menem. Brasilia optó por una estrategia de gradual desalineamiento respecto a Washington, mientras que Buenos Aires escogió un alineamiento acrítico. Brasil adoptó una conducta moderada y flexible, mientras que Argentina privilegió la sobreactuación y la rigidez. Brasilia pretendió una mayor proyección en los ámbitos multilaterales con un espíritu más ecuménico, en tanto Argentina adoptó una posición firmemente pro-occidental. Brasil persistió en otorgarle un rol crucial al Estado y a su fortalecimiento, mientras que Argentina confió en que el mercado, casi mecánicamente, le asignaría al país un lugar significativo en los asuntos mundiales. Russell y Tokatlian concluyen que, aun siendo pragmática, la política exterior argentina de la década del noventa fue tan ideológica como cualquier otra, y los costos orientados a eliminar la condición de Argentina como país de riesgo político no se correspondieron con los beneficios no políticos que el gobierno esperaba cosechar.

EL BAJO PERFIL DE LAS RELACIONES CON ÁFRICA

En consecuencia, los modos en que los diferentes y sucesivos gobiernos diseñaron la política exterior, y la poca y variable relevancia otorgada a

11 De este modo afirman “que la idea de pragmatismo en política exterior encierra variadas connotaciones: desde la existencia de una política carente de principios o ajena a la defensa de principios básicos, una política *ad hoc* movida por circunstancias cambiantes, una política práctica, instrumental o utilitaria, una política centrada en razones de conveniencia, una política orientada al ‘*problem solving*’, una política que confía en que lo que se impone es verdadero, etc.”.

las relaciones Sur-Sur, moldearon el bajo perfil de las relaciones argentino-africanas tanto a nivel del discurso como de las acciones¹².

Con todo, esta relación errática se vio permanentemente asediada por el fantasma de las buenas vinculaciones de los diferentes gobiernos argentinos con el gobierno racista de Sudáfrica, ancladas en variables de orden estratégico y comercial, que trataré más adelante.

Por ello, a partir de la definición de las relaciones con Sudáfrica, con la ruptura de relaciones diplomáticas durante el gobierno de Alfonsín, se llegó al momento más importante de las relaciones argentino-africanas, que trajo aparejado la consiguiente aproximación a los estados africanos y el inicio de un diseño para la región.

Es interesante el panorama caracterizado por Moneta (1978: 91), quien sostiene que la percepción del papel de África en la política exterior argentina

resulta confusa, estereotipada y unidireccionalmente orientada. Su manejo se restringe a un reducido número de funcionarios diplomáticos y económicos, a un número también limitado pero importante de capital nacional y transnacional, y a altos oficiales de la Armada. Existe internamente cierta polarización en los sectores comercial y diplomático en cuanto a sus preferencias. Los primeros, si bien desean comerciar con todo el continente, si son enfrentados con una opción ineludible, se dividen en partidarios de África Negra o de Sudáfrica. En cuanto a los diplomáticos, mantienen actitudes favorables a los nuevos países africanos, a excepción de los que han actuado en Sudáfrica, que retornan convertidos en entusiastas agentes de proselitización en favor de Pretoria.

El escaso interés por África tiene una base explicativa en las fuertes vinculaciones verticales con Europa y EE.UU. Argentina tenía una fuerte tradición de relaciones con Gran Bretaña, y luego de la Segunda Guerra Mundial con los países europeos y con EE.UU., variable interviniente en las cuestiones hemisféricas, que condicionaron tanto la concepción eurocéntrica de la política exterior argentina como su relativo aislamiento.

El bajo perfil de las relaciones de Argentina con los estados africanos puede asimismo extenderse a otros vínculos bilaterales, por ejemplo con Japón, China, los estados de Europa Oriental y Central, de Medio Oriente y del Sudeste Asiático, donde también es posible observar ausencia de diseños, desarrollo de acciones rutinarias y mar-

12 Asimismo, y consecuentemente con el bajo perfil, son prácticamente inexistentes las referencias a las vinculaciones con los estados africanos en la literatura académica sobre política exterior argentina.

ginales, miradas sesgadas y predominio de acciones puntuales en función de intereses específicos¹³.

Sin embargo es interesante notar que, a pesar de este “mirar hacia el Norte”, un repaso de la historia colonial de Argentina muestra que existieron relaciones intra-sudatlánticas a fines de los siglos XVIII y principios del XIX, tanto con el tránsito de esclavos como con las vinculaciones administrativas entre las entonces colonias españolas. Como documenta Rizzo Romano (1991), desde el recién creado Virreinato del Río de la Plata se administraron por algunos años, en nombre de España, las islas de Fernando Poo y Annobon –hoy parte del actual territorio de Guinea Ecuatorial, ex colonia española–, las cuales habían sido cedidas por Portugal por el Tratado de San Ildefonso del 1 de octubre de 1777, en trueque con la Colonia del Sacramento y con la isla de Santa Catalina en Hispanoamérica¹⁴.

Por otro lado, la población de origen africano en Argentina es en la actualidad casi inexistente¹⁵, contribuyendo a la negación de los aportes negro-africanos en su cultura. Esto se debió al predominio de “modelos civilizatorios europeístas”, sumado al hecho de presentar una escasa “visibilidad”, tanto por su disminución como por su mestizaje con aborígenes, “criollos” e inmigrantes.

Aun cuando al momento de la declaración de la independencia (1816) la población de Buenos Aires de origen africano mostraba números relevantes¹⁶, estos fueron diluyéndose con el pasar de los años,

13 Como lo marcan las autoras de los trabajos que reflejan las relaciones de Argentina con los estados y regiones mencionadas (CERIR, 2001).

14 Según transcribe el autor “en los legajos de la ‘División Colonia, Sección Gobierno, Isla Fernando Póo’, constan cinco voluminosos paquetes de documentos correspondientes al período 1778 al 1794, referidos a la Administración, desde Buenos Aires, de estos territorios africanos (lista de tropa, negros libres contratados, recaudaciones, aprobación de cuentas por el Tribunal Mayor y Audiencia Real de Cuentas del Virreinato)”.

15 En el presente, entre los afroargentinos que se encontraban en el país –no siempre visibles por su color– pueden distinguirse los descendientes de los antiguos esclavos, que habitan en pequeñas comunidades en Chascomús, Santa Fe, en los alrededores de la ciudad de Buenos Aires (Palermo, Munro, Morón, Liniers) y en La Plata. Luego están los caboverdeanos, que llegaron entre fines del siglo XIX y principios del XX, radicados en la provincia de Buenos Aires, en Avellaneda, La Boca y Ensenada y finalmente, a partir de 1990, una reciente e incipiente corriente inmigratoria proveniente principalmente del África Occidental. Dan cuenta de esta realidad, la reciente compilación realizada por Picotti (2001) y las sucesivas publicaciones de Maffia (1986, 1994, 1995, 2000) sobre caboverdeanos en Argentina. Esta última autora, en una entrevista realizada en La Plata en noviembre de 2001, declaró tener registrados aproximadamente ocho mil caboverdeanos, incluyendo los nacidos en Cabo Verde y cinco generaciones de descendientes.

16 Según Francisco Morrone (2001), de acuerdo al relevamiento de la población ordenado a finales del siglo XVIII por el virrey Vertiz en una extensión equivalente al actual territorio argentino, vivían en el Nordeste argentino un 45% de hombres africanos, en

las epidemias, las guerras de independencia¹⁷ y finalmente la corriente migratoria europea, que llegó por oleadas desde mediados del siglo XIX hasta principios del XX. Estos datos justifican la escasa relevancia del componente africano en la historia argentina, marcando una diferencia sustancial con el caso brasileño. A pesar de ello, desde la década del sesenta hubo tentativas de aproximación al estudio de África desde los ámbitos académicos¹⁸ que de algún modo coincidieron con los flujos y reflujos del interés argentino en África.

LA POLÍTICA POR IMPULSOS

Junto a esta breve revisión conceptual y contextual, caracterizo a la política exterior hacia África como una política “por impulsos”, que varió de intensidad según los períodos, gobiernos y proyectos de inserción internacional. Consecuentemente con la ausencia de estrategias visibles hacia la región en los diseños de política exterior argentina, los estados africanos no aparecen mencionados en los discursos de política exterior y sólo existen referencias puntuales en coyunturas específicas, los impulsos, que serán desarrollados a continuación.

Entiendo por *impulsos* las acciones externas, generalmente discontinuas, que explicitaron momentos de acercamiento a los estados del continente africano, por períodos cortos. Estos impulsos estaban vinculados a una necesidad u oportunidad contingente, directa o indirecta, que era el sustento del acercamiento.

Como se deriva de ello, el objetivo pretendido terminaba convirtiéndose en el contenido de la acción política. Así, se podría hablar de impulsos con contenido marcadamente ideológico, político o comercial, según la oportunidad y necesidad de los ejecutores de las acciones de esos momentos. Los objetivos políticos procuraban conseguir los votos africanos en las Naciones Unidas en torno a la disputa por las islas Malvinas, y en la década del ochenta, mejorar la inserción argentina en los No Alineados. Los objetivos económicos buscaban mercados para las exportaciones argentinas, y los estratégicos, establecer una alianza para combatir el comunismo.

Tucumán y en Santiago del Estero un 64% respectivamente, y en Buenos Aires, al momento de producirse las invasiones inglesas (1806-1807), un 30,1%. Pero el dato más interesante lo muestra el segundo censo nacional de fines del siglo XIX (1895), que señala que la población negra se reducía al 0,13%. Sobre la población de origen africano en el siglo XIX consultar Andrews (1990); los trabajos de las historiadoras Marta Goldberg y Silvia Mallo (1994); Guzmán (2000).

17 Es de destacar el protagonismo de los esclavos y libertos en el ejército, desde su incorporación a las milicias –creadas en 1590, a sólo treinta años de fundada Buenos Aires– hasta finalizar el siglo XIX, cuando el hombre negro participó de todos los combates.

18 El primer relevamiento lo realizó Anglarill (1983), y recientemente Vela (2001).

Acorde con los estados africanos seleccionados se deducen dos criterios orientadores de los impulsos: que el país en cuestión tuviese peso específico en la región, o que ofreciese oportunidades comerciales. Por ello merecieron especial atención los estados de África del Norte, algunos de la costa atlántica, Etiopía por ser sede de la OUA, y Sudáfrica.

De un modo concreto, los impulsos pueden medirse en función de un grupo de indicadores tales como la apertura de embajadas, el envío y recepción de misiones diplomáticas o comerciales, la firma de convenios, o las variaciones abruptas de la balanza comercial con un país determinado, temas a ser abordados en el capítulo siguiente.

Esta política por impulsos, espasmódica, refleja un particular proceso decisorio. La baja prioridad de los estados africanos en las políticas implementadas por los sucesivos gobiernos, tanto civiles como militares, llevó a que las decisiones que se plasmaron en impulsos fueran tomadas a nivel del funcionamiento de “rutina” del Palacio San Martín.

Asimismo, en función del bajo perfil, muchas de las iniciativas de aproximación bilateral o multilateral (en el marco de los No Alineados y de las Naciones Unidas) se debieron en general a la buena voluntad e imaginación de los funcionarios a cargo del área, tanto en la Cancillería¹⁹ como en la entonces Secretaría de Industria y Comercio Exterior del Ministerio de Economía –quienes lograban un espacio de maniobra para promocionar una acción o misión pero, en el marco de una estructura desagregada, no necesariamente actuaron en forma coordinada y menos aún como parte de un diseño organizado sobre la base de elementos racionales y oportunidades a largo plazo. También se debieron a las recomendaciones de representantes argentinos en las Naciones Unidas, a la energía de algunos embajadores argentinos destinados en los países africanos –quienes muchas veces debían luchar contra la inercia de Buenos Aires– o a la presión y el activismo de algún empresario con posibilidades de hacer negocios en África.

En este contexto, y al no figurar los estados africanos en las prioridades externas, los vacíos producidos en los espacios de maniobra marginales permitieron canalizar iniciativas que fueron aisladas, tanto porque el sistema de rotación de los funcionarios de la Cancillería²⁰ impidió el seguimiento y la continuación de las acciones de “bajo perfil”,

19 Al presente, entre las “instancias burocráticas” se encuentran: la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales, la Dirección de Relaciones Económicas Bilaterales, la Dirección de Servicios de Apoyo a la Promoción de Exportaciones, la Dirección de África del Norte y Medio Oriente, la Dirección de África Subsahariana, la Dirección Organismos Internacionales, la Fundación ExportAr, y el Fondo Argentino para la Cooperación Técnica (FoAr).

20 De acuerdo al Decreto-Ley 2.707 del 10 de abril de 1963, por el cual se creó el Instituto del Servicio Exterior de la Nación y se reglamentó su funcionamiento.

como por la inestabilidad política y económica de los probables socios del otro lado del Atlántico.

Como consecuencia se observa un cierto “personalismo” en el proceso decisorio²¹, que se fue gestando por la insistencia de funcionarios de diversos niveles y pudo seguir su curso hacia arriba en la pirámide decisoria en la medida en que la acción no fuese “costosa” en términos políticos o económicos. Dentro de esa lógica ocurrió que muchos valiosos informes y recomendaciones de funcionarios acreditados en los estados africanos o en Buenos Aires se perdieron en los vericuetos burocráticos del Palacio San Martín.

De esta manera podría afirmarse que los impulsos reflejan, con escasas excepciones, las iniciativas de aproximación a los estados del continente africano. La intensidad de estos estuvo condicionada por el contenido-objetivo, y a su vez, eso determinó su posicionamiento en la pirámide decisoria. Si el contenido del impulso se inscribía en la política del gobierno, se incrementaba la intensidad y la decisión era tomada en los más altos niveles. Si el impulso o interés era menor, la decisión era tomada por el nivel medio de la burocracia. La relación entre intensidad del impulso y niveles decisorios estuvo dada en relación al lugar que le correspondía al tema en cuestión a nivel del diseño general.

De ahí que la mayoría de las decisiones entraran en la dinámica de la rutina. La excepción más notable fueron la ruptura y el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Sudáfrica, que muestran que esas decisiones se enmarcaron en el diseño general de políticas y por tanto fueron tomadas al más alto nivel. Sin embargo, el objetivo no fue Sudáfrica *per se*, sino su efecto demostración para alcanzar otros objetivos en cuestiones relevantes.

21 Personalismo entendido como compromiso personal.