



LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN LAS POLÍTICAS EXTERIORES DE **ARGENTINA y BRASIL** EN EL SIGLO XXI

Gladys Lechini (Comp.)

Lechini, Gladys (comp.)

La cooperación sur-sur en las políticas exteriores de Argentina y Brasil en el siglo XXI. - 1a ed.
- Rosario : UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2014.

E-Book.

ISBN 978-987-702-098-4

1. Política Exterior. I. Título

CDD 382

Fecha de catalogación: 15/12/2014

La Cooperación Sur-Sur en las Políticas Exteriores de Argentina y Brasil en el siglo XXI

Gladys Lechini (Comp.)



INDICE

Introducción: Cooperación Sur-Sur en Argentina y Brasil. Una mirada desde el Siglo XXI Por Gladys Lechini.....	5
Principales líneas de investigación sobre cooperación Sur-Sur. Una fotografía sobre los casos de Argentina y Brasil Por Clarisa Giaccaglia.....	15
Escavar más allá de la “corteza”. Paradigmas de política exterior y modelos de desarrollo como “semillas” de las políticas de Cooperación Sur-Sur en Brasil y Argentina. Por Bernabé Malacalza.....	32
Autonomía en la Política Exterior de Lula da Silva Por Gisela Pereyra Doval.....	52
Una historia de idas y vueltas: los dilemas de la cooperación entre Argentina y Brasil Por Nicolás Creus.....	61
La cooperación sur-sur en el MERCOSUR. Luces y sombras del fondo de convergencia estructural (FOCEM) Por María Victoria Álvarez.....	74
África Subsahariana en el radar argentino. Una década de relaciones Sur-Sur Por Carla Morasso.....	86
Reflexiones sobre la Cooperación Sur-Sur desde las experiencias de China con países africanos Por Maguemati Wabgou.....	103

» Introducción

Cooperación Sur-Sur en Argentina y Brasil Una mirada desde el Siglo XXI

Dra. Gladys Lechini

[VOLVER AL ÍNDICE](#)

Introducción

"Cooperación Sur-Sur en Argentina y Brasil. Una mirada desde el Siglo XXI".

Dra. Gladys Lechini*

6

Este libro es el resultado de un Proyecto de Investigación y Desarrollo (PID) sobre las políticas exteriores de Argentina y Brasil en el marco de la cooperación Sur-Sur (CSS), aprobado por la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de Rosario. A través de las actividades propuestas, el proyecto permitió a los investigadores profundizar los aspectos conceptuales y prácticos de la cooperación Sur-Sur en Argentina y Brasil. Se llevaron a cabo discusiones amplias y constructivas en las cuales se debatieron percepciones diferentes para contribuir al entendimiento del lugar que ocupan Argentina y Brasil en el actual orden mundial y sus posturas ante la agenda internacional en la defensa de sus intereses. Las cuestiones de autonomía y relaciones con los países en desarrollo, con singular énfasis en la cooperación Sur-Sur, fueron centrales en los análisis planteados. Asimismo, a través de diferentes trabajos se realizaron aportes para comprender la evolución de las densas y complejas vinculaciones político-diplomáticas bilaterales y la temática del liderazgo regional en Sudamérica.

A nivel institucional, las actividades del proyecto fomentaron el intercambio académico y profundizaron la colaboración de largo plazo entre nuestro equipo de investigación y contrapartes brasileñas, contribuyendo al fortalecimiento de la comunidad epistémica binacional. El contacto personal brinda la ventaja de compartir experiencias y eliminar preconceptos que pueden estar arraigados entre los docentes/investigadores, del mismo modo que permite fijar parámetros de validez para evaluar los trabajos realizados. Los resultados de las investigaciones desarrolladas fueron difundidas tanto en actividades conjuntas con instituciones académicas brasileñas¹ como en numerosas publicaciones individuales de los miembros en revistas especializadas, libros y reuniones científicas.

El proyecto también contribuyó a la consolidación de un grupo de trabajo binacional que se refleja institucionalmente en la creación del Núcleo de Estudios Internacionales Brasil-Argentina (NEIBA), en el marco del *Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais* (PPGRI) de la *Universidade do Estado do Rio de Janeiro* (UERJ). El mismo tiene como objetivos difundir los estudios sobre las políticas exteriores de ambos países, estimular el desarrollo de estrategias de inserción conjuntas, promover análisis sobre el sistema internacional y la CSS y convertirse en un foro de consulta y asesoramiento en las sociedades argentina y brasileña².

En una primera etapa debatimos en torno a las políticas exteriores de Argentina y Brasil y el lugar que le cabe a la Cooperación Sur-Sur en sus diseños, estrategias y efectos. En ese sentido se partió del supuesto de que la política exterior es una política pública interméstica que refleja los intereses y objetivos de un gobierno en sus relaciones con los actores del sistema internacional. Es decir, es un instrumento estatal para el desarrollo de relaciones intergubernamentales y la promoción en el exterior de intereses nacionales. Pero en el devenir

* Dra. en Sociología, Universidad de São Paulo. Licenciada en Ciencia Política y en Relaciones Internacionales, UNR. Magíster en Ciencias Sociales FLACSO. Profesora titular de Relaciones Internacionales y Directora del Doctorado en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y RRII de la UNR. Investigadora del CONICET. Directora del Programa de Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR) y del Instituto Rosario de Estudios del Mundo Árabe e Islámico (IREMAI), UNR. Directora de Proyectos del CERIR.

¹ Universidade de Brasília, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Universidade do Estado de Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

² En el año 2011 se realizó la primera convocatoria para participar de los "Cadernos NEIBA", una publicación en formato digital que apunta a difundir artículos inéditos y está incluida en Latindex Catálogo. Asimismo, se lanzó en 2013 la primera edición del Jornal Informativo del NEIBA, "InfoNEIBA", publicación impresa y digital vinculada al *Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro*, en asociación con nuestro grupo de trabajo, el Programa de Estudios Argentina-Brasil. Para mayor información visitar: www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/neiba/index; infoneiba.blogspot.com.br; www.precsurweb.com.ar

de las discusiones, los aportes más novedosos estuvieron vinculados a la conceptualización del Sur (otro/a Tercer mundo y hoy Sur Global) y a la focalización en la CSS y su lugar en la agenda de política exterior de ambos países, en los discursos de sus gobernantes y en sus acciones.

En ese contexto nos preguntarnos ¿Qué es el Sur como concepto y como realidad? ¿Es el Sur una categoría residual? ¿Cómo surgieron sus variados contenidos y acepciones? El concepto Sur desborda la categoría geográfica y se asienta en una concepción política y económica. El concepto Sur surgió como complementario y/o distintivo de otra realidad diferente a la de los países del Norte, industrializados/desarrollados/centrales. En tanto, desde el Norte, la categoría Sur comenzó a ser utilizada en el llamado “Informe Brand” de la Comisión Independiente sobre Problemas Internacionales del Desarrollo o Diálogo Norte-Sur³.

Los países del Sur son países en vías de desarrollo, periféricos, que comparten situaciones de vulnerabilidad y desafíos. Pero no son un grupo homogéneo por sus diferencias socio-económicas y político-culturales, tanto entre sus contextos locales como en los ámbitos regionales. Sin embargo, esta idea del otro, del ser colonizado, es de alguna manera uno de los conectores entre los países del Sur, del *global South*.

El concepto Sur es difuso y multidimensional y por ello muchas veces en la literatura se lo iguala con Tercer Mundo y Periferia. El término Tercer Mundo precedió al concepto Sur y fue acuñado por el economista francés Alfred Sauvy en 1952, haciendo un paralelismo con el término francés “tercer estado”, para designar a los países que no pertenecían a ninguno de los dos bloques de poder, encabezados por Estados Unidos y la Unión Soviética, enfrentados en la Guerra Fría.

Asimismo, el concepto periferia pertenece a la dupla centro-periferia, desarrollo-subdesarrollo, las cuales corresponden al paradigma estructuralista de las Relaciones Internacionales siendo la Teoría del Desarrollo de Raúl Prebisch y la Teoría de la Dependencia de Cardoso y Faletto sus máximos exponentes en el ámbito latinoamericano⁴.

El Sur ingresó en el vocabulario de las relaciones internacionales con la independencia de los países de Asia y África, a partir de la segunda postguerra. Como realidad y en tanto nueva voz en los escenarios globales el grupo dio muestras de su presencia partir de la conferencia de Bandung de 1955. Allí el eje motor fueron los cinco principios del Pansha Shila, que en esa reunión fueron aumentados a diez. Estos cinco principios morales rectores del Budismo (*Pansha* quiere decir cinco y *Shila* alude a preceptos o principios morales) habían sido adaptados y tomados como referencia para la coexistencia pacífica entre China e India, en el preámbulo del acuerdo firmado en Beijing el 28 de junio de 1954 entre sus primeros ministros Chou en Lai y Jawaharlal Nehru, para dirimir sus contenciosos sobre el Tibet⁵. Estos principios – respeto mutuo a la integridad territorial y a la soberanía, no agresión, no intervención en los asuntos internos de otros Estados, igualdad y ventajas mutuas y coexistencia pacífica–, se convirtieron en los pilares del ideario de “la coexistencia pacífica” para los países del Sur, en tanto apuntaban a ser los rectores o modelos a futuro para las relaciones entre los estados.

Sosteniendo estos principios, los nuevos estados independientes esperaban mostrar un enfoque nuevo y pacifista para las relaciones internacionales de un mundo que debía incorporarlos y por tanto, fueron incluidos en los pronunciamientos de Bandung, aunque con aditamentos. De esta manera, la conferencia de Bandung, realizada en Indonesia entre el 18 y

³ Esta Comisión fue creada a sugerencias del presidente del Banco Mundial, Robert Mc Namara, en 1977. Integrada por altas personalidades políticas y académicas del ambiente internacional, intentaba plantear soluciones a la difícil situación del mundo de entonces, donde 70% de la población vivía en persistente retraso económico y cultural. El desarrollo sería el eje y los actores las fuerzas productivas y el potencial humano de cada país.

⁴ Prebisch, R., 1963, Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano, FCE, México; Cardoso, F. y Faletto, E., 1969, Dependencia y Desarrollo en América Latina, Siglo XXI, México.

⁵ *Panchsheel Treaty*, "Agreement (with exchange of notes) on trade and intercourse between Tibet Region of China and India". Disponible en: www.tpprc.org/documents/agreements/1954.pdf

el 24 de abril de 1955, marcó la puesta en escena y el ingreso de los países del Tercer Mundo en el concierto internacional en lo que se llamó el despertar de los pueblos afroasiáticos. Desde Bandung, estos nuevos países comenzaron a tomar conciencia de sí mismos constituyéndose en un nuevo actor del escenario internacional.

A partir de allí hasta el contemporáneo Sur Global de hoy hay un largo camino... donde hay Sures en el Norte y Norte en los Sures, complejizando aún más la mirada y el diagnóstico actual de los escenarios internacionales.

Con el puntapié inicial de Bandung fue desarrollándose un proceso nuevo, muchas veces eufórico, esperanzado y en otras ocasiones más cautivo de las propias limitaciones sistémicas. Consecuentemente se incrementaron las relaciones Sur-Sur, principalmente entre los jóvenes gobiernos y los movimientos de liberación nacional afroasiáticos que esperaban encontrar su lugar en la tierra. La solidaridad Sur-Sur y la CSS comenzaron entonces a tomar forma en la práctica entre los sesenta y los setenta junto a los debates sobre su conceptualización .

La Cooperación Sur-Sur como “constructo” de las relaciones internacionales

La CSS o cooperación entre países periféricos refiere de modo general a una cooperación política que apunta a reforzar las relaciones bilaterales y/o a formar coaliciones en los foros multilaterales, para obtener mayor poder de negociación conjunto, en defensa de sus intereses. Parte de la idea que es posible crear una conciencia cooperativa que les permita a los países del Sur reforzar su capacidad de negociación con el Norte para afrontar y resolver los problemas comunes, sumando autonomía y mayores márgenes de maniobra internacional. Cabe aquí aclarar que la CSS se diferencia de las Relaciones Sur-Sur en la medida en que estas últimas se despliegan naturalmente entre los varios actores públicos y privados con base estatal o trasnacional entre las diferentes regiones de América Latina, África y Asia, en tanto la CSS es una construcción política que por su propia naturaleza requiere de ciertos supuestos básicos comunes (*likemindedness*) entre los estados. Asimismo, puede señalarse que mientras las Relaciones Sur-Sur pueden implicar interacciones conflictivas ante intereses divergentes, la CSS parte del supuesto de la convergencia de intereses relacionados principalmente a alcanzar objetivos de desarrollo y a constituir alianzas a nivel global a los efectos de incidir en las cuestiones globales.

El concepto de CSS es elusivo, amplio y multifacético y ha sido utilizado con variado contenido a lo largo de los años, en función del posicionamiento del tema en la agenda de los estados, de las condiciones del sistema internacional y de las posiciones políticas de los gobiernos que la implementan. Por tanto es conveniente adjetivarlo, para darle mayor precisión. De este modo puede abordarse y objetivarse en variadas dimensiones, entre las cuales se destacan la técnica y la científico- tecnológica⁶, la académica, la económica-comercial y la diáspórica.

Asimismo, esta CSS se puede desarrollar en tres niveles: el regional –donde se incluyen los esquemas de integración económica y de concertación política a nivel hemisférico, tales como el MERCOSUR, la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR) y el Grupo Río en América Latina-; el interregional –que abarca las relaciones bilaterales y la conformación de alianzas inter-continentales, como el caso de IBSA-; y el multilateral global –que comprende la acciones coordinadas de los países y los grupos de presión en el marco de los organismos internacionales, como el G20 o el G90 en la Organización Mundial de Comercio, por ejemplo-. En cuanto a los actores involucrados, la CSS está básicamente implementada por los estados,

⁶ En la década del setenta se comenzó a producir una interacción entre los países del Sur posibilitando la trasmisión de experiencias positivas. Por entonces, las Naciones Unidas promovieron el concepto de “cooperación técnica entre países en desarrollo” (CTPD), o cooperación horizontal, creando en 1974 una unidad especial en el ámbito del PNUD. En 1978 se organizó en Argentina la primera Conferencia de Naciones Unidas sobre CTPD, cuyas recomendaciones fueron aprobadas en el Plan de Acción Buenos Aires.

pero también son muchas veces relevantes las contribuciones realizadas por actores no gubernamentales en el desarrollo de sus programas y proyectos.

El primer gran momento de la CSS en todas sus variantes y su apogeo fue entre los sesenta y setenta, en paralelo al momento más “fulgurante” de los países del Sur, por su desempeño en Naciones Unidas en la formación de coaliciones y la aprobación de resoluciones en la Asamblea General en defensa de sus intereses, tales como la Declaración de un Nuevo Orden Económico Internacional⁷ y la Carta de los Deberes y Derechos Económicos de los Estados⁸. A partir de los ochenta, como consecuencia de cambios sistémicos y domésticos, este entusiasmo se diluyó, disgregó, desarticuló, perdió fuerza y contenido.

Para Milani, la CSS en el sentido político fue enterrada en la reunión de Buenos Aires, donde tomó entidad la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) con el plan de acción de Buenos Aires, dando primacía a una dimensión de la CSS, la cooperación científico tecnológica y la técnica⁹. Sin embargo estas reuniones y encuentros de la baja política (*low politics*) permitieron la supervivencia de los temas de la alta política (*high politics*), la cual se puede leer por detrás de las agendas técnicas.

Entre los ochenta y los noventa estos cambios domésticos y sistémicos¹⁰ condicionaron y limitaron las esferas de acción del grupo, diluyendo las posibilidades de implementar una CSS política, en el sentido de gestar coaliciones y buscar mayor autonomía a través de las alianzas, salvo en los casos de concertación política en América Latina. En los ochenta, este descenso de perfil se debió, entre otras cuestiones, a las preocupaciones por la crisis de la deuda que afectó profundamente a los países de la región -y doblemente a los países afroasiáticos que debieron implementar planes de ajuste estructural- y a la atención dedicada en la región latinoamericana a recuperar y consolidar la democracia.

En los noventa, la CSS perdió fuerza por el triunfo del neoliberalismo como pensamiento único y su modelo de economía de mercado como única salida. De este modo, en un contexto de auge del mercado, las Naciones Unidas adoptaron una definición de CSS que desbordaba en su contenido a las relaciones interestatales para incorporar a empresas, organizaciones no gubernamentales y otros actores privados: “La CSS entraña relaciones bilaterales y multilaterales entre gobiernos, instituciones, empresas, particulares y organizaciones no gubernamentales de dos o más países en desarrollo de la misma región o de regiones distintas”¹¹.

Sin embargo, nuevamente cambios sistémicos en el orden económico internacional y en el orden doméstico de algunos estados produjeron en el siglo XXI una vuelta a la CSS, ahora resignificada y redimensionada, a partir de las políticas y acciones de algunos estados del Sur que comenzaron a adquirir más peso económico y consecuentemente político, a nivel regional y global.

En ese sentido, a nivel sistémico se están produciendo procesos de relocalización del poder económico y político. Entre ellos, la re-emergencia de China en el escenario global y su desembarco en los países del Sur – en una escalada que comienza en la subregión asiática, desembarca en África y avanza sobre América Latina. También la India regresa al ruedo luego

⁷ Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el sexto período extraordinario de sesiones Mayo de 1974. Disponible en: www.nuso.org/upload/articulos/130_1.pdf

⁸ Resolución 3281 (XXIX) de la Asamblea General de la ONU, 12 de diciembre de 1974. Disponible en: <http://www.dipublico.com.ar/instrumentos/148.pdf>

⁹ Entrevista calificada. Buenos Aires, 30 de julio de 2014.

¹⁰ Lechini, G., 2009, “La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina ¿Mito o realidad?”, en Revista Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, N° 12, octubre. Disponible en: www.relacionesinternacionales.info/revista/revista/N12/pdf/Revista_Relaciones_Internacionales_Numero_12.pdf

¹¹ Citado en MRECIC, 2009, “Pasado y Presente de la Cooperación Norte-Sur para el Desarrollo”, Documentos de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur, DGCIN, Buenos Aires. Disponible en: www.mrecic.gov.ar/userfiles/2_d.t._documentos_de_trabajo_sobre_cooperacion_sur_sur.pdf

de transformaciones económicas y cambio de alianzas políticas y Rusia busca legitimar sus credenciales adquiridas entre los sesenta y los setenta. La gran ventaja histórico-política es que ninguno de los nuevos emergentes cooperantes fueron metropolis coloniales, lo cual le otorga una identidad común con alto valor simbólico.

Esta reedición de la CSS se produce en un contexto de globalización y de procesos de cambios a largo plazo, algunos evidentes y otros ocultos a los parámetros con los cuales estamos acostumbrados a leer la realidad internacional. En este nuevo siglo los estados de América del Sur vivieron procesos de cambios en el signo político y orientación de sus gobiernos, promoviendo la transición de una década neoliberal a una más cercana al neodesarrollismo y a la autonomía¹². Es en ese sentido que los cambios domésticos trajeron consigo una reorientación de las miradas hacia la región latinoamericana y hacia los vecinos del Sur. La CSS que había quedado relegada como impertinente y obsoleta tomó vuelo discursivo y se encarnó en prácticas diversas, potenciando el accionar externo bi y multilateral, a la par que abría las puertas a un proceso de internacionalización de actores gubernamentales, que en muchos casos fueron acompañados por actores privados.

En este período más que en ningún otro se está construyendo la CSS con un capital simbólico que incide en el comportamiento de los estados en una combinación ideacional y material. Estas iniciativas se gestan desde los gobiernos como una cooperación esencialmente política, de solidaridad y búsqueda de consenso en los ámbitos multilaterales, entre estados que pretenden mejorar su inserción internacional y modificar las reglas de juego que les son desventajosas. Hoy la agenda esta más diversificada y resignificada.

Sin embargo, en muchas oportunidades se ha utilizado retóricamente el discurso de la CSS en ámbitos multilaterales y en visitas y encuentros bilaterales, como parte de una “puesta en escena”, pero con baja intencionalidad. Las propias realidades domésticas y los múltiples y variados intereses nacionales y locales no siempre marchan en la misma dirección de las cuestiones compartidas (“commonalities”) expresadas en los discursos oficiales.

De este modo, podemos ver que la reflexión de Joy Ogwu a comienzos de los años ochenta mantiene aún vigencia en el siglo XXI en tanto el desafío más significativo de la CSS es que la interpretación que cada uno de los actores involucrados realiza de sus propios intereses nacionales se ensanche “para construir las bases del diálogo Sur-Sur sobre realidades concretas”¹³.

Asimismo, como fue mencionado, esta CSS tiene variadas dimensiones en su implementación, siendo la cooperación técnica y la científico tecnológica la cara concreta más visible. La cooperación técnica alude a la transferencia de capacidades técnicas y administrativas (el *know-how* o saber-hacer) entre los propios países en desarrollo, en tanto la segunda se orienta a la realización de actividades conjuntas de investigación para promover avances científico-tecnológicos para un desarrollo integral¹⁴. En ese sentido, cada una de las acciones y sus efectos traen por detrás actores específicos estatales y no estatales.

Aunque esta CSS lleva consigo un modelo de desarrollo de matriz capitalista, se diferencia del tradicional modelo Norte-Sur, en el sentido que implementa una cooperación “entre países con similares desarrollos” y prácticas que apuntan a compartir una expertise adquirida. Está

¹² Rojas Aravena, F., “El nuevo mapa político latinoamericano. Para pensar los factores que marcan las tendencias políticas”, en Revista Nueva Sociedad, Nº 205, Caracas, 2006; Muñoz, H., 2006, “¿El fin de América Latina?”, en Revista *Foreign Affairs* en Español, enero-marzo; Russell, R., 2011, “América Latina: ¿entre la integración y la polarización? Un falso dilema”, en Wollrad, D., Maihold, G. y Mols, M. (ed.), *La Agenda Internacional de América latina: Entre nuevas y viejas alianzas*, 1a ed., Nueva Sociedad, Fundación Friedrich Ebert, Stiftung Wissenschaft und Politik, Buenos Aires.

¹³ Ogwu, J., 1982, “La cooperación Sur-Sur: problemas, posibilidades y perspectivas en una relación emergente”, en Nueva Sociedad, Nº 60, mayo-junio, pp. 36. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/958_1.pdf

¹⁴ Costa Leite, I., 2012, “Cooperação Sul-Sul: conceito, história e marcos interpretativos”, en Observador On-Line, Observatorio Político Sul-Americano, IESP/UERJ, v.7, n.3, marzo, Rio de Janeiro.

orientada por el estado cooperante, pero también por las demandas de otros estados según sus necesidades y se mueve hacia arriba y hacia abajo sobre la base de una línea constante que es la solidaridad Sur-Sur y la búsqueda de mayor autonomía.

También en este ámbito y en particular referido a la cooperación técnica, vale mencionar las contradicciones que se presentan a los gobiernos del Sur entre discurso y práctica, entre compromisos externos y demandas domésticas. En situaciones frente a las cuales existen importantes deudas sociales al interior de los países latinoamericanos, donde todavía hay amplios sectores de población marginal con demandas legítimas insatisfechas, es una cuestión compleja para los gobiernos justificar los fondos que se dedican a la cooperación internacional, aún cuando la misma se ejecuta en un contexto de solidaridad Sur-Sur y en función de los intereses nacionales.

11

Argentina y Brasil ante la Cooperación Sur Sur

Argentina y Brasil son dos países del MERCOSUR que han venido implementando la CSS en su dimensión técnica desde la década del setenta, al punto que, como mencionáramos, la primera CTPD tuvo lugar en Buenos Aires. Sin embargo, a lo largo de los años es posible observar variaciones en lo que respecta a su concepción, al lugar que ocupa en el discurso y en los contenidos abordados.

En el caso de Brasil, la CSS formó parte del discurso de política exterior y de las estrategias y acciones de Itamaraty a medida que el país diseñaba una diplomacia que apuntaba a ampliar y mejorar su inserción internacional consecuente con su crecimiento económico y desarrollo industrial. La búsqueda de la diversificación de las relaciones externas y la implementación de una estrategia de geometría variable llegó a su momento más alto en el siglo XXI, cuando los indicadores económicos lo colocaron entre los diez países con mayor PBI mundial. Este ascenso coincidió con la presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva, quien con su diplomacia personalista no solo dialogó con los grandes centros de poder mundial colocando a Brasil como un país emergente (BRICS), sino que también desarrolló alianzas con los países del Sur tales como los foros CPLP, IBSA, ASPA, ASA, FOCALAL¹⁵.

Asimismo, desde Brasilia se fueron implementando estrategias de cooperación específicas, como la cooperación cultural con los países CPLP. En cuanto a la cooperación técnica, cabe subrayarse que es considerada como una opción de “parcería”, un instrumento de política externa del cual se sirve para asegurar la presencia brasileña de manera positiva y creciente en países y regiones que considera relevantes para sus intereses. Para su implementación y sobre la base de programas anteriores, en 1987 se creó en el marco del Ministerio de Relaciones Exteriores la Agencia Brasileira de Cooperação (ABC)¹⁶, como brazo ejecutor de esta política. La misma tiene como misión negociar, coordinar, implantar y acompañar los programas y proyectos de cooperación técnica en base a los acuerdos internacionales firmados por Brasil.

Según la ABC, la cooperación técnica horizontal no implica condiciones de contrapartidas comerciales o garantías de acceso a recursos naturales -tal como puede suceder con la cooperación que brindan algunos otros países emergentes-, ni es asistencialista. La CSS al desarrollo promueve la transferencia de conocimientos con énfasis en la capacitación de recursos humanos, empleo de mano de obra local y concepción de proyectos que tengan en cuenta las particularidades del país, aportando su “tecnología tropicalizada”. Es decir, se encuentra libre de condicionalidades y funciona a partir de las solicitudes de los interesados¹⁷,

¹⁵ BRICS: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica; IBSA: India, Brasil y Sudáfrica; CPLP: Comunidad de Países de Lengua Portuguesa; ASPA: América del Sur-Países Árabes; ASA: América del Sur-África; FOCALAL: Foro de Cooperación América Latina-Sudeste Asiático.

¹⁶ Para mayor información visitar: www.abc.gov.br

¹⁷ En este sentido, son datos destacables que el 50% de los gastos de ejecución se destinan a proyectos desarrollados en África. Las principales áreas temáticas son agricultura, combate contra el hambre, preservación del medio ambiente y salud pública. Las

partiendo de la premisa de que el respeto a la soberanía y el desarrollo de las capacidades locales es fundamental para la absorción efectiva de los conocimientos¹⁸.

También desde la Argentina hubo gobiernos que implementaron acciones de cooperación técnica Sur-Sur desde la segunda mitad del siglo XX, en particular durante el gobierno de Alfonsín, con ayuda del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Es de destacar que para la Argentina la CSS se ha concebido básicamente desde su dimensión técnica, tal como lo expresa la Dirección General de Cooperación Internacional (DGCIN) que depende de la Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: “La DGCIN tiene la misión de orientar y ejecutar la política de cooperación técnica internacional de la Argentina, llevando adelante el diseño de estrategias y programas, en el marco de las prioridades y objetivos de política exterior del país, y de acuerdo con los lineamientos nacionales de desarrollo”¹⁹.

Desde hace 20 años, la Cancillería dispone del Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular (Fo.Ar)²⁰, desde donde en la actualidad se promueve un tipo de cooperación que contribuya a que los países adquieran, adapten y transmitan conocimientos y experiencias en beneficio mutuo, respetando la no interferencia en los asuntos de otros estados, destacando la igualdad entre los asociados y el respeto por los contenidos locales del desarrollo. De este modo, el gobierno argentino sostiene que en los nuevos enfoques de la cooperación debería resignar definitivamente el concepto de “ayuda”, abandonando la concepción de la cooperación como una práctica puramente asistencialista.

No obstante, a pesar del énfasis puesto en la cooperación técnica, a partir de la asunción de Néstor Kirchner en 2003, puede señalarse que junto al abandono del alineamiento automático con Estados Unidos se recuperó la visión latinoamericana, promoviendo un mayor espacio para el diálogo con los países de la periferia. Con la vuelta al multilateralismo se revalorizaron las relaciones Sur-Sur en una línea que busca mejorar el posicionamiento del país a través de la participación en proyectos de integración y concertación regional y el fortalecimiento de la cooperación con países con intereses y visiones compartidas. Este esquema de relacionamiento horizontal también comprende las relaciones económico-comerciales, a través de la diversificación de socios y la llegada a mercados emergentes, como los africanos y asiáticos.

De este modo, en coincidencia con la postura brasileña, en los espacios multilaterales el gobierno argentino destacó en sus discursos durante la última década la adscripción a la CSS. En las cumbres ASA y ASPA, por ejemplo, el gobierno argentino enfatizó que la coyuntura sistémica requiere estrechar el diálogo Sur-Sur, recuperando las coincidencias en las agendas regionales. El canciller Jorge Taiana supo sintetizar la forma en que las administraciones Kirchner han entendido la CSS: “Indudablemente los países desarrollados son muy importantes pero nosotros ponemos acento en la cooperación Sur-Sur. Hay una voluntad política de buscar más acercamiento (...) Profundizar la cooperación Sur-Sur fue siempre una prioridad de nuestro Gobierno y más aún el momento que enfrenta la economía mundial”²¹.

actividades se desarrollan a través de empresas públicas como Embrapa o la Escuela Nacional de Salud Pública “Fundação Oswaldo Cruz” (Fiocruz). En tanto desde la perspectiva cultural debe mencionarse la creación en 2010 de la UNILAB (Universidad de Integración Internacional de Lusofonía Afro-brasileña) en la ciudad de Redenção, estado de Ceará.

¹⁸ ABC, 2012, “CGPD - Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento”. Disponible en: www.abc.gov.br/abc/coordenacoesCGPDIntroducao.asp

¹⁹ www.mrecic.gov.ar/es/cooperacion-internacional

²⁰ www.foargentina.cancilleria.gov.ar/cooperacion.php

²¹ “En Qatar, Cristina asistirá hoy al inicio de la cumbre con países árabes”, en Ámbito Financiero, 30 de marzo de 2009, Buenos Aires. Disponible en: www.ambito.com/noticia.asp?id=452448&seccion=Pol%EDtica&fecha=30/03/2009

Los capítulos

En el descripto contexto de abordaje teórico conceptual se analizaron las estrategias Sur-Sur desplegadas por Argentina y Brasil. Considerando especialmente el resurgimiento de los debates en torno a la naturaleza y alcance de la CSS, en el primer capítulo del libro, denominado “Principales líneas de investigación sobre cooperación Sur-Sur. Una fotografía sobre los casos de Argentina y Brasil”, **Clarisa Giaccaglia** se ocupa de relevar las principales instituciones y centros de estudios argentinos y brasileños que han incorporado la problemática entre sus principales áreas de investigación. El trabajo da cuenta de cómo la producción teórica referida a la CSS en ambos países ha ganado relevancia en los últimos años y avanza en precisiones en torno a las principales áreas de cooperación sobre las que se trabaja en el marco de la CSS. Asimismo, presenta las principales actividades, proyectos y programas institucionales que tuvieron lugar durante la primera década del siglo XXI.

Contribuyendo al esquema comparativo entre las estrategias de CSS argentino-brasileñas, **Bernabé Malacalza** presenta “Escavar más allá de la «corteza». Paradigmas de política exterior y modelos de desarrollo como «semillas» de las políticas de Cooperación Sur-Sur en Brasil y Argentina”. Este trabajo analiza principalmente las “visiones del mundo” y el “modelo de desarrollo” que predominan entre las élites gobernantes en ambos países, partiendo de la base de que estas dan forma a la política exterior, que a su vez explica las acciones de CSS, en tanto constituyen *issue-areas*. De este modo, el estudio realizado brinda una imagen acabada de cómo tienen lugar las configuraciones internas de la CSS en cada uno de los países. Como resultado, se observan diferencias de enfoque e intensidad entre las políticas implementadas en cada caso. La CSS brasileña exhibe una proyección global, con un enfoque proactivo y de amplio alcance, en tanto la CSS argentina prevalece una proyección subregional o transfronteriza, con un enfoque reactivo y de alcance limitado.

El análisis sobre las características de la política exterior brasileñas es profundizado por **Gisela Pereyra Doval** en “Autonomía en la Política Exterior de Lula da Silva”, donde aplica tres reglas teóricas para comprender la autonomía como meta de los gobiernos brasileños en función de los intereses de desarrollo nacional. Las mismas están relacionadas con el juego de cercanía-lejanía con la potencia dominante, con las asociaciones con terceros países y con el lugar que ocupan los líderes y las élites nacionales. A partir de este marco, Pereyra Doval define el modelo autonómico adoptado por la administración de Da Silva como de “autonomía por la coalición”, dado que su rasgo más característico fue la constante búsqueda de coaliciones y políticas comunes con países de similar status a los efectos de equilibrar las fuerzas centro-periferia. De este modo, la capacidad de negociación del gobierno contribuyó a que se ampliaran sus márgenes de acción y encontrara en el sistema internacional nichos cada vez mayores de adaptación a las circunstancias internas e internacionales que permitieron que el país profundizara su autonomía.

Continuando con el análisis de las políticas exteriores argentino-brasileñas, en “Una historia de idas y vueltas: los dilemas de la cooperación entre Argentina y Brasil”, **Nicolás Creus** realiza un recorrido por del vínculo bilateral durante la última década. Particularmente, el capítulo destaca las diferentes posturas que fue adoptando Argentina en relación a Brasil, las cuales oscilaron entre la “esfera de cooperación” y la “esfera de la influencia”. Asimismo, analiza los intereses y objetivos de cada Estado, subrayando que las divergencias condicionaron el alcance y la dinámica de la cooperación bilateral. De este modo, arriba a la conclusión de que las asimetrías de poder existentes en detrimento de Argentina constituyen un condicionante importante en la relación bilateral, que permite entender en buena parte, las dificultades y los vaivenes registrados y las dificultades que enfrentan ambos actores para consolidar una política de cooperación estratégica en clave Sur-Sur.

Considerando los debates vigentes sobre el rol de la CSS en los procesos de integración regional, el capítulo “La Cooperación Sur-Sur en el Mercosur. Luces y sombras del Fondo De Convergencia Estructural (FOCEM)” de **María Victoria Álvarez** se presenta como un caso valioso para comprender cuáles son los alcances y los límites de la misma en los ámbitos subregionales. El trabajo expone las principales características institucionales y la evolución que ha tenido este fondo creado en el año 2005 con la finalidad de disminuir las condiciones asimétricas existentes en el Mercosur para evaluar luego los elementos positivos y negativos de la experiencia del FOCEM. El balance realizado señala que si bien la creación del fondo ha sido un paso significativo para la subregión en cuanto a compartir recursos y llevar adelante proyectos que combinan la cooperación técnica con la financiera, aún ha importantes falencias que limitan el potencial del FOCEM para resolver las asimetrías estructurales en el Mercosur.

Por otra parte, la CSS es un mecanismo que los países latinoamericanos han promovido para extender sus vínculos extra regionales con Asia y con África. Por ello **Carla Morasso** aborda algunos de estos aspectos en el capítulo “África Subsahariana en el radar argentino. Una década de relaciones Sur-Sur (2003-2013)”, donde describe las acciones argentinas hacia una región que continúa siendo un área periférica de la política externa pero que en los últimos años ha ganado espacio en función de una agenda de CSS. Entre las principales líneas de acción se destacan las relaciones con Sudáfrica y Angola, las iniciativas en áreas técnicas y científico-tecnológicas y el intercambio comercial, que ubica a Argentina entre los principales nuevos socios de la región, aunque a una distancia muy considerable de las potencias nucleadas en el grupo BRICS.

Finalmente, el aporte de **Maguemati Wabgou**, “Reflexiones sobre la cooperación Sur-Sur desde las experiencias sino-africanas”, brinda una serie de elementos críticos sobre las políticas chinas en África Subsahariana que dejan al descubierto las luces y sombras de un proceso complejo a partir del cual podemos extraer lecciones para el abordaje de la CSS entre América Latina y África. De este modo, junto a la perspectiva positiva de los impactos de la CSS, Wabgou plantea la posible emergencia de un nuevo tipo de neocolonialismo y señala aspectos negativos de experiencias sino-africana en relación al medio ambiente y los derechos humanos. No obstante, más allá de las limitaciones de la CSS y de los obstáculos a superar, el autor subraya la importancia de la misma para el desarrollo africano y el desafío ante la cual se hallan los gobiernos africanos para hacer el mejor uso estratégico de las oportunidades que presentan los vínculos con los países emergentes para combatir la pobreza y la desigualdad en un contexto marcado por nuevas opciones de políticas y cambios en el sistema internacional.

Finalmente, esperamos que el lector encuentre de interés estos capítulos que no sólo exponen las variadas aristas que despliega la CSS en los casos de Argentina y Brasil, sino que también contribuyen a comprender mejor las complejidades de un mundo en transición donde las categorías de Norte y Sur se revelan insuficientes para explicar la realidad internacional en curso.

› Principales líneas de investigación sobre cooperación Sur-Sur

Una fotografía sobre los casos de Argentina y Brasil

Dra. Clarisa Giaccaglia

[VOLVER AL ÍNDICE](#)

Principales líneas de investigación sobre cooperación Sur-Sur. Una fotografía sobre los casos de Argentina y Brasil

*Clarisa Giaccaglia**

Resumen: Los recientes debates teóricos en torno a la Cooperación Sur-Sur han promovido una extensa producción sobre la temática en los últimos años. Frente al ascenso de esta cuestión en la agenda mundial, las instituciones de investigación latinoamericanas decidieron incorporar o ampliar el estudio de la misma entre sus principales áreas de investigación. A partir de los casos de Argentina y Brasil, el siguiente trabajo propone un mapeo de las principales instituciones que se ocupan de analizar las diferentes aristas de la Cooperación Sur-Sur. Para ello se presenta tanto un relevamiento de los actores que están trabajando sobre la temática, como así también un panorama de las áreas cooperativas analizadas más extensamente en cada línea de investigación.

Palabras claves: Estado del arte – Cooperación Sur-Sur – Argentina - Brasil

Main lines of research on South-South Cooperation. A picture of the cases of Argentina and Brazil

Abstract: The recent theoretical debates on South-South Cooperation have prompted an extensive academic production around this topic during the past years. With the rise of this issue in the global agenda, Latin-American research institutions decided to include or extend its study among their main research areas. Based on the Argentinian and Brazilian cases, this article proposes a mapping of the main institutions that deal with the analysis of the different aspects of South-South Cooperation. With this purpose, the following paper presents a study of the actors working on the issue as well as an outlook on the most extensively analyzed cooperative areas in each line of research.

Key words: State of art – South-South Cooperation – Argentina – Brazil

* Doctora en Relaciones Internacionales, UNR. Investigadora Asistente de CONICET. Docente de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y RRII de la UNR. Coordinadora del Grupo de Estudios sobre India (GEIR), PRECSUR.

Introducción

A partir de la década del sesenta es posible identificar, en América Latina, incipientes desarrollos de una nueva lógica de cooperación Sur-Sur (CSS). En efecto, países que tradicionalmente habían sido marginados del escenario internacional decidieron aunar esfuerzos a través de la ejecución de acciones conjuntas con el objeto de alcanzar una autosuficiencia nacional y, a su vez, un desarrollo colectivo. Fernando Nivia Ruiz asegura que un innovador y crítico modelo de desarrollo alternativo en América Latina, denominado “cepalino”, sumado a un escaso interés hacia la región por parte de la clásica cooperación internacional, fundamentalmente europea, hicieron de esta región del mundo la pionera en los avances de cooperación Sur-Sur¹ (Nivia Ruiz, 2009: 196).

Desde inicios del nuevo siglo la Cooperación Sur-Sur se ha convertido en un instrumento de política exterior para varios países latinoamericanos. Esta tendencia se da en un contexto en que diversos gobiernos, políticamente afines entre sí, iniciaron de forma simultánea un camino de búsqueda de alternativas que permitiesen superar la pobreza y exclusión estructurales, características de la región.

Desde una perspectiva académica, los estudios concernientes a las prácticas de cooperación ejecutadas en el ámbito latinoamericano pueden rastrearse desde larga data. Ello se debe a que tanto la cooperación política como la integración económica latinoamericana han sido fuente de preocupación y de análisis por un grupo de especialistas pertenecientes a distintos países del área.

Paralelamente, el tema fue adquiriendo una importancia cada vez mayor en el seno de las diferentes agencias gubernamentales, ya sea que se tratase de un Estado receptor de cooperación (Cuba, Venezuela, Guatemala, Bolivia, Paraguay y Haití, entre los principales) o, aún más notoriamente, en el caso de aquellos países que comenzaron a jugar un rol más preponderante como oferentes (Brasil, Argentina, México, Colombia Venezuela, Cuba y Chile). En relación a estos últimos, sus cancillerías han realizado significativas modificaciones tanto en las estructuras organizativas como en la ejecución misma de las tareas vinculadas a acciones cooperativas con países vecinos.

Frente a esta pujante dinámica de cooperación, ha ganado relevancia la producción teórica referida a la Cooperación Sur-Sur, desarrollada en los distintos países del área. A partir de la temática planteada es dable preguntarse: ¿De qué forma es definida y estudiada la Cooperación Sur-Sur? ¿Cuáles son las principales instituciones o centros de estudios abocados al análisis de este tema?

La producción sobre Cooperación Sur-Sur ha manifestado un significativo incremento en los últimos años. Frente al notable ascenso en importancia de esta cuestión en la agenda mundial, varios centros de estudios decidieron incorporar dicha temática entre sus principales áreas de investigación. Asimismo, aquellas entidades o autores que tradicionalmente se ocupaban de la cuestión profundizaron su estudio o bien lo ampliaron incorporando nuevas aristas de indagación.

El presente trabajo tiene por objeto la realización de un mapeo de la producción académica sobre Cooperación Sur-Sur, teniendo en cuenta los casos de Argentina y Brasil, procurando ser una fotografía del modo en que hoy en día se piensa la cooperación Sur-Sur².

¹ Cabe recordar que la cooperación Sur-Sur entendida como Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) nació en el seno de la región latinoamericana, a partir del Plan de Acción de Buenos Aires adoptado en Argentina en 1978 para promover este tipo de cooperación, como complemento de la transferencia de tecnología realizada desde el Norte.

² El relevamiento de datos para la realización del presente trabajo fue realizado durante el año 2011.

La cooperación Sur-Sur en Argentina: una vertiente de estudio de larga data

Actualmente, el seguimiento de la cooperación Sur-Sur en Argentina es realizado por seis instituciones: Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), Universidad Nacional de Rosario (UNR) y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

El **Centro de Investigaciones sobre Cooperación Internacional y Desarrollo** (CICI+D) funciona en el seno de la **UNSAM** como un espacio de debate y producción de conocimientos sobre la cooperación internacional. Sus trabajos apuntan a una variada gama de temáticas abarcando tanto aspectos conceptuales como empíricos. Con respecto a la Cooperación Sur-Sur, el equipo ha trabajado en torno a la noción de “país de renta media” (PRM) tomando en consideración el caso de la Argentina y atendiendo al reciente debate sobre los cambios en el sistema de cooperación internacional (Colacrai, 2009; Pattacini, 2009; Weistaub, 2010). Varios artículos se han detenido en el examen de PRM latinoamericanos y su relevancia para la cooperación española al desarrollo (Colacrai, 2010). Asimismo, han indagado sobre el lugar otorgado a la CSS en la agenda de política exterior de la Argentina (Kern y Weisstaub, 2010).

En relación a las áreas concretas de cooperación, los trabajos se han focalizado en el análisis de las iniciativas ejecutadas en torno a cuestiones educativas tales como cooperación entre universidades (González, 2008; Pattacini, 2008) o en el ámbito del MERCOSUR (Vallone, 2008). También se destacan las investigaciones sobre la cooperación Sur-Sur en ciencia y tecnología (Kern, 2008, 2010) y en problemáticas sociales (Vallone y Arias, 2010). Finalmente, han realizado un seguimiento de diversos ejemplos de cooperación descentralizada (Vallone, 2009), teniendo en cuenta el accionar de actores subnacionales, por ejemplo, el caso Argentina-Chile (Colacrai, 2009, 2010).

En cuanto a sus vinculaciones con otros centros de estudio que abordan esta temática, la UNSAM desarrolló una serie de actividades con la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. A partir de proyectos presentados en el marco del PCI-AECI³, se realizaron cursos de posgrado, intercambios de docentes y un ciclo de conferencias tanto en Madrid como en Buenos Aires. Por otra parte, el CICI+D mantiene contactos con la Escuela Latinoamericana de Cooperación al Desarrollo de la Universidad San Buenaventura de Cartagena trabajando líneas de investigación en común.

Con respecto a los vínculos con sectores gubernamentales, se destaca la realización del I Encuentro Académico Iberoamericano sobre Cooperación Internacional, organizado en 2009 por el equipo del CICI+D conjuntamente con cancillería argentina y la SEGIB. En los distintos debates desarrollados durante este encuentro, los participantes plantearon la necesidad de conformar una comunidad epistémica que reflexione sistemáticamente sobre la cooperación internacional para el desarrollo. Consecuentemente, decidieron crear la **Red Iberoamericana Académica de Cooperación Internacional (RIACI)** en cuyo marco se presentó un informe acerca de la enseñanza e investigación sobre cooperación internacional en la región (Vallone y Sánchez Gutiérrez, 2011).

El **Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP)** es otra de las entidades académicas argentinas que trabaja el tema de la cooperación internacional. Originalmente, dicho estudio atravesaba cada uno de los departamentos temáticos y geográficos nucleados por el Instituto. No obstante, el crecimiento del tema y el peso que el mismo fue adquiriendo en la agenda internacional, llevaron a que sus miembros consideraran necesario profundizar el trabajo de investigación, otorgándole un marco propio.

³ El PCI es el Programa de Cooperación Inter-universitaria e Investigación Científica de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y abarca a 19 países iberoamericanos.

Por consiguiente, a fines del año 2000 se creó el **Departamento de Cooperación Internacional**. A continuación, en 2004, se instauró dentro de dicho Departamento, el Centro de Estudios sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Actualmente, el Departamento trabaja en tres áreas centrales: la nueva arquitectura de la ayuda, la Agenda de la Eficacia de la Ayuda y la Cooperación Sur-Sur. Esta última, que es la que aquí nos interesa, ha sido analizada haciendo hincapié en las diferencias existentes o no, en las visiones del Norte y del Sur sobre la cooperación internacional. Al respecto, cabe destacar las actividades realizadas de manera conjunta con el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC) de Madrid: ciclos de conferencias, dictados de cursos de postgrado, publicaciones conjuntas de libros (Ayllón Pino y Surasky, 2010) y de artículos (Surasky, 2009).

Asimismo, la cooperación Sur-Sur ha sido tratada desde un enfoque basado en los derechos humanos y en la lucha contra la pobreza (Surasky, 2010). Se han analizado, además, las prácticas de cooperación desarrolladas desde el gobierno argentino con países de la región poniendo especial atención al proyecto Pro-Huerta⁴ (Surasky, 2010).

El **Programa en Desarrollo, Innovación y Sociedad de FLACSO – Argentina** comenzó sus investigaciones sobre cooperación Sur-Sur, centrándose en el caso haitiano. En este marco, se implementó el proyecto “La Reconstrucción de Haití. Fortaleciendo las Capacidades de Argentina para una Cooperación Efectiva”, el cual contó con la colaboración del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá (IDRC). Dicho proyecto se proponía contribuir al fortalecimiento de las capacidades argentinas para la reconstrucción del Estado, las bases económicas y el tejido social de Haití. Asimismo, buscó propiciar la investigación y el debate entre actores de la sociedad civil, académicos y agentes involucrados en la formulación de políticas públicas de ambos países.

Con el objeto de profundizar los lazos entre actores haitianos e instituciones de los países cooperantes, se convocó también a participar de las actividades del proyecto a representantes de los cuerpos diplomáticos, del sector académico y de organizaciones de la sociedad civil de Haití, Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, México, Canadá y España, entre otros países.

Posteriormente, FLACSO-Argentina desarrolló un activo programa de eventos vinculados al estudio de la CSS, incluyendo conferencias, talleres y reuniones que produjeron una gran variedad de documentos de trabajo (FLACSO, 2009; FLACSO, 2010) y publicaciones (Lengyel, 2006, 2010; Hirst y Llenderrozas, 2008; Hirst, 2010; Malacalza, 2010; Lengyel, Thury Cornejo y Malacalza, 2009; Lengyel y Malacalza, 2011). En este sentido, se destaca un seminario internacional realizado en agosto de 2010, el cual versó tanto sobre la cooperación Sur-Sur como sobre la cooperación triangular a partir de la experiencia comparada en América Latina, África y Asia. El mismo contó con la participación de representantes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), del IUDC de España, del International Poverty Center for Inclusive Growth (IPC-IG), de la Universidad de Brasilia, de Enlaza Colombia, de la Universidad Nacional de Rosario de Argentina y de la Universidad Católica de Chile.

Asimismo, cabe referenciar la publicación del libro *“América Latina y el Caribe: nuevas formas de cooperación. Las dimensiones Sur-Sur”*, el cual busca contribuir en la generación de conocimiento respecto al camino a seguir para lograr que la cooperación internacional logre ser más eficaz y contribuir de manera efectiva en el desarrollo de las naciones (Rojas Aravena y Brealey Eds, 2011).

⁴ Pro-Huerta es un programa de cooperación triangular mediante acuerdos específicos con España, Brasil, Canadá, FIDA, IICA y UNICEF. Constituye un proyecto de seguridad alimentaria dirigido a la población en situación de pobreza estructural (población NBI) y bajo la línea de la pobreza. Se desarrolla en Haití desde el año 2005 promoviendo prestaciones básicas (insumos biológicos, asistencia técnica, capacitación) para que familias y grupos o entidades de la comunidad generen sus propios alimentos frescos de huertas y granjas.

Finalmente FLACSO-Argentina realizó, en mayo de 2011, una reunión de investigadores con el Director de la Unidad Especial para la Cooperación Sur-Sur de Naciones Unidas, Sr. Yiping Shou. En ese encuentro, se anunció la creación de un Observatorio sobre Cooperación Sur-Sur conformado por la cancillería argentina, por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y por FLACSO-Argentina como núcleo coordinador de los distintos centros académicos que se vayan incorporando para el seguimiento de estas temáticas.

Siguiendo una línea semejante de investigación, vinculada inicialmente al estudio del caso haitiano, algunos analistas de la **Maestría de Estudios Internacionales (MEI) de la Universidad Torcuato Di Tella** llevaron a cabo proyectos de investigación centrados en el estudio de la intervención internacional y de la cooperación en materia de seguridad regional. El proyecto contó con el patrocinio de la Fundación Ford y se basó en un enfoque interdisciplinario. Posteriormente, se avanzó en reflexiones conceptuales sobre qué se entiende por Cooperación Sur-Sur (Hirst, 2009, 2010), y se incorporó el área de la Cooperación Internacional en el Plan de Estudios de la Maestría de Estudios Internacionales (Hirst, 2010). Asimismo, es posible detectar algunas tesinas de grado referidas a las acciones de cooperación Sur-Sur en Bolivia (Delgado, 2009), en la relación bilateral China-América Latina (Zapata, 2010), en materia de seguridad (Petroselli, 2003; Serra, 2006; Dutrey, 2009) y con respecto al caso haitiano (Herbst, 2010).

20

En el marco de la **Universidad Nacional de Rosario**, es posible identificar dos ámbitos académicos desde los cuales se realiza un seguimiento del tema. Por un lado, se halla el **Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR)** el cual, desde sus inicios en la década del noventa, ha ubicado a la cooperación como uno de sus principales ejes de investigación, fundamentalmente a través de su maestría en Cooperación e Integración Internacional. Muchos de sus estudios se han centrado en la cooperación descentralizada (Colacrai y Zubelzú, 1994, 2004, Zubelzú, 2006, Carballo, 2010), con énfasis en las actividades ejecutadas desde las provincias argentinas (Busso, 2006). Paralelamente, se identifican algunos trabajos referidos a iniciativas de cooperación en pos de la protección de recursos naturales (Goff Pitty, 2001; Ceppi, 2009).

Por otro lado, se encuentra el **Programa de Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR)**, dependiente de la **Escuela de Relaciones Internacionales**, el cual presenta como uno de sus principales objetivos el seguimiento de la Cooperación Sur-Sur. La temática ha sido analizada, en primer lugar, desde un punto de vista teórico a fin de precisar su conceptualización (Lechini, 2010; Morasso, 2009; Pereyra Doval, 2010). En relación a la esfera latinoamericana, los trabajos se focalizan en los casos de Argentina y Brasil analizando la evolución histórica de las acciones de Cooperación Sur-Sur en ambos países (Lechini, 2009).

Varios de los trabajos realizados manifiestan un análisis de la cuestión en términos más políticos teniendo en cuenta que el gobierno brasileño entiende la cooperación Sur-Sur como un instrumento de la política exterior del país (Bueno, 2010; Giaccaglia, 2009, 2010; Paredes, 2010). El tema también ha sido abordado desde el punto de vista de la cooperación regional: en materia de seguridad (Calderón, 2010) y en materia de inversiones (Fernández Alonso, 2008). Finalmente, la Cooperación Sur-Sur entendida como cooperación técnica, ha sido trabajada en relación a las acciones desarrolladas por los gobiernos de Argentina y Brasil con los estados africanos (Lechini, 2006) y analizando los programas ejecutados por el gobierno argentino (Giaccaglia, 2011). Asimismo, se han realizado ciclos de conferencias debatiendo sobre diferentes perspectivas de la cooperación Sur-Sur, con el Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) de la Universidad Autónoma de Madrid así como también con el CICI+D de la UNSAM. El programa cuenta con financiamiento del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET) de Argentina.

El **Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)** posee dos programas vinculados a la temática bajo estudio. Por un lado, el **Observatorio Social de América Latina (OSAL)** es un programa de investigación, orientado a promover y divulgar elementos para un análisis de los procesos políticos, sociales y económicos emergentes en América Latina y de las diversas formas que asumen el conflicto y los movimientos sociales en la región. En dicho marco, resulta relevante referenciar un trabajo sobre las relaciones entre Cuba y Haití como un modelo ejemplar de cooperación Sur-Sur (Martínez Reinosa, 2008). Por otro lado, el **Programa Sur-Sur**, es una plataforma académica inter-regional para discutir problemáticas sociales contemporáneas de interés común de África, América Latina y Asia. Uno de sus principales objetivos radica en la difusión de los resultados de las investigaciones realizadas en el marco de una cooperación académica Sur-Sur (Lechini, 2006, 2009).

21

Por último, la **Asociación Civil de Estudios Populares (ACEP)** creó el **Instituto de Cooperación Internacional** con el objeto de promover en Argentina la formación y articulación de redes entre actores locales, regionales y nacionales (tanto gubernamentales como no gubernamentales) con el objeto de concientizar sobre la importancia de la cooperación como herramienta de desarrollo. En ese marco, se publicó el libro “*La cooperación internacional: herramienta para el desarrollo de nuestra región*” (Chiani y Scartascini del Río coords., 2009) con financiamiento de la Fundación Konrad Adenauer.

La cooperación en Brasil: una retroalimentación entre los ámbitos académicos y políticos

El grado de vinculación que se constata entre los ámbitos estatales y los académicos en Brasil es significativo con respecto al resto de los países latinoamericanos. Consecuentemente, varias de las entidades que llevan adelante investigaciones académicas sobre la cooperación internacional están estrechamente vinculadas al gobierno del país, ya sea por medio de asociaciones (IPC-IG -*International Poverty Center for Inclusive Growth*) o porque directamente dependen de algún organismo estatal (*Fundação Alexandre de Gusmão*, *Fundação Oswaldo Cruz* y el Instituto de Política Económica Aplicada).

El **IPC-IG (International Poverty Center for Inclusive Growth)** es una asociación entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el gobierno de Brasil, que promueve la Cooperación Sur-Sur con el objeto de alcanzar la erradicación de la pobreza. A través de su publicación “*Poverty in Focus*”, dicho centro ha dado a conocer diversos artículos abarcando cuestiones tanto de índole analítica (Morais Sá e Silva, en prensa), política (Rathin Roy, 2010; Morais Sá e Silva, 2010), técnica (Simplicio, 2010; Andrade, 2010) y educativa (Morais Sá e Silva, 2005). En este sentido, cabe destacar algunos análisis sobre los posibles efectos de la crisis financiera internacional sobre la CSS (Morais Sá e Silva, 2009).

La **Fundação Alexandre de Gusmão**, vinculada al Ministerio de Relaciones Exteriores, ha dado a conocer una serie de trabajos sobre la cooperación horizontal desarrollada por Brasil, tanto en términos generales -durante el período 1995-2005- (Iglesias Puente, 2010), así como también focalizándose en las iniciativas desplegadas para el caso haitiano (Valler Filho, 2007).

La **Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)**, vinculada al Ministerio de Salud de Brasil, constituye la institución más destacada de ciencia y tecnología sanitaria en América Latina. Durante los últimos años, se llevó a cabo en su seno el proyecto de investigación “*Saúde global e diplomacia da saúde: Explorando novos objetos de estudio da saúde coletiva*” (2008-2010). Este proyecto propició un acercamiento entre investigadores de la salud pública y de las relaciones internacionales con el objeto de explorar las nacientes posibilidades de cooperación en este campo. Como resultado vale mencionar una variada cantidad de capítulos de libros (Campos, 2007; Almeida, Campos, Buss et al. 2009) y artículos (Campos, Neiva, Santos et al, 2010; Lima y Campos, 2010; Almeida, Campos, Buss et al, 2010; Campos, Almeida y Fonseca, 2009;

Almeida, Ferrari y Campos, 2009), todos referidos al nuevo rol de Brasil en la cooperación, específicamente en materia de salud.

El **Instituto de Política Económica Aplicada (IPEA)**, por su parte, es un centro de pensamiento subordinado al Ministerio de Asuntos Estratégicos. En dicho instituto amerita hacer mención a una investigación realizada sobre la evolución de la cooperación brasileña en el período 2005-2009. El trabajo se focaliza en evaluar los resultados obtenidos en materia de asistencia humanitaria, becas para estudiantes, cooperación en ciencia y tecnología, experiencia en organizaciones internacionales (diplomacia solidaria) y operaciones de paz (Macedo Cintra, 2010). En este marco, la cooperación Sur-Sur es entendida como un modelo en construcción, basado en una interacción entre semejantes con mutuos beneficios y responsabilidades.

También en el seno de IPEA actualmente se llevó adelante el proyecto de investigación “*O Brasil e o Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento: Limites e perspectivas para inserção e reforma*” (2011-2012). El proyecto buscó determinar las dificultades y oportunidades de inserción de Brasil en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo a fin de profundizar el conocimiento tanto sobre dicho sistema internacional como sobre la cooperación brasileña con el objeto de encontrar intersecciones y lagunas entre ambas esferas.

En cuanto a las investigaciones originadas en ámbitos educacionales, se advierten varias universidades brasileñas dedicadas al seguimiento de la cooperación Sur-Sur, entre otras: Universidad de Brasilia (UNB), Universidad Estadual de Río de Janeiro (UERJ), Universidad Federal de Río Grande do Sul (UFRGS), Universidad de São Paulo (USP) y el *Centro Brasileiro de Relações Internacionais* (CEBRI).

Con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá, se realizó un programa de investigación sobre “Donantes emergentes en la asistencia internacional al desarrollo”, tomando en consideración cuatro casos: Brasil, China, India y Sudáfrica. El estudio del caso latinoamericano, estuvo a cargo de investigadores del **Instituto de Relaciones Internacionales (IREL) de la Universidad de Brasilia**. El trabajo analizó históricamente la cooperación técnica desarrollada por Brasil, los actores estatales involucrados, las principales áreas de acción (salud, educación y agricultura) y los principales destinos de la cooperación (países del MERCOSUR y naciones africanas de habla portuguesa). En dicho estudio, los investigadores señalan, por un lado, las limitaciones de la cooperación Norte-Sur, y advierten por otro, que la cooperación Sur-Sur desarrollada por Brasil si bien es aún incipiente posee posibilidades promisorias de expansión junto a otros países en desarrollo (Costa Vaz e Inoue, 2007).

Cabe mencionar además otros trabajos realizados por analistas de la UNB que retoman la búsqueda de mayores precisiones conceptuales (Costa Leite, 2010), en las experiencias del gobierno brasileño (Costa Vaz, 2010) o que centran su preocupación en las posibles implicancias que el cambio de gobierno nacional podría generar en la agenda de cooperación brasileña (Costa Leite, 2010).

En cuanto a la **Universidad Estadual de Río de Janeiro (UERJ)**, se identifican dos centros de estudio abocados a la CSS. En el marco del **Programa de Post-Graduación en Relaciones Internacionales (PPGRI)**, es posible detectar análisis referidos a la temática destacando la cooperación Sur-Sur como estrategia política (Saraiva, 2007). Además, la publicación de dicha entidad, “*Mural internacional*”, dedicó gran parte de su primera edición al análisis de este tipo de cooperación con el aporte de investigadores brasileños, del IUDC de Madrid y de la UNR de Rosario, instituciones con las que el PPGRI mantiene contactos académicos (Ayllón Pino y Costa Leite, 2010; Pereyra Doval, 2010; Botafogo Gonçalves, 2010).

También en el marco de la UERJ, se encuentra el **Observatório Político Sul-Americano (OPSA)** el cual cuenta, entre su producción académica, con algunos artículos referidos a la

Cooperación Sur-Sur en su acepción política (Soares de Lima, 2005; 2008). Asimismo, se constatan artículos vinculados a la cooperación técnica desplegada en relación al caso haitiano (Hirst, 2010). Por último, es importante destacar el proyecto “Brasil y las relaciones Sur-Sur, sus vínculos con India y Sudáfrica” el cual contó con el apoyo de la Fundación Ford y finalizó con la publicación del libro “*Brasil, Índia e África do Sul. Desafíos e oportunidades para novas parcerias*” (Soares de Lima e Hirst orgs, 2009), el cual examina las prácticas cooperativas desplegadas entre estos tres países.

Con respecto a la **Universidad Federal de Río Grande do Sul (UFRGS)**, el **Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT)** desarrolla investigaciones sobre las relaciones diplomáticas, económicas y de seguridad entre los países del eje Sur-Sur. En este sentido, se destaca la línea de investigación “*O Brasil e a cooperação Sul-Sul no Pós-Guerra Fria. Políticas externas comparadas, relações bilaterais e multilaterais com as potências emergentes*” la cual examina el posicionamiento internacional conjunto de los grandes países del Sur. Asimismo, cabe referenciar el *Centro de Estudos Brasil-África do Sul (CESUL)*, programa que se focaliza en el seguimiento de las acciones cooperativas entre estos dos estados.

En el marco del **Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (NUPRI-USP)**, se constituyó en los últimos años una nueva línea de investigación y docencia denominada “Cooperación Internacional y Desarrollo”. Cabe aclarar que el equipo de trabajo es multidisciplinar y se basa en tres áreas temáticas: ODM y nuevos temas internacionales, nuevos actores internacionales y cooperación entre países en desarrollo. En este sentido, sus miembros se han concentrado en la realización de una serie de cursos dedicados a las dinámicas, tendencias e instrumentos de la cooperación internacional para el desarrollo y a la publicación de varios artículos sobre la materia en la revista *Carta Internacional*.

Finalmente, el **Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI)** es una organización civil multidisciplinaria formada con el objeto de promover estudios sobre temas prioritarios para la política externa brasileña. En este sentido, se destaca el proyecto “*Brasil e China como Novos Atores no Desenvolvimento Global*”, en cuyo marco se realizó el Seminario “Brasil y China en África: desafíos de la cooperación para el desarrollo”. El encuentro versó sobre los emprendimientos brasileños y chinos (bilaterales y trilaterales) para la promoción al desarrollo, la mitigación de la pobreza y la reducción de la desigualdad social en África, temas centrales de las agendas domésticas de estos países. Cabe mencionar que el análisis se restringió a las iniciativas desarrolladas en los países africanos puesto que en ellos se encuentran las acciones cooperativas más ambiciosas de estas dos naciones (Seminario Brasil e China en África, 2010).

Consideraciones finales

Luego del relevamiento de las principales líneas de investigación en Argentina y Brasil, se verifica que la búsqueda de mayores precisiones conceptuales, con vistas a generar una definición consensuada respecto a la cooperación Sur-Sur, puede ser considerada como una de las preocupaciones compartidas por los diversos centros académicos.

En términos generales, es posible distinguir dos grandes líneas de investigación. Un primer enfoque se centra en la CSS entendida en términos estrictamente técnicos y, por consiguiente, los estudios se focalizan fundamentalmente en las prácticas ejecutadas, esencialmente en América Latina, y en sus niveles de eficacia. Una segunda perspectiva, presenta tintes más políticos en la medida en que la cooperación es vista como un instrumento de las políticas exteriores de los países de la región. En este sentido, el caso brasileño resulta paradigmático lo cual se ve reflejado en la identificación de múltiples estudios (locales y foráneos) que conllevan interpretaciones de índole tanto política como científico-tecnológica a la hora de analizar las acciones de cooperación entre países en desarrollo.

En otro orden de cuestiones y, a diferencia de lo que usualmente se suele argumentar en cuanto a la ausencia de vínculos entre los ámbitos decisarios de política y los sectores que se dedican a la investigación, la cooperación internacional se configura como un campo más propicio de diálogo, en el cual se pueden observar significativos intercambios. En efecto, en varias oportunidades, los académicos han sido involucrados en la gestión mediante funciones de asesoría (Brasil) o, en un menor nivel, han sido convocados para participar de seminarios y/o reuniones técnicas para debatir y proponer líneas de acción sobre la cuestión (Argentina).

En virtud de esta realidad, es posible identificar cierta convergencia entre las áreas que privilegian los estudios académicos y aquellas consideradas prioritarias por las agencias estatales encargadas de las acciones de cooperación. Por mencionar sólo un ejemplo, se constata la existencia de varios trabajos en Argentina centrados en los temas de la cooperación en los derechos humanos y de cuestiones agrícolas; los cuales son justamente áreas consideradas de especial interés por el gobierno argentino.

Brasil se distingue en la medida en que la interrelación entre ambas esferas (política y académica) se revela más estructurada. Esto se debe a que diversas entidades que llevan adelante investigaciones dedicadas al estudio de la CSS dependen directamente de agencias estatales brasileñas. Por consiguiente, los hacedores de políticas y los académicos se retroalimentan: los estudiosos del tema colaboran para producir los conocimientos utilizados en acciones concretas, y viceversa.

En cuanto a los vínculos profesionales desplegados entre los distintos centros de estudio, es posible observar un interesante entramado de relaciones que da cuenta de la existencia de profusos intercambios académicos. Dicha situación se manifiesta en la realización de múltiples actividades conjuntas: organización de seminarios, dictado de cursos, publicaciones y desarrollo de proyectos de investigación en común. Hay que mencionar, no obstante, que dicha presencia así como también la creación de algunas redes académicas no ha conseguido evitar cierta superposición de líneas de investigación. El presente estudio ha podido observar que la ausencia de mayores contactos y coordinación sistemática ha provocado la realización de trabajos, en distintos centros de estudios, que apuntan a las mismas cuestiones pero que se han desarrollado de forma aislada. Esta realidad no hace más que replicar situaciones que se repiten en otras áreas temáticas mostrando la necesidad y pertinencia de un intercambio más estructurado.

En cuanto a los países con prioridad para Argentina y Brasil como estados oferentes sobresale el caso haitiano el cual, a su vez, ha sido objeto de estudio de diversas entidades académicas de la región.

Para concluir, cabe destacar que el relevamiento realizado constituye un primer paso para poder, en investigaciones posteriores, superar la etapa descriptiva y adentrarse en una fase más analítica. Por ello, la labor realizada representa una tarea necesaria puesto que no se puede reflexionar sobre aquello que no se conoce. Una mayor comprensión de la temática permitirá entonces evitar lecturas sesgadas, propiciar una ampliación de los intercambios académicos y generar, por consiguiente, una profundización de las líneas de investigación, que redunden en herramientas útiles tanto para los diseñadores como para los ejecutores de políticas de cooperación Sur-Sur.

Referencias Bibliográficas

Argentina

- **Bueno, M.**, 2010, “Los poderes emergentes y el cambio climático. La desarticulación de la cooperación sur-sur ambiental”, Jornadas de Relaciones Internacionales “Poderes emergentes: ¿Hacia nuevas formas de concertación Internacional?”, Área de Relaciones Internacionales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires, 20 y 21 de septiembre.
- **Busso, A.**, 2006, “La cooperación internacional en el gobierno de la provincia de Santa Fe: primeros pasos para su institucionalización”, I Encuentro de Responsables de Relaciones Internacionales y Cooperación de las Universidades del MERCOSUR, Chile, Bolivia y Venezuela, Universidad Nacional del Nordeste, 25, 26 y 27 de octubre.
- **Calderón, E.**, 2010, "Consejo de Defensa Sudamericano: Perspectivas de la cooperación subregional en materia de seguridad", presentado en el Seminario "Estrategias de inserción internacional en el Siglo XXI: cooperación Sur-Sur, cooperación triangular e integración regional", organizado por la cátedra de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Rosario, 3 y 4 de agosto.
- **Carballo, R.**, 2010, “Nuevos contornos/Renovados mapas. Actores transnacionales y unidades sub-estatales en el escenario político internacional”, en Cuadernos de Política Exterior Argentina, n° 99, enero-marzo, Rosario.
- **Ceppi, N.**, 2009, "La cooperación internacional en la gestión del agua dulce: el caso de la Cuenca del río Pilcomayo", Serie Docencia, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales (CERIR), enero-marzo, Rosario.
- **Chiani, A. y Scartascini del Río, J. (coords.)**, 2009, “La cooperación internacional: herramienta para el desarrollo de nuestra región”, Buenos Aires: ACEP/Fundación KAS.
- **Colacrai, M.**, 2009, “Los Países de Renta Media (PRM) latinoamericanos y su relevancia en el contexto de la Cooperación Española al Desarrollo. Claves para analizar el rol desempeñado por Argentina y Chile”, en Centros y periferias: equilibrios y asimetrías en las relaciones de poder, IX Congreso Nacional de Ciencia Política, 19 al 22 de agosto, Santa Fe.
- **Colacrai, M.**, 2009, “La cooperación transfronteriza entre provincias argentinas y regiones chilenas, las especiales relaciones subestatales”, Seminario Internacional “Democracia, Paz e Integración. Desafíos nacionales y sub-nacionales en América Latina”, Universidad Torcuato Di Tella- Embajada de Chile en Argentina, 7 y 8 de diciembre, Buenos Aires.
- **Colacrai, M.**, 2010, “Los Países de Renta Media (PRM) en el contexto de la cooperación española al desarrollo. Claves para analizar el rol desempeñado por Argentina y Chile”, en Historia Actual Online, n° 21, Cádiz.
- **Colacrai, M.**, 2010, “El tejido de relaciones bilaterales desde el ámbito subnacional. Desarrollo de una innovadora interdependencia entre la Argentina y Chile”, en Maira, L., La Política Internacional Subnacional en América Latina, Buenos Aires: Ediciones del Zorzal.
- **Colacrai, M., Kern, A., Pattacini, V., Vallone M., Weisstaub, L.**, 2009, “Escenarios y desafíos de la cooperación sur-sur. A 30 años de la declaración de buenos aires. Lo viejo y lo nuevo para conceptualizar la cooperación sur-sur. Aportes conceptuales y recomendaciones para la política argentina”, jornada Cooperación Sur-Sur, organizada por la Dirección General de Cooperación Internacional (DGCIN), Buenos aires.
- **Colacrai, M. y Zubelzú, G.**, 1994, “Las provincias y sus relaciones externas: ¿Federalización de la política exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales?”, Serie Documentos de Trabajo, n° 6, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), diciembre, Rosario.

- **Colacrai, M. y Zubelzú, G.**, 2004, "Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las relaciones internacionales", en Vigevani, T., Wanderley, L., Barreto, M., Mariano, M. (orgs.), *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, São Paulo: UNESP.
- **Delgado, M.**, 2009, "Cooperación Sur-Sur en Sudamérica. El ABC y sus acciones en Bolivia", Tesis de Grado, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- **Dutrey, M.**, 2009, "El relanzamiento de los programas nucleares en la República Argentina y la República Federativa del Brasil: cooperación bilateral como herramienta de integración regional, Tesis de Grado, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- **Fernández Alonso, J.**, 2008, "Las dificultades en la cooperación Sur – Sur: Las economías en desarrollo en las negociaciones sobre inversiones en la OMC", en VVAA, *Desafíos y Oportunidades para la Democracia Latinoamericana del Siglo XXI, VIII Congreso Nacional y I Congreso Internacional sobre Democracia*, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Rosario.
- **FLACSO**, 2009, "Potencialidades y desafíos de la Cooperación Sur-Sur: Lecciones de la experiencia latinoamericana en Haití", Documento de Investigación, Programa en Desarrollo, Innovación y Sociedad, julio.
- **FLACSO**, 2010, "¿De qué hablamos cuando hablamos de Cooperación Sur-Sur? Una mirada realista a partir de la experiencia comparada en América Latina, Asia y África", Buenos Aires, abril.
- **Giaccaglia, C.**, 2009, "La cooperación entre potencias emergentes: ¿mayor autonomía o mejor bandwagoning? El caso de IBSA, Panel 2 "Autonomía y Cooperación Sur-Sur. Teoría y práctica en las Relaciones Internacionales de los países periféricos", I Jornadas de Relaciones Internacionales "Las relaciones Internacionales hoy. Una disciplina en constante movimiento", organizado por FLACSO Argentina, 1 al 3 de octubre, Buenos Aires.
- **Giaccaglia, C.**, 2010, "Estrategias de política exterior de los países miembros de IBSA en el marco de la Cooperación Sur-Sur", presentado en el Seminario "Integración regional, multilateralismo en América Latina y Relaciones Sur-Sur", organizado por el Grupo de Estudios Internacionales del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), Sala Murillo, 15-16 de marzo, UAM, Madrid.
- **Giaccaglia, C.**, 2011, "Recursos en Internet sobre cooperación en Argentina", en Revista Española de Desarrollo y Cooperación, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid, nº 27, IUDC-UCM, Madrid.
- **Goff Pitty, R.**, 2001, "La Cooperación Internacional orientada a la protección y conservación de la biodiversidad en Panamá", Tesis de Maestría, Maestría en Integración y Cooperación Internacional, CERIR, Rosario.
- **Gonzalez, I.**, 2008, "Etapas de la cooperación internacional en el Sector Educativo del Mercosur", en Contribuciones de la Educación a la integración regional: El caso del Mercosur Educativo, Cuadernos de Integración Iberoamericanos, nº 4, Plaza y Valdés Editores, Madrid.
- **Herbst, N.**, 2010, "Avances y desafíos de la Cooperación Sur-Sur: El caso haitiano", Tesis de Grado, Universidad Torcuato Di Tella, junio, Buenos Aires.
- **Hirst, M.**, 2009, "Países de renda média e a cooperação Sul-Sul: entre o conceitual e o político", en Soares de Lima, M. e Hirst M., (orgs.) Brasil, Índia e África do Sul. Desafios e oportunidades para novas parcerias, São Paulo: IUPERJ, Paz e Terra, Ford Foundation.
- **Hirst, M.**, 2010, "Brazil in Haiti: the challenges ahead", NOREF Reports N°5, febrero. Disponible en: <http://www.peacebuilding.no/eng/Publications/Noref-Reports2/Brazil-in-Haiti-the-challenges-ahead>

- **Hirst, M.** 2010, “La intervención Sudamericana en Haití”, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), 20 de abril. Disponible en: <http://www.fride.org/publicacion/192/la-intervencion-sudamericana-en-haiti>
- **Hirst, M.**, 2010, “América Latina y la Cooperación Sur-Sur: Reflexiones conceptuales y políticas”, en Ayllón, B. y Surasky, J. (coords.) La Cooperación Sur – Sur en Latinoamérica: utopía y realidad, Madrid: Ediciones Los libros de la Catarata/IUDC-UCM.
- **Hirst, M.**, 2010, “Haitianos perderam controle sobre seu processo eleitoral” Folha de São Paulo, 28 de Diciembre. Disponible en: www.opsa.com.br/pdfs/134_artigos_2010_12_28_Hirst.pdf
- **Hirst, M. y Llenderrozas, E.**, 2008, “La dimensión política de la presencia en Haití: los desafíos para el ABC+U”, paper presentado en el encuentro La reconstrucción de Haití. Fortaleciendo las capacidades de Argentina para una cooperación efectiva, 7-8 de julio, Buenos Aires.
- **Kern, A.** 2008, “La cooperación científica y tecnológica como caso de cooperación sur-sur. El rol de los países de renta media”, Seminario de Cooperación Sur-Sur, Hacia un Nuevo Paradigma de la Cooperación Horizontal en Iberoamérica, organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia con el apoyo de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), 28 y 29 de agosto, Cali.
- **Kern, A.**, 2010, “Nuevas visiones sobre la relación entre tecnología y sociedad: ¿bases para un cambio en la cooperación internacional?”, IX Congreso Nacional y II Internacional sobre Democracia, 18 al 21 de octubre, Rosario.
- **Kern, A. y Weisstaub, L.**, 2010, “El debate sobre la Cooperación Sur-Sur y su lugar en la política exterior de la Argentina”, en Revista Española de Desarrollo y Cooperación, nº 27, IUDC/UCM, Madrid.
- **Lechini, G.**, 2006, “Argentina y África en el espejo de Brasil ¿Política por impulsos o construcción de una política exterior?”, Cap. 4 “La imagen en el espejo: la política africana de Brasil (1960-2000) y Cap. 6 “La definición de políticas frente a Sudáfrica: el gobierno de Alfonsín (1983-1989), Buenos Aires: CLACSO.
- **Lechini, G.**, 2006, “¿La cooperación Sur-Sur es aún posible? El caso de las estrategias de Brasil y los impulsos de Argentina hacia los Estados de África y la nueva Sudáfrica.”, en Boron, A., Lechini, G. (comps.), Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina, Buenos Aires: CLACSO.
- **Lechini, G.**, 2009, “Africa, Asia and Latin America . The building of concepts to International Relations in Global South”, in Sombra Saraiva, J. (ed.) Concepts, Histories and Theories of International Relations for the 21st Century, Brasilia: IBRI.
- **Lechini, G.**, 2009, “La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina ¿Mito o realidad?”, en Revista Relaciones Internacionales, número 12, octubre, UAM, Madrid. Disponible en: http://www.relacionesinternacionales.info/revista/revista/N12/pdf/Revista_Relaciones_Internacionales_Numero_12.pdf.
- **Lechini, G.**, 2010, “La Cooperación Sur-Sur. Teoría práctica. Los casos de Argentina y Brasil en África”, en SURMANIA, No 4, septiembre, CLACSO, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- **Lengyel, M.**, 2006, “Argentina's Participación in Haití: Trends and Prospects”, paper presentado en “Haití: Desafíos para el Desarrollo”, International Development Research Centre (IDRC), 4 y 5 de diciembre.
- **Lengyel, M.**, 2010, “El desafío de la Cooperación Sur-Sur en América Latina. El caso del ABC en Haití”, II Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, 26, 27 y 28 de mayo, México.

- **Lengyel, M., thury cornejo, V. y malacalza, B.**, 2009, "La eficacia de la ayuda al desarrollo en contextos de fragilidad estatal: Haití y la cooperación latinoamericana", Informe final presentado a CeALCI-Fundación Carolina, Madrid.
- **Lengyel, M. y Malacalza, B.**, 2011, "Argentina y Haití: el desafío de la Cooperación Sur-Sur y la promoción del desarrollo", en Revista Española de Desarrollo y Cooperación, nº 27, IUDC-UCM, Madrid.
- **Malacalza, B.**, 2010, "El futuro de Haití y la ayuda internacional", Buenos Aires: Visión desde el Sur.
- **Martínez Reinosa, M.**, 2008, "Las relaciones entre Cuba y Haití: un modelo ejemplar de cooperación Sur-Sur", en Observatorio Social de América Latina (OSAL), año 8, n° 23, CLACSO, Buenos Aires.
- **Medraza, M.**, 2008, "Cooperación y prestigio: la creación del Fondo Argentino de Cooperación Horizontal como instrumento de la política exterior periférico-realista de los noventa", Tesis de Grado, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.
- **Morasso, C.**, 2009, "La Cooperación Sur-Sur en el contexto latinoamericano", en Contexto Internacional, año 8, n° 25, julio-septiembre, FUNIF, Rosario.
- **Paredes, R.**, 2010, "La cooperación Sur-Sur y las dos caras de una realidad: ¿acercamiento positivo o una agenda de temas negativos?", presentado en el Seminario "Estrategias de inserción internacional en el Siglo XXI: cooperación Sur-Sur, cooperación triangular e integración regional", organizado por la cátedra de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), 3 y 4 de agosto, Rosario.
- **Pattacini, V.**, 2008, "Desafíos de la cooperación en educación superior en ALCUE", Jornada organizada por la Universidad Tres de Febrero (UNTREF) en conjunto con la Universidad de Bologna.
- **Pattacini, V.**, 2009, "Historia y tendencias de la cooperación internacional al desarrollo: La construcción de un régimen", en La cooperación Latinoamérica-Europa. Contextos, Preocupaciones, Modalidades y Actores en la encrucijada, Cuadernos de Integración Iberoamericanos, n° 10, Plaza y Valdés, Madrid.
- **Pereyra Doval, M.**, 2010, "La cooperación Sur-Sur. Argentina y Brasil: dos interpretaciones diferentes", en Mural Internacional PPGRI-UERJ, año 1, n° 1, Río de Janeiro. Disponible en: www.ppgri.uerj.br/pdf/Mural_internacional.pdf
- **Petroselli, V.**, 2003 "Intervención americana o cooperación regional: el dilema colombiano", Tesis de Grado, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- **Rojas Aravena, F. y Brealey, T. (eds.)**, 2011, "América Latina y el Caribe: nuevas formas de cooperación. Las dimensiones Sur-Sur", Buenos Aires: Teseo, FLACSO, Fundación Carolina.
- **Serra, G.**, 2006, "Libros blancos y cooperación en las políticas de defensa: un análisis sobre Argentina, Brasil y Chile", Tesis de Grado, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- **Surasky, J.**, 2009, "Seguimiento de la Cooperación Sur-Sur", en Revista Española de Desarrollo y Cooperación, nº 24, IUDC/UCM, Madrid.
- **Surasky, J.**, 2010, "Elementos indispensables para no desaprovechar los vientos a favor de la Cooperación Sur-Sur", en Sección Nombres Propios, España: Fundación Carolina. Disponible en: <http://www.fundacioncarolina.es/esES/nombresproprios/Documents/NPSurasky1008.pdf>
- **Surasky, J.**, 2010, "Argentina y la Cooperación Sur-Sur", en Ayllón, B. y Surasky, J. (coords.), La Cooperación Sur – Sur en Latinoamérica: utopía y realidad, Madrid: Los libros de la Catarata/IUDC-UCM.

- **Vallone, M.**, 2008, “El MERCOSUR educativo y sus avances en Integración y Cooperación Internacional”, Seminario Internacional Anual de Integración y Cooperación Atlántico Pacifico en Argentina, organizado por la Cátedra Andres Bello y el Centro Interdisciplinario de Investigación, Docencia y Asistencia Técnica sobre Mercosur (CIDAM), 29 de agosto, Rosario.
- **Vallone, M.**, 2009, “El rol de las organizaciones de la sociedad civil y la formación universitaria en cooperación internacional”, Primera Jornada de Cooperación Internacional para Municipios de la Provincia de Buenos Aires, septiembre, Buenos Aires.
- **Vallone, M. y Arias, A.** (comps.), 2010, “La dimensión social de la cooperación. Aportes para la construcción de una agenda post-neoliberal”, Buenos Aires: Ed. Ciccus.
- **Vallone, M. y Sánchez Gutiérrez, G.**, 2011, “Mapa de la enseñanza y de la investigación sobre cooperación internacional en la región iberoamericana”, RIACI.
- **Weisstaub, L.**, 2010, “Análisis de la conceptualización de la cooperación sur-sur y el rol de los PRM a partir de su funcionalidad, tanto en el nivel de los estados como del conjunto en el sistema internacional”, IX Congreso Nacional y II Internacional sobre Democracia, 18 al 21 de octubre, Rosario.
- **Zapata, M.**, 2010, “Hacia una economía política de la Ciencia y la Tecnología. Cooperación internacional y desarrollo en estados intermedios y poderes emergentes: el caso de China y América Latina”, Tesis de Grado, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- **Zubelzú, G.**, 2006, “La acción internacional de las provincias argentinas. Reflexiones generales y análisis de algunos perfiles de gestión”, en Revista Estudios, nº 18, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba.

- **Brasil**
- **Almeida, C. de, Ferrari, A., Campos, R.**, 2009 “Salud global: un nuevo objeto de estudio en salud colectiva?”, Palimpsestvs, vol. 37, Bogotá.
- **Almeida, C. de, Campos, R., Buss, P.** et al., 2009, “Brazil's conception of South-South structural cooperation in health” en Global Forum Update on Research for Health, vol. 6, Génova:Woodbridge: Pro-Book. Disponible en: http://www.globalforumhealth.org/content/download/7858/50169/file/Update6all_WEB.pdf
- **Almeida, C., Campos, R., Buss, P.** et al., 2010, “A concepção brasileira de cooperação Sul-Sul estruturante em saúde”, en Revista eletrônica de comunicação, informação & inovação em saúde, vol. 4, RECIIS, Rio de Janeiro. Disponible en: <http://www.reciis.cict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/343/527>
- **Andrade, M.**, 2010, “South-South Cooperation: The Same Old Game or a New Paradigm?”, en Poverty in Focus IPC-IG, nº 20, Brasilia. Disponible en: www.itamaraty.gov.br/temas-mais...mais.../ipc-poverty-in-focus-no.-20
- **Ayllón Pino, B. e Costa Leite, I.**, 2010, “La cooperación Sur-Sur de Brasil: ¿Instrumento de política Exterior y/o Manifestación de Solidaridad Internacional?”, en Mural Internacional PPGRI-UERJ, año 1, nº 1, Río de Janeiro. Disponible en: www.ppgri.uerj.br/pdf/Mural_internacional.pdf
- **Botafogo Gonçalves, J.**, 2010, “BRICs - Cooperação em comércio e indústria. Um ponto de vista do lado brasileiro”, en Mural Internacional PPGRI-UERJ, año 1, nº 1, Río de Janeiro. Disponible en: www.ppgri.uerj.br/pdf/Mural_internacional.pdf
- **Campos, R.**, 2007, “A Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento do Brasil: Limites e Perspectivas da Política Externa Nacional”, en Schroeter Simião, D. (org.), Timor-Leste por trás do palco cooperação internacional e a dialética da formação do Estado, Belo Horizonte: UFMG.
- **Campos, R., Almeida, C. de, Fonseca, L.**, 2009, “A Assistência Oficial para o Desenvolvimento ao setor saúde do Brasil de 1997 a 2007”, en Comunicação em Ciências da Saúde (Impresso), vol.

- 20, Brasilia. Disponible en:
http://www.fepecs.edu.br/revista/Vol20_2art001assistenciaoficial.pdf
- **Campos, R. P.; Neiva, E. R.; Santos, J.N.**et al., 2010, “Rumo a uma metodologia para o estudo de boas práticas em cooperação internacional em saúde.”, en Revista eletrônica de comunicação, informação & inovação em saúde (Edição em português. Online), vol. 4, Rio de Janeiro: RECIIS. Disponible en:
 - <http://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/recciis/article/view/356/514>
 - **Costa Leite, I.**, 2010, “Cooperação Sul-Sul: um ensaio conceitual”, en Boletim Mundorama UNB, nº 34, Brasilia. Disponible en: <http://mundorama.net/2010/06/15/cooperacao-sul-sul-um-ensaio-conceitual-por-ira-cost-a-leite/>
 - **Costa Leite, I.**, 2010, “O Governo Dilma e o futuro da Cooperação Brasileira para o desenvolvimento internacional”, en Boletim Mundorama UNB, Brasilia. Disponible en: <http://mundorama.net/2010/11/03/o-governo-dilma-e-o-futuro-da-cooperacao-brasileira-para-o-desenvolvimento-internacional-por-ira-cost-a-leite/>
 - **Costa Vaz, A. e Inoue, C.**, 2007, “Emerging Donors in International Development Assistance: The Brazil Case”, Ottawa: IDRC. Disponible en: http://publicwebsite.idrc.ca/EN/.../12441470591Executive_Summaries.pdf
 - **Costa Vaz, A.**, 2010, “La experiencia de Brasil en la cooperación para el desarrollo: trayectoria e institucionalidad”, en Ayala Martínez, C. y Pérez Pineda, J. (coords.), México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo ¿Hacia dónde vamos?, Coedición: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México: FLACSO y Fundación CIDEAL.
 - **Iglesias Puente, C.**, 2010, “A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD- no período 1995- 2005”, Brasília:FUNAG.
 - **Lima, T. G.; Campos, R. P.**, 2010, “O perfil dos projetos de cooperação técnica brasileira em Aids no mundo: explorando potenciais hipóteses de estudo”, en Revista eletrônica de comunicação, informação & inovação em saúde (Edição em português. Online), vol. 4, RECIIS, Rio de Janeiro. Disponible en: <http://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/recciis/article/view/352/521>
 - **Macedo Cintra, M.** (editor), 2010, “Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional : 2005-2009”, Brasilia: IPEA. Disponible en: www.ipea.gov.br/portal/images/stories/.../Book_Cooperao_Brasileira.pdf
 - **Morais De Sá E Silva, M.** (2010) “How Did We Get Here? The Pathways of South-South Cooperation”, en Poverty in Focus IPC-IG, nº 20, Brasilia. Disponible en: www.itamaraty.gov.br/temas-mais...mais.../ipc-poverty-in-focus-no.-20
 - **Morais De Sá E Silva, M.**, 2005, “Cooperação Sul-Sul em Alfabetização: rumo ao Desenvolvimento Humano”, en Revista da Alfabetização Solidária, vol. 5, nº 5, Brasilia.
 - **Morais De Sá E Silva, M.**, 2009, “Cooperación Sur-Sur en Tiempos de Crisis Económica Mundial”, en One Pager (IPC-IG), nº 76, Brasilia.
 - **Morais De Sá E Silva, M.** (en prensa), “South-South Cooperation: past and present of its conceptualization and practice”, en Steiner-Khamisi, G. and Chisholm, L. (editores), South-South transfer: Cooperation and unequal development in education.
 - **Muggah, R. y Szabó De Carvalho, I.**, 2010, “The Southern Effect. Critical reflections on Brazil’s engagement with fragile states”, Partnership for Democratic Governance (PDG), OECD.
 - **Roy, R.**, 2010, “South-South Co-operation must be rooted in policy dialogue”, Press Room International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Brasilia. Disponible en: <http://pressroom.ipc-undp.org/2010/south-south-co-operation-must-be-rooted-in-policy-dialogue/>

- **Saraiva Gomes, M.**, 2007, "As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. South-South cooperation strategies in Brazilian Foreign Policy from 1993 to 2007", en Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI), vol 50, Brasilia. Disponible en: www.scielo.br/pdf/rbpi/v50n2/a04v50n2.pdf
- Seminário Brasil e China na África, 2010, organizado por el Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI). Disponible en:
http://www.cebri.com.br/cebri/brasil_china/semin%C3%A1rio_df
- **Simplicio, F.**, 2010, "Beyond Best Practices", en Poverty in Focus IPC-IG, nº 20, Brasilia. Disponible en: www.itamaraty.gov.br/temas-mais...mais.../ipc-poverty-in-focus-no.-20
- **Soares De Lima, M.**, 2005, "A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul", en Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI), vol. 48, nº 1, Brasilia. Disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292005000100002&script=sci_arttext
- **Soares De Lima, M.**, 2008, "O Brasil e as Relações Sul-Sul", en Desafios da Política Externa Brasileira, Edição Especial, , vol 1, año 7, CEBRI, Rio de Janeiro.
- **Soares De Lima, M. y Hirst, M.** (orgs.), 2009, "Brasil, Índia e África do Sul. Desafios e Oportunidades para novas parcerias", Sao Paulo: Paz e Terra.
- **Valler Filho, W.**, 2007, "O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática", Brasília: FUNAG.

➤ Escavar más allá de la “corteza”

Paradigmas de política exterior y modelos de desarrollo como “semillas” de las políticas de Cooperación Sur-Sur en Brasil y Argentina

Dr. Bernabé Malacalza



VOLVER AL ÍNDICE

Escavar más allá de la “corteza”. Paradigmas de política exterior y modelos de desarrollo como “semillas” de las políticas de Cooperación Sur-Sur en Brasil y Argentina

*Dr. Bernabé Malacalza **

Resumen: El análisis teórico de la Cooperación Sur-Sur ha sido (CSS) un asunto desatendido por las corrientes convencionales (el *mainstream*) de las relaciones internacionales. Sin embargo, en los últimos años, la literatura latinoamericana viene realizando investigaciones que apuntan a destacar la diversidad de experiencias nacionales de CSS, entendida ésta como un proceso dinámico que tiene lugar en una coyuntura concreta en tiempo y espacio, que a su vez responde al ámbito social y político en que se desarrollan las políticas. Desde una mirada prominentemente latinoamericana, el presente artículo profundiza sobre el análisis de los factores domésticos que dieron forma a los procesos de configuración de la CSS en la Argentina y Brasil en las presidencias de Kirchner-Fernández y Luiz Inacio Lula Da Silva, colocando los dos casos en perspectiva histórica y comparada. El objetivo es captar la diversidad y singularidad de esos procesos domésticos desde el análisis comparado del vínculo entre paradigmas de política exterior (“visiones de mundo”), modelos de desarrollo (“visiones de Estado”) y políticas de CSS.

Palabras claves: Cooperación Sur-Sur - Política Exterior - Modelo de Desarrollo – Argentina - Brasil

Digging beyond the “crust”. Foreign policy paradigms and development models as «seeds» of South-South Cooperation policies in Brazil and Argentina

Abstract: The theoretical analysis of South-South Cooperation (SSC) has been an issue neglected by the main streams of international relations. However, in the past years, Latin-American literature has been focusing its research on the diversity of national SSC experiences. These are understood as a dynamic process which takes place in a concrete moment in time and space and at the same time responds to the social and political fields in which the policies are developed. From a prominently Latin-American point of view, the present article deepens the analysis of the domestic factors that shaped the configuration processes of SSC in Argentina and Brazil during the administrations of Kirchner-Fernández and Luiz Inacio Lula Da Silva, placing both cases in a historical and compared perspective. The aim is to detect the diversity and singularity of those domestic processes through a compared analysis of the bond between foreign policy paradigms (“views of the world”), development models (“views of the State”) and SSC policies.

Key Words: South-South Cooperation – Foreign Policy – Development Model – Argentina - Brazil

* Doctor en Ciencias Sociales, FLACSO Argentina. Especialista en cooperación internacional para el desarrollo. Magíster en Relaciones Económicas Internacionales, Universidad de Barcelona. Magíster en Relaciones y Negociaciones Internacionales, FLACSO Argentina y Universidad de San Andrés. Profesor e Investigador de la Universidad Nacional de Quilmes, Argentina

Introducción

La geología es la ciencia que estudia la composición y estructura interna de la Tierra, y los procesos por los cuales ha ido evolucionando a lo largo del tiempo. En la actualidad la geología tiene una importancia fundamental en la exploración de las cavidades subterráneas como los yacimientos minerales y de hidrocarburos, pero también aporta conocimientos clave en la solución de problemas de contaminación medioambiental que ocurren por sobre la corteza terrestre. Con ello, la geología nos enseña que es necesario profundizar el conocimiento sobre la estructura interna (el núcleo y la semilla) de la Tierra para entender los movimientos que ocurren en la corteza.

Juan José Saer (1937-2005), brillante escritor santafesino, trazó, alguna vez, un paralelismo entre el planeta Tierra y los hombres, cuando, en un pasaje del cuento *El hombre “no cultural”* (2000), el personaje Tomatis describe a su tío Carlos:

“A veces comparaba su actividad a la del arqueólogo o a la del geólogo, y en más de una ocasión le oí decir, acompañando su afirmación con una risita satisfecha, que pensaba publicar un opúsculo cuyo título sería: Manual de espeleología interna. Decía que los niveles inferiores eran difíciles de explorar, y que los hombres podían ser comparados al planeta en el que vivían, y que en tanto que individuos estaban constituidos, como la tierra, de cuatro niveles diferentes —corteza, manto, núcleo y semilla— y que de los dos últimos, igual que como ocurre con el cascote que nos aloja (la expresión es de mi tío Carlos), sólo conocemos la existencia por algunos efectos indirectos, gracias a alguna ciencia auxiliar como la sismología por ejemplo” (Saer, 2000:12).

Quizá la metáfora *saereana* sirva también para entender lo que ocurre en la literatura de las relaciones internacionales. Frecuentemente, las teorías generales o globales que ofrecen explicaciones universales para el conjunto de la sociedad internacional se muestran cada vez más obsoletas para explorar internamente y comprender las realidades que existen más allá de la corteza. En ese sentido, casi como a la fuerza de un *sismo*, hacen falta en las relaciones internacionales trabajos de exploración interna: escavar hacia el núcleo particular de cada proceso sin subestimar los rasgos profundos de cada sociedad. No se puede pretender capturar la diversidad de experiencias socio-culturales y nacionales de los procesos políticos que tienen lugar en el entorno internacional bajo un mismo paraguas de perfil etnocéntrico.

La premisa expuesta en el párrafo anterior corre con igual intensidad para aquellas investigaciones que procuren capturar y comparar la diversidad de las experiencias Sur-Sur. Una reciente revisión de la literatura académica dedicada a las relaciones internacionales pone de manifiesto que “las teorías del sur son un aporte valioso por su carácter reformista y autonomizante del pensamiento: porque no contienen una aspiración de universalizar sus postulados sino que reivindican las especificidades y particularidades de los fenómenos que estudian y pretenden comprender” (Lorenzini & Pereyra Doval, 2013). De ahí se infiere que las teorías parciales (denominadas de “alcance medio”) que se aplican a regiones, actores o universos temáticos acotados puedan ser reconocidas como abordajes útiles y con capacidad explicativa para estudiar los procesos Sur-Sur.

Muy recientemente, es posible identificar en la literatura latinoamericana sobre CSS una línea de investigación, que parte de una premisa alineada al pensamiento reformista en las relaciones internacionales. Aunque no siempre explícitamente, es posible hallar un tronco común en los trabajos: el reconocimiento de que no puede entenderse a la CSS desde los enfoques aplicados a la cooperación norte-sur, sino que es conveniente interpretar los procesos a la Robert Cox (1986): desde la “*coyuntura concreta en tiempo y espacio, que a su vez responde al ámbito social y político en que se desarrollan las políticas*”. En ese sentido, la literatura latinoamericana viene profundizando investigaciones que apuntan a destacar la diversidad de experiencias nacionales profundizando cuestiones como el concepto de CSS, el vínculo entre política exterior y CSS, las estrategias y perfiles nacionales de CSS, el impacto de los proyectos de CSS en casos concretos, etc. (Hirst & Soares de Lima, 2006; Lechini, 2009; Lechini & Giaccaglia 2010; Hirst, 2010; 2011, 2012; Kern & Weisstaub, 2010; Kern & Rodrigues Patrinos, 2010; Ayllón & Surasky, 2010; Lengyel & Malacalza, 2011; 2012; Ayllón & Ojeda, 2013).

En sintonía con esas reflexiones, la perspectiva explicativa de este artículo apunta a captar la diversidad más que la homogeneidad. Si bien somos conscientes de la importancia del sistema internacional, la conveniencia de centrarse en el análisis de los procesos domésticos de elaboración de la CSS radica en su capacidad para captar la singularidad, la diversidad y las variaciones en las relaciones entre variables dentro de la CSS como “área temática” (*issue-area*) de la política exterior y dentro de una misma categoría de estados, sin excluir la idea de que dichos procesos están insertos en un medio externo que los estimula o los condiciona. De esa forma, el presente trabajo expone de manera sucinta algunos de los resultados a los que pude arribar en el marco de una investigación doctoral que estuvo centrada en tres preguntas centrales: ¿qué factores domésticos dieron forma a las políticas de CSS durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández en Argentina y Lula Da Silva en Brasil (2003-2011)? ¿Qué paradigmas de política exterior y qué modelos de desarrollo se constituyeron en “semillas” de esas políticas? ¿Qué conclusiones deja el análisis comparado de casos respecto de los procesos de configuración de la cooperación sur-sur en Argentina y Brasil?

Paradigmas de política exterior, modelos de desarrollo y cooperación sur-sur

Si se adentra al estudio de la CSS con la mirada de un geólogo, uno se encontrará frente al dilema de analizar el núcleo y la semilla: es decir, la composición y la estructura interna de los procesos de configuración doméstica de la CSS. En otras palabras, se propondrá detectar variaciones *dentro de cada Estado* deteniéndonos en el “cómo”, en la “cocina” de la política exterior en un área temática, y no en evaluar sus “platos” (o resultados). Para hacer un uso metafórico del lenguaje gastronómico, el situarnos en las cocinas nos permite establecer comparaciones sobre los ingredientes que dan forma a los platos, la forma en que se organizan y preparan los platos, más que sobre los platos en sí. De ese modo, no nos importan los platos sino la cocina. No nos importan los resultados de las políticas de CSS sino cómo se configuran las mismas en un contexto interno. En ese sentido, consideramos que los ingredientes (los factores domésticos) *hacen posible* determinado margen de platos (las políticas de CSS), aunque *no son determinantes* en la elaboración de los platos.

En América Latina, los enfoques sistémicos han ofrecido aportes valiosos para el estudio de las relaciones internacionales porque han demostrado la vulnerabilidad de la región frente a variables externas. Sin embargo, históricamente tendieron a homogeneizar la lectura de la región frente a la diversidad de los procesos domésticos y a subestimar, en la mayoría de los

casos, la incidencia de las variables internas en los países latinoamericanos¹. Este vacío intentó cubrirse, en parte, tras el inicio de los procesos de democratización durante los años ochenta, cuando el análisis teórico cambió desde las fuentes externas hacia las internas, dando relevancia a la forma en que funcionaban los gobiernos y las sociedades nacionales para explicar los comportamientos externos. Así, el acento puesto en los factores internos permitió superar las limitaciones del análisis tradicional del poder, que tendía a considerar a los países independientemente de la dinámica interna de las fuerzas políticas y sociales y del impacto de las visiones de sus élites, discursos, decisiones y acciones (Moneta, 1986; Russell, 1988; Hirst & Soares de Lima, 1989). No obstante, aquellos análisis se enfocaron casi exclusivamente en el rol de las instituciones y el régimen político, descartando otros factores como el modelo de desarrollo o los paradigmas de política exterior (Van Klaveren, 1992).

En ese núcleo de la literatura sobre la política exterior latinoamericana, el trabajo de Van Klaveren (1992) constituye una excepción puesto que aporta un marco de análisis teórico del proceso doméstico de configuración de la política exterior desde una perspectiva multidimensional que no descarta al régimen político pero va más allá. En brevísimas palabras, el aporte del autor consiste en evaluar relaciones entre tres variables independientes internas (el sistema político, la estrategia de desarrollo y los factores históricos y culturales de cada sociedad nacional) y la variable dependiente “política exterior”. De allí se desprende la siguiente hipótesis: las características estructurales y las orientaciones básicas de una sociedad, tanto en materia política como económica (visiones, ideas, percepciones de las élites), *no determinan*, pero *hacen posible* una opción particular de política exterior.

Tomando como base el trabajo de Van Klaveren (1992), aquí proponemos analizar la relación entre factores domésticos y política exterior en el área temática (*issue area*) de la CSS desde un perspectiva de análisis histórico centrada en la circulación de ideas/visiones entre las élites respecto de dos relaciones: (i) la relación del país con la región y el mundo; y (ii) la relación del estado con el mercado y la sociedad. Ello supone, a su vez, mirar desde dos perspectivas o prismas. Primero, la perspectiva del *paradigma de política exterior (PPE)*, que se encuentra asociada al análisis de la manera en que las percepciones impactan históricamente en la conformación de “mapas de ruta” o “cuadros de referencia” relativamente estables que sirven para la toma de decisiones externas. Segundo, la perspectiva de los *modelos de desarrollo (MD)*, que implica analizar la circulación de las ideas que las élites consideran como políticamente deseables respecto del rol del Estado en relación al mercado y a la sociedad².

La perspectiva del PPE parte de las nociones de sistemas de creencias (*beliefs systems*), percepciones y “visiones de mundo” (*worldvisions*) (Russell, 1996:3)³. Muy escuetamente, el

¹ En la década del setenta, el núcleo duro de la disciplina de las relaciones internacionales en América Latina trabajó en gran medida en torno a la idea de que para comprender el comportamiento estatal era necesario adoptar un nivel sistémico. El enfoque convencional partió de la base de que el sistema internacional tenía efectos negativos sobre una región latinoamericana extremadamente sensible a su medio externo y cuya actuación era reflejo o reacción a hechos que ocurrían afuera. Con diferentes matices, esa fue la premisa de la teoría del desarrollo nacida bajo el paraguas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en la década de los cincuenta; las teorías de la dependencia durante los sesenta y setenta, y la teoría de la autonomía desde finales de los setenta. (CEPAL, 1969; Prebisch, 1978; Sunkel & Paz, 1970; Puig, 1975; Jaguaribe, 1982).

² A su vez, este trabajo distingue entre cooperación sur-sur al desarrollo y relaciones sur-sur, siendo las primeras una dimensión de las segundas. La primera, en tanto dimensión de las relaciones sur-sur, comprende a aquellas acciones gestadas desde el gobierno central (*top-down*) o desde subunidades estatales o locales (*bottom-up*) orientadas a la promoción del desarrollo, sea a través de la asistencia técnica, los créditos concesionales, el apoyo a obras de infraestructura física y la cooperación en sectores sensibles de la economía. Las segundas, en cambio, pretenden cubrir un espacio mucho más comprehensivo de vinculación multidimensional (política-diplomática, económica, comercial, social, técnica y cultural). En consecuencia, el proceso de configuración de la CSSD será, pues, analizado a partir de una confluencia de factores domésticos (paradigma de política exterior y modelo de desarrollo) que, con su propia dinámica y su mayor o menor peso, delimitan los escenarios y las formas que habrá de tomar la misma.

³ Como bien señala Russell (1996), este tipo de análisis ha encontrado un sinnúmero de detractores. Según los críticos, resulta problemático establecer relaciones causales lineales entre creencias y resultados de la política exterior, ya que identificar en qué medida y en qué circunstancia específica las creencias tienen un efecto independiente sobre algunos aspectos de la política exterior es una tarea difícil. Sin embargo, el razonamiento que sostendremos en este artículo es que el papel de las creencias no debe ser visto como un factor independiente, sino como una variable importante que da forma a un paradigma de política exterior. En esencia, el conocimiento de las creencias y las percepciones de las élites es esencial para comprender los diagnósticos

argumento central consiste en entender a las interpretaciones de las élites sobre el mundo como ingredientes que dan forma a los paradigmas de política exterior seguidos por los tomadores de decisiones en un determinado tiempo histórico. En línea con ese razonamiento, la *primera hipótesis* de este artículo es que las “visiones de mundo” dan forma a la política exterior y ésta a las acciones de CSS en tanto constituyen *issue-areas* de la política exterior. Por su parte, la perspectiva del MD se apoya en el análisis de la operacionalización en el campo económico, político y social de las ideas sobre la relación estado-mercado-sociedad que sirven, a su vez, como marco de sentido para las decisiones de CSS. De esa forma, definimos al modelo de desarrollo como una construcción social que supone la participación del conjunto de los actores relevantes en la definición de las ideas matrices sobre el rol del Estado en el desarrollo y que constituyen una “visión de Estado”. Siguiendo a Apthorpe & Gasper (1996), el razonamiento implica adoptar una *segunda hipótesis*: un determinado “texto” (discursos, ideas y visiones de las élites) sobre el desarrollo opera en el “contexto” histórico (base social de las ideas) y actúa como aliciente de determinadas políticas de CSS en desmedro de otras.

En suma, tanto la noción de PPE como la de MD constituyen enfoques basados en los factores domésticos que ayudan a explicar y comparar situaciones donde dos estados responden a los mismos estímulos del contexto mundial de forma diferente en un área temática específica de la política exterior. Tomando como punto de partida las dos hipótesis señaladas, este artículo se propone comprobar empíricamente la vinculación existente entre PPE, MD y CSS durante las administraciones de Lula en Brasil y de Kirchner-Fernández en Argentina. Con ese objetivo, organiza la exposición de las tres secciones siguientes: la primera, establece una comparación de relaciones entre PPE y CSS en los casos en estudio; la segunda, se concentra en el análisis de la relación MD y CSS; la tercera emite una serie de reflexiones en relación al aporte del análisis de casos a la literatura teórica.

Paradigma de política exterior y Cooperación Sur-Sur en Brasil y la Argentina

El análisis histórico de la evolución de los PPE brasileño y argentino es un fenómeno muy complejo que está fuera del alcance de este trabajo. No obstante lo dicho, partimos aquí de un contraste de experiencias limitado: analizaremos algunas de las semillas/ideas/visiones de mundo que dieron forma a los PPE y, directa o indirectamente, a las políticas de CSS en el período post-2003.

El primer dato que aparece en nuestro recorrido histórico es que los cambios en la política exterior que se introducen en el período post-2003 reconocen distintas características estructurales, producto de las situaciones domésticas particulares de las asunciones de Lula y Kirchner, y también diversas lecturas interpretativas del contexto internacional.

En el caso de Brasil, la situación estructural provee un amplio margen para una acción externa activa, ya que el traspaso de mando de Cardoso a Lula se realiza en un marco de estabilidad macroeconómica y con expectativas positivas en materia de política exterior. Desde la perspectiva brasileña, la inmediata respuesta unilateral de los Estados Unidos a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 confirma una tendencia ya firme: se trata de un mundo aún unipolar en lo militar, pero tendiente a la multipolaridad en lo económico y a un dinamismo regional sin precedentes. Frente a eso, asoma una lectura interpretativa consensuada de las élites –ya presente en los tiempos de Fernando Henrique Cardoso– acerca de la necesidad de aumentar el perfil de Brasil como una “gran potencia” que se inserta en las grandes ligas (Lechini, 2009; Lechini & Giaccaglia, 2010).

acerca del lugar del país en el sistema internacional, las estrategias de desarrollo seguidas y demás elementos que hacen a un paradigma de política exterior determinado.

Partiendo de esas realidades, es posible también individualizar las especificidades de las decisiones de CSS brasileñas. En efecto, puede advertirse la presencia de una estrategia congruente con su visión de mundo: la diplomacia *ativa* y *altiva* de Lula se traduce en una intensa agenda bilateral del presidente y su canciller, Celso Amorim, así como en una intensa participación, ejecutiva y técnica, en los foros mundiales más relevantes. La estrategia apunta a la proyección de Brasil como un *rule maker*: un país inductor y proponente de nuevas reglas para el orden internacional y que promueve una agenda social de lucha contra la pobreza y combate contra el SIDA como ejes de un liderazgo normativo Sur-Sur con epicentro en África (Hirst, 2011, 2012).

En términos políticos, la estrategia del gobierno de Lula apoya fervientemente la reforma de las instituciones multilaterales y de Naciones Unidas en procura de reducir la brecha entre países ricos y países pobres y tendiente a reflejar un distribución más equitativa en el reparto de los cargos decisarios. En términos económicos, intenta aprovechar las posibilidades devenidas de una eventual multipolaridad económica, promoviendo su visión normativa sobre el desarrollo y aportando a la construcción de una agenda social en base a programas y acciones a favor de la lucha contra la pobreza y la desigualdad social en el mundo. Finalmente, en términos de CSSD, procura apuntalar el éxito de las políticas locales del modelo de desarrollo a la brasileña a través de la transferencia de tecnologías sociales, el otorgamiento de crédito y el despliegue de una cooperación entrelazada entre el sector público y las empresas multinacionales brasileñas (Hirst, 2011; 2012; Patriota, 2011)⁴.

En ese sentido, el aspecto novedoso de la política de CSS de Lula es que sigue una agenda globalista que actúa como apoyo a múltiples estrategias del país en el escenario global, entre las que se destaca el objetivo de obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Como corolario, es posible verificar una coherencia entre la sensible importancia que adquiere la CSS en el discurso diplomático del gobierno de Lula, al ser admitida con nitidez como un instrumento necesario para la expansión de la presencia internacional del país, y el reconocimiento inequívoco que obtiene en la estructura institucional del gobierno federal (Ayylon Pino & Leite, 2010; Oliveira Schmitz et al., 2010).

Tal como puede interpretarse del cuadro siguiente, dos variables relevantes dan cuenta del cambio de PPE en la administración Lula a favor del incremento de las acciones de CSS. Primero, el aumento de la presencia del Brasil en el área temática se reflejó en la dimensión financiera: se duplicó el volumen del presupuesto y la cantidad de proyectos ejecutados pasó de 23 en 2003 a 413 proyectos en 2009. Segundo, el alineamiento de la CSS con el PPE aparece vinculado a la dimensión geográfica: la importancia creciente del África como destino de la cooperación brasileña es un dato que marca un punto de inflexión durante el gobierno de Lula, siendo la primera vez que África desplaza a América Latina en el orden de prioridades (Cabral & Weinstock, 2010). Esa tendencia se afirma en los lazos históricos de Brasil con los países africanos de habla portuguesa (PALOP), que en conjunto contabilizaron un 74% de total de los fondos destinados al continente⁵. En la región latinoamericana, por otra parte, Haití (una especie de país africano dentro de América Latina) se convierte en el principal destino de la cooperación brasileña, a partir del apoyo que significa a la en la MINUSTAH.

Cuadro 1. El impacto del cambio de PPE en la política de CSS de Brasil (2003-2011)

⁴ El ejemplo ilustrativo de ello lo constituye la decisión de integrar la MINUSTAH en Haití, donde Brasil asumió una voz de mando y activó su capacidad propulsiva para la articulación de iniciativas en materia de seguridad y desarrollo sin desactivar un puente de comunicación y una agenda común con los países desarrollados. En ese intento, el Brasil puso a prueba su liderazgo normativo en Naciones Unidas y buscó reconocimiento a sus aspiraciones a obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad (Feldmann et.al., 2012).

⁵ La presencia en África se extendió también hacia países como Marruecos, Zambia, Botsuana y Namibia, alcanzando a cubrir un total de 34 países africanos.

Variable	Indicador	Evolución de indicadores	
		2003	2009
Presencia del Brasil en la CSS	Dimensión financiera de la CSS (volumen)	23 proyectos	413 proyectos
Alineación de la CSS con la política exterior del Brasil	Dimensión geográfica de la CSS (distribución por región)	América Latina 38% África 34% (sobre el total)	África 50% América Latina 34% (sobre el total)

Fuente: Elaboración propia en base a Cabral & Weinstock (2010)

39

El análisis de la relación PPE y CSS permite también individualizar particularidades en el caso argentino. El punto de inflexión es diciembre de 2001: un contexto de profunda crisis económica, quiebre de las instituciones y desconfianza social en las élites, al que se suman las presiones externas de los acreedores tras la declaración del *default*, que generan un clima denso y no apto para el acuerdo con los países del Norte. Al mismo tiempo, el escenario post-2001 pone aún más en evidencia el lugar estructuralmente marginal que ocupa el país en la agenda de prioridades de los Estados Unidos⁶. En ese contexto, la lectura interpretativa de las élites se gesta desde la necesidad de dar un “golpe de timón” a la política de “relaciones carnales” con los Estados Unidos de la década del noventa, y de volver a otorgar prioridad a la región latinoamericana (Kirchner, 2003).

Así las cosas, bajo la impronta presidencialista de las administraciones kirchneristas es posible detectar algunos ejes del PPE que dan forma a una nueva etapa con rasgos definitorios para la CSS:

- a) el distanciamiento relativo con los Estados Unidos con atisbos de acercamiento selectivo en temas específicos (ej. terrorismo internacional, narcotráfico, no proliferación nuclear y misiones de paz).
- b) el apoyo a una alianza estratégica con Brasil como eje ordenador de la política exterior, pero con un comportamiento ambivalente (cooperación política *vis-à-vis* disputas comerciales) y en un contexto de creciente asimetría a favor de Brasil (Russell & Tokatlian, 2003).
- c) el acercamiento relativo a Venezuela desde una postura ambivalente entre el interés político-estratégico (contrapeso al liderazgo brasileño) y el pragmatismo económico (fuente alternativa de financiamiento luego del *default* argentino).
- d) la aproximación política, desde la retórica (discutir el diseño de una nueva arquitectura internacional), y económica, desde las misiones comerciales al África y el Asia (diversificación de mercados y estímulo al comercio sur-sur), a las relaciones Sur-Sur (Lechini, 2009; Surasky, 2010).

⁶ La crudeza de esa realidad se hace evidente en el fracaso de la política argentina de alineamiento automático hacia ese país y en el cambio ocurrido en las políticas del FMI y otros organismos internacionales de crédito, que pasan de la complicidad con la irresponsabilidad fiscal del gobierno de Menem a la dureza hacia el ex alumno ejemplar devenido en descarrilado tras el festejo del *default* en diciembre de 2001.

Pese a esos trazos generales, sin embargo el país aterriza casi forzosamente a las relaciones Sur-Sur. No hay una estrategia ofensiva de utilizar a la CSS como herramienta para aumentar el perfil internacional del país, sino que emerge como un “ensayo defensivo” frente al achicamiento de los horizontes en el campo político y económico. En ese sentido, la “visión de mundo” no es constituida por una mirada de aprovechamiento de oportunidades, sino forzada por las urgencias domésticas de la crisis de 2001. Visto así, hay una disociación entre objetivos externos y necesidades internas, y éstas últimas son las que priman. Así, en una primera etapa (hasta 2005), la posición de la política exterior tendió a acciones reactivas en congruencia con las inmediatas necesidades internas (acceso al financiamiento, solución de conflictos domésticos y salida de la crisis, búsqueda de apoyos para renegociar la deuda externa, etcétera) (Miranda, 2004; Russell, 2010; Russell & Tokatlian, 2006; 2008; Corigliano, 2008)⁷. Mientras que, en una segunda etapa (desde 2005 en adelante), la presencia en el eje del *Sur global* apuntó a consolidar, desde una predicción altisonante en los foros multilaterales, la inserción del país en grupos mixtos (compuestos por países industrializados y países emergentes) como el G-20 y bloques Sur-Sur como el G-77 más China y el bloque G-20+. Allí, la posición del gobierno osciló entre las necesidades internas (acceso al financiamiento) y las posibilidades externas (aumentar el perfil internacional del país) con más acento en las primeras que en las segundas. Las primeras se centraron en aspectos defensivos: aplacar los reclamos de los acreedores (los bonistas o “fondos buitres”) de la deuda argentina y responsabilizarlos por la crisis global. Las segundas buscaron aprovechar la atención de los países centrales y ganar protagonismo a través de una retórica que puso de relieve la necesidad de reforma de los organismos internacionales, pero sin llegar a poder liderar o concretar acciones concretas con otros países del sur en pro de esos cambios (Torres, 2010; 2011).

Sin embargo, a pesar de que la CSS aparece en la política exterior kirchnerista ligada a nivel del discurso con un gradualismo incrementalista, no se observa su correlato en el nivel de las acciones. Un dato ilustrativo, que se refleja en la asignación de los proyectos del Fondo Argentino para la Cooperación Horizontal (FOAR) en el período 2003-2009, es la tendencia a privilegiar el trato con países fronterizos de menor desarrollo relativo, tales los casos de Paraguay y Bolivia que representan más del 40% del total de las acciones (Levi, 2011)⁸.

En suma, aun cuando el análisis ha sido breve y limitado, el examen de la relación entre PPE y CSS permite extraer algunas conclusiones preliminares. Pese a que, con la llegada de Lula y Kirchner, las relaciones sur-sur incrementaron el nivel de prioridad en el discurso de ambos gobiernos; como consecuencia de las diversas visiones de mundo y políticas exteriores, hubo importantes diferencias en las intensidades y enfoques de las políticas de CSS de ambos países.⁹ Aún sin profundizar en detalles, puede resumirse que la política de CSS brasileña

⁷ No abundan trabajos académicos en la literatura reciente sobre las características centrales del modelo de política exterior en el período que comprende la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) y la primera presidencia de Cristina Fernández (2007-2011). Por ahora, tan sólo contamos con algunos buenos trabajos parciales, artículos de opinión y diversas investigaciones deshilvanadas sobre la inserción internacional del país con posterioridad a la crisis de 2001. Algunos de ellos se circunscriben al ambiente de crisis o a las repuestas que ofreció la administración Duhalde (Escudé, 2002; Torres, 2003). Otras contribuciones abordan la etapa de manera general (Russell, 2004; Simonoff, 2009; Bologna et.al 2010; Perez Llana, 2008) o en comparación con otras administraciones (Brieguer, 2010; Busso, 2006; Cisneros, 2006; Russell, 2010), mientras que la gran mayoría se limita a temas específicos en los vínculos bilaterales del país (Arce Suarez, 2004; Russell & Tokatlián, 2004; Escudé, 2006; Busso, 2006; Tussie, 2004), a su inserción regional (Miranda 2004; Corigliano 2004; Bernal Meza 2008). En ninguno de ellos, salvo parcialmente en los trabajos de Kern & Weistaub (2011) y Lengyel & Malacalza (2011a), el vínculo entre la política exterior y la política de cooperación al desarrollo del período ha sido explorado.

⁸ Influyeron allí los lazos culturales y fronterizos con ambos países, pero también las necesidades y desafíos políticos que enfrentaron esos países. En ese sentido, fue central el apoyo argentino al sostenimiento de los gobiernos de Evo Morales (2006-) en Bolivia y de Fernando Lugo (2008-2012) en Paraguay a través de proyectos de cooperación en el sector productivo en temas tales como ganadería, pesca, cadena textil, empleo y agricultura, por el otro (FOAR, 2011).

⁹ Las relaciones sur-sur estuvieron ausentes en gran parte de las políticas exteriores de la Argentina y Brasil por lo que no llegaron a constituir una tradición fuerte. En efecto, las aproximaciones al espacio sur-sur y del Tercer Mundo fueron avaladas por esfuerzos puntuales e improntas particulares de algunos gobiernos más que por pautas permanentes de conducta. En el caso de Brasil, las relaciones sur-sur estuvieron presentes en su política exterior con diferentes grados de intensidad en la agenda de tres

adquirió un perfil estratégico, global y de proyección internacional con destaque en África, mientras que la CSS argentina se limitó casi exclusivamente a un ensayo reactivo con énfasis en el desarrollo de países vecinos de menor desarrollo relativo.

Modelo de desarrollo y Cooperación Sur-Sur en Brasil y Argentina

El balance crítico de la evolución histórica de los MD brasileños evidencia la presencia de factores de continuidad. Si observamos el largo período 1950-2007, Brasil conservó algunos trazos fundamentales en la articulación entre Estado y mercado. En buena medida, podemos decir que la sostenibilidad de esos patrones se debió a la continuidad histórica de una asociación virtuosa entre el MD y la acción externa que hizo menos probables las rupturas y aumentó la disposición al consenso. En el contexto de la “nova política externa” de Lula, un dato importante a considerar es que “el Brasil de los noventa” tomó solo algunas –y no todas– de las políticas apuntadas por el Consenso de Washington. En efecto, no aplicó a “raja tabla” los lineamientos privatizadores y mantuvo bajo el control del Estado sectores estratégicos de la economía como la energía y el petróleo. Al mismo tiempo, esa situación particular de la experiencia brasileña en el neoliberalismo jugó más a favor de los ajustes incrementales que de los cambios radicales en el rumbo de la economía post-Consenso de Washington. Así, Lula pudo recrear la relación entre Estado y mercado de modo más balanceado, incorporando, además de las variables más fuertes del modelo anterior (estabilidad macroeconómica, control de la inflación y responsabilidad fiscal), dos elementos centrales: i) una agenda social enfocada a la integración de los sectores excluidos y ii) una política de apoyo a la expansión internacional de las empresas de capital nacional (De Almeida, 2008; Bianco, Moldovan & Porta, 2008)¹⁰.

La fuerte conexión entre la agenda doméstica y la agenda global puede observarse también en el análisis de la distribución sectorial de acciones de CSS. En rigor, las áreas temáticas más relevantes de la CSS brasileña en 2007 fueron la cualificación profesional para la industria (21%), la salud pública (20%), el sector agropecuario (15%), la educación (12%) y el desarrollo social (7%). En la articulación de esa agenda fue fundamental el trabajo de los principales órganos gubernamentales: el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) en lo relativo a capacitación profesional, la oficina internacional del Ministerio de Salud y la Fundación Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) en el área de salud, la Empresa Brasileira de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA) en el ámbito agrícola y el Ministerio de Desarrollo Social en temas de protección social (MRE, 2007).

La heterogeneidad de la oferta brasileña se expresa en las múltiples acciones de “CSS entrelazada” (o también llamada “cooperación paquete”), es decir, se trata de una agenda público-privada que incluye acuerdos de cooperación técnica, capacitación de mano de obra local y apoyo a inversiones de empresas multinacionales brasileñas. Tal como se aprecia en el siguiente cuadro, dicha agenda incluye: i) el apoyo a obras de infraestructura física y económica de valor productivo en los sectores de transporte, energía y comunicaciones a

períodos: el de Quadros (1961), el de Geisel (1974-1979) y el de Lula Da Silva (2003-2006). En el caso argentino, sólo durante los gobiernos de Perón y Cámpora (1973-1974), de Illia (1963-1966), de Alfonsín (1983-1989), de Kirchner (2003-2007) y Fernández (2007-2011) se otorgó relativa importancia a las relaciones sur-sur en la agenda externa (Gomes Saraiva, 2008).

¹⁰ En el primer pilar incorporado por Lula, el fuerte impulso a un *agenda social global* de políticas públicas partió del éxito de políticas locales como las políticas de transferencia de renta del *Plan Bolsa Familia* y la nueva concepción de planificación y gestión territorial de los *Territorios Da Cidadania*. En el segundo pilar, el gobierno de Lula apuntaló el surgimiento de las primeras empresas multinacionales con origen en Brasil, a partir de la articulación de la agenda de las empresas en Sudamérica y África con una diplomacia activa de promoción a las inversiones brasileñas, enlazando las actividades de cooperación con el comercio y la inversión. Ejemplo de ello fueron las asociaciones público-privadas con empresas nacionales como PETROBRAS (energía), GERDAV (siderurgia), EMBRAER (aviación) y Companhia Vale Do Rio Doce (minería), entre otras.

través de créditos del BNDES a empresas de capital nacional; ii) las capacitaciones brindadas por el SENAI para la profesionalización de la industria; iii) las políticas de apoyo a la profundización de la agenda social en la lucha contra la pobreza y la desigualdad; y iv) las actividades de investigación y formación de EMBRAPA en materia agrícola y de biocombustibles, entre otras (Hirst, 2010; Ayllón Pino & Costa Leite, 2010).

Cuadro 2. Agenda temática de CSS y vinculación con el MD brasileño (2003-2011)

Temas relacionados al Modelo de desarrollo	Modalidad de cooperación Sur-Sur	Actores promotores	Objetivos relacionados al Modelo de Desarrollo
(1) Obras de infraestructura de valor productivo	Créditos Cooperación Técnica (CT) Fondos líquidos	BNDES Empresas de capital nacional ABC	Expansión internacional de empresas brasileñas Apoyo al desarrollo de infraestructura para la integración y el progreso Industrialización
(2) Profesionalización de la industria	CT	SENAI Empresas de capital nacional ABC	Formación de mano de obra calificada Apoyo a expansión de industrias brasileñas Creación de capacidades en países en desarrollo
(3) Agenda Social	CT Fondos líquidos	Ministerios de Salud, FIOCRUZ, Desarrollo Social, Educación, Cultura, Justicia ABC	Plan Bolsa Familia, Combate a HIV, Lucha contra el Hambre, acceso universal a medicamentos, alfabetización, transferencia de la tecnología de los bancos de leche humana, etc.
(4) Valor agregado en agricultura	CT Créditos	EMBRAPA BNDES ABC	Expansión de agronegocios Función social: organización de cadenas productivas agrícolas locales (familiares) Transferencia de tecnologías para la producción de biocombustibles y alimentos en zonas tropicales (África)
(5) Biocombustibles	Créditos CT	EMBRAPA BNDES ABC	Ampliación del mercado mundial de etanol (con destaque en África) Acceso a la energía de sectores pobres

Fuente: Elaboración propia.

A modo de recapitulación, la conexión entre MD y CSS se refleja en dos componentes de la estrategia seguida por Lula. Primero, el componente centrado en la inclusión social generó el crédito necesario para catapultarse como un país exitoso en la implementación de políticas de integración social y con capacidad para promover una agenda social con destaque en el continente africano. Segundo, el componente desarrollista se centró en las capacidades para el despegue y la internacionalización de las empresas brasileñas así como el *know-how* para el desarrollo de grandes obras infraestructura física y económica que contribuyeron, luego, a proyectar el perfil desarrollista del MD.

Por las diversas circunstancias socio-económicas del país, la trayectoria del MD ha sido diferente en el caso argentino. Tal como sugiere Figari (1993), “la inconstancia ha sido la

constante” en la definición del patrón de desarrollo, ya que no es posible hablar de un modelo de desarrollo argentino sino de esquemas de políticas económicas *ad hoc*, aisladas y, en numerosas ocasiones, dispersas. En rigor, no se logró proyectar entre las élites consensos básicos sostenibles en el tiempo sobre un modelo de desarrollo, entendiendo a éste como un modo de articulación particular entre la política y la economía, o entre el Estado y el mercado, orientado a la búsqueda de la transformación de la estructura productiva y social del país. A diferencia de Brasil, el seguimiento crítico en la década del noventa de las recetas del Consenso de Washington en la Argentina favoreció un proceso de desindustrialización de la economía que llevó incluso al extremo de medidas como la privatización de un sector estratégico clave para la economía como el energético durante el gobierno de Menem (Godio, 2003; Rapoport & Spiguel, 2003; Gerchunoff & Aguirre, 2004; Ricupero, 2004; Curia, 2011).

En la etapa post 2003, las administraciones kirchneristas procuraron dar un giro en el MD a partir de la ejecución de una estrategia de cuño neodesarrollista orientada al fortalecimiento del Estado, la promoción de la producción y el mercado interno. Sin embargo, aun cuando se coincidió en que la definición del nuevo modelo de desarrollo debía partir de una agenda de ruptura con los noventa que favoreciera el retorno del rol dinámico del estado en la economía, no hubo acuerdo sobre los sectores a proteger (Grugel & Riggiorzi, 2007; Paradiso, 2007)¹¹. En un primer momento, el gobierno de Néstor Kirchner se aproximó a una estrategia de crecimiento *neo desarrollista* con cinco pilares: la prudencia macroeconómica, la intervención estatal moderada, una tenue reinustrialización en industrias livianas orientadas al mercado interno, la revitalización económica de los mercados domésticos y la ampliación de la política de transferencia de ingresos a familias socialmente vulnerables iniciada en el gobierno de Duhalde. Ello coincidió, a su vez, con un clima favorable a las exportaciones de *commodities* que contribuyó a la recuperación de la economía y al incremento de la recaudación a través de retenciones a las exportaciones.¹² Sin embargo, en una segunda etapa, el modelo *neodesarrollista* híbrido entró en crisis. En efecto, a partir de 2007 se reforzaron aún más las tendencias hacia la *reprimarización* de la estructura productiva como consecuencia del impacto de la crisis global y del aumento en el precio internacional de los *commodities* que generaron, asimismo, un efecto apreciador sobre el tipo de cambio y aceleraron el ritmo de variación de los precios internos, haciendo más notable la inflación (Curia, 2011).

En función de esas fluctuaciones del MD, la agenda de CSS resultó inconstante. En una primera etapa, cuando la renegociación de la deuda fue la prioridad de la agenda externa, la CSS mantuvo un carácter mínimo y defensivo, concentrándose en la cooperación técnica transfronteriza con Bolivia y Paraguay y en una prueba experimental a corto plazo en Haití¹³. En una segunda etapa (hacia 2007), como consecuencia del impacto de la crisis global y el aumento en el precio internacional de los *commodities*, la agenda de CSS priorizó, como principales ejes de cooperación con la región, la producción agraria y la seguridad alimentaria

¹¹ De acuerdo con Paradiso (2007), a partir del 2003, “si bien no puede hablarse de un nuevo sistema de creencias o cambios en las hegemonías ideológicas, parece evidente un retroceso de la ortodoxia liberal”.

¹² Durante ese periodo, el modelo asumió un carácter híbrido. Por un lado, el dinamismo en la industria tuvo un carácter acotado en la construcción y, sobre todo, la industria manufacturera liviana (vinculada a la producción de maquinaria y equipo, metalmeccánicas, textil, indumentaria, calzado, marroquinería, etc.) que contribuyó a revitalizar al mercado interno (eje clave de la recuperación económica). Por otro lado, a diferencia del Brasil, donde la industria y el agro convergieron en la búsqueda de mayor valor agregado para la exportación de *commodities*, en el caso argentino, el discurso dejaba lugar a ciertas ambigüedades respecto de cuáles serían los sectores beneficiados por las políticas económicas en un marco de trabajo desarticulado entre el agro y la industria

¹³ La importancia de Haití en la agenda de cooperación argentina se relaciona con la relevancia del tema en la política regional. La decisión de la administración de Néstor Kirchner de formar parte, conjuntamente con Brasil y Chile, de la misión de paz en Haití (MINUSTAH) en 2004 se inscribe en el rango de acciones reactivas de la política exterior argentina. Dicha participación, en un principio, había sido rechazada por el gobierno, en el afán de distanciarse de las políticas seguidas durante los ‘90, al responder con el envío de tropas a Haití en un carácter y modalidad funcional a la política de Estados Unidos. No obstante, luego se aceptó la iniciativa tras la confirmación de los demás estados latinoamericanos de participar en el escenario de conflicto en el marco de las fuerzas de paz de las Naciones Unidas. En consecuencia, fue la presión de “no quedar detrás” de sus vecinos lo que impulsó la participación argentina, que finalmente obtuvo en la misión un rol subordinado al mando político y militar de Chile y Brasil, respectivamente (Lengyel & Malacalza, 2011; Lengyel, Malacalza & Thury, 2010).

(agricultura y pesca), más allá de algunos proyectos puntuales sobre derechos humanos, salud, políticas sociales y gobierno (Surasky, 2010)¹⁴.

La proporción de proyectos del FO-Ar destinados a los sectores de Desarrollo Rural (26%) y Administración del Desarrollo (25%) explicaron el 51% del total de las acciones. En el primer caso, el éxito puntual del Pro-Huerta en la seguridad alimentaria tuvo, sin duda, un efecto multiplicador en la oferta de CSS que repercutió en la cantidad de solicitudes recibidas en ese sector. En el segundo caso, las acciones apuntaron a apoyar los esfuerzos de las instituciones gubernamentales de otros países para recuperar, afianzar y ampliar su capacidad de gestión, promoviendo el intercambio de expertos y conocimientos¹⁵.

Desde una mirada comparada, podemos decir que los MD tuvieron matices y trayectorias con repercusiones diferentes en las políticas de CSS de Brasil y la Argentina. Así, el consenso y la estabilidad brasileña en el marco de las políticas económicas y de apoyo a la competitividad de sus empresas multinacionales contrasta con las medidas *ad hoc* y las fluctuaciones argentinas en torno a la definición del MD. Del lado brasileño, y en sintonía con la “visión de Estado” prevaleciente, la CSS respondió a la formulación de una estrategia presidencial que apuntó a consolidar un liderazgo brasileño en asuntos globales y a resaltar el perfil desarrollista de la política exterior mediante un trabajo articulado público-privado en el marco de una agenda de competitividad empresarial y cooperación al desarrollo con destaque en África. Del lado argentino, se resalta el carácter experimental y a corto plazo de la CSS. En efecto, allí la CSS no aparece entrelazada estratégicamente con los campos de la inversión, el comercio y el diálogo público-privado, sino como una movida experimental con énfasis en la seguridad alimentaria, área temática en la que se destaca el trabajo del Pro-Huerta en Haití.

44

Conclusiones

Los análisis teóricos provenientes la literatura *mainstream* de las relaciones internacionales se quedan con la corteza de las relaciones de cooperación internacional: bajo el paraguas de las teorías de alcance universal se esconden realidades, dinámicas y experiencias políticas, económicas y socio-culturalmente particulares no adecuadamente teorizadas. En sintonía con la literatura latinoamericana reciente, nuestro marco de análisis apuntó a escavar hacia el núcleo: reivindicar las especificidades y particulares de los procesos de configuración de la CSS. Para ello, nos propusimos salir de lecturas homogéneas de la región que se basan en el análisis sistemático y otorgar la relevancia necesaria a los factores domésticos como semillas que dan forma a una diversidad de políticas y experiencias de CSS.

En ese sentido, hay dos perspectivas destacables que el artículo postula para analizar el proceso de formación de políticas de CSS en el ámbito social y político en el que se desarrollan: el paradigma de política exterior (PPE) y el modelo desarrollo (MD). La primera perspectiva nos sitúa ante preguntas clave sobre la relación Estado/Entorno internacional: ¿Cómo interpretan los actores la región y el mundo? ¿Qué lugar le corresponde al país según ese esquema de inserción? ¿Cómo se reflejan esas percepciones en la CSS? La segunda perspectiva alude a elementos de la relación Estado/sociedad: ¿Qué ideas sostienen las élites respecto del rol del Estado en el desarrollo de la sociedad? ¿Cómo se refleja en la cooperación sur-sur?

¹⁴ En ese marco, Argentina apuntaló al Pro Huerta como programa eje de la cooperación sur-sure. El programa, con 20 años de desarrollo en el territorio nacional, se constituyó en la principal herramienta de cooperación del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) en materia de seguridad alimentaria y ha sido, desde 2005, el puntal principal de la cooperación argentina en Haití (Cipolla, 2011).

¹⁵ No obstante, existen otras iniciativas específicas que no significaron una proporción importante de la totalidad. En el caso del sector de derechos humanos, las acciones estuvieron dirigidas a colaborar en la búsqueda de la verdad, la justicia y la reparación en los casos de violaciones a los derechos humanos durante las dictaduras militares de la década del sesenta y setenta en la región en Bolivia y Paraguay.

Clara y llanamente, el rango de respuestas que implica cada una de esas preguntas no puede abarcarse en los límites de un artículo de investigación. Sin embargo, este breve estudio comparativo nos permitió individualizar algunos rasgos distintivos de los procesos domésticos de configuración de la CSS en Brasil y la Argentina. El aporte principal de este trabajo consistió en analizar cómo las “visiones de mundo” y las “visiones de Estado” de las élites argentinas y brasileñas dieron forma a políticas de CSS que contrastan en alcance, enfoque e intensidad. En ese sendero, puede perfilarse un contraste entre las políticas de CSS de lo que podríamos denominar un *poder regional con proyección global y destaque en África* (Brasil) y un *poder regional retraído por circunstancias domésticas* (Argentina).

El análisis de un *poder regional con proyección global* como Brasil permite iluminar al menos cinco rasgos: Desde el punto de vista del PPE: (i) prevalecen las prioridades sobre asuntos globales (por superioridad estratégica, aspiración de status superior en la jerarquía internacional, auto-valorización de potencial, etc.) por sobre cuestiones regionales o domésticas; (ii) las autopercepciones de las élites conceden importancia a un futuro promisorio con un papel importante para Brasil en el mundo. Desde el punto de vista del MD: (iii) los márgenes de consenso en torno a la relación Estado/mercado/sociedad son estables y propenden a la continuidad; (iv) el perfil desarrollista apuesta a la búsqueda de competitividad internacional que incluye una política de apoyo a la expansión internacional de las empresas nacionales y una articulación positiva público-privada a favor de la expansión de las exportaciones con valor agregado con un rol importante del BNDES en el financiamiento; y, finalmente, (v) una situación de poder en ascenso con incremento sostenido de su participación en la economía mundial que permite disponer de un margen de maniobra, estructura y recursos orientados a la CSS. Todos estos factores, en conjunto, son parcialmente constitutivos de una CSS en la que prevalece una proyección global (con énfasis en el continente africano), con un enfoque proactivo (inducido por una diplomacia presidencial fuerte), amplio (con una apuesta a varios campos temáticos de especialización) y ascendente (con volúmenes crecientes para créditos, asistencia técnica y otras modalidades de CSS).

En contraste, en un *poder regional retraído* como la Argentina prevalecen al menos cinco rasgos. Desde el punto de vista del PPE: (i) una priorización de los asuntos domésticos (debido a razones de emergencia económica y fragilidad institucional o por características propias de la dinámica política interna post 2001) por sobre cuestiones regionales o globales; y (ii) una auto-percepción de ensimismamiento que aleja al país del radar de las grandes potencias, pero que lo sitúa forzosamente ante la necesidad de fortalecer los vínculos con países vecinos. Desde el punto de vista del MD: (iii) márgenes de consenso débiles o ausentes en torno a la relación Estado/mercado/sociedad; (iv) un perfil de modelo de desarrollo híbrido basado en el mercado interno sin definiciones claras respecto de los sectores a proteger; (v) y una situación de pérdida de relevancia relativa en la región y en el mundo que condiciona al país a establecer posturas reactivas (antes que propositivas) en la agenda internacional. Todos ellos, a su vez, son factores parcialmente constitutivos de una CSS en la que prevalece una proyección subregional limitada (transfronteriza), con un enfoque reactivo (que propende a un comportamiento con eje en movimientos de otros actores, especialmente Brasil), acotado (casi exclusivamente en un campo temático de especialización: la seguridad alimentaria) y con alcance limitado y estable (volúmenes mínimos y circumscripciones a la asistencia técnica, que no incluyen préstamos concesionales). Así las cosas, en el caso brasileño, la CSS actúa como una *intervención ramificada* que busca influir en la política global; mientras que, en el caso argentino, la CSS se gesta como una *reacción instantánea* frente a lo que se percibe como un “avance incontrastable” de Brasil en todos los campos temáticos de la política exterior.

A modo de recapitulación final, el objetivo de este artículo ha sido comprobar empíricamente cómo se construyen las políticas de CSS a través del análisis de los factores que dan forma a esos procesos domésticos. Las perspectivas del paradigma de política exterior y del modelo de

desarrollo permiten dilucidar los factores domésticos que configuran las ideas y los cuadros de referencia que han de establecer las “fronteras” de los procesos decisarios en una *issue-area*. En definitiva, esas “visiones de mundo” y “visiones de Estado” no determinan políticas, pero las hacen más o menos posibles en la medida en que aquello que los actores definen como correcto, posible o deseable se constituye parcialmente en “límite de factibilidad” (hasta donde se puede hacer y hasta donde no) de las acciones. De esto sigue, por lo tanto, que la comparación de las políticas de CSS de Brasil y la Argentina no puede desconocer la dimensión doméstica.

Sin embargo, aun cuando nos hemos colocado el traje de geólogos para llevar la reflexión hacia el núcleo y las semillas de los procesos, hará falta escavar aún más para capturar las raíces endógenas y las articulaciones que hacen posible los distintos experimentos de CSS. Más allá de los marcos macro-estructurales derivados del contexto histórico, lo micro constituye un territorio difuso y apto para la experimentación de soluciones incompletas y corregibles, ajustes y “nuevos condimentos” en la configuración de la CSS. Es decir, las interacciones entre subunidades estatales pueden convertir en “experimentos variables” los ingredientes provistos por las políticas macro. En consecuencia, será necesario escavar en cada caso concreto las relaciones entre actores, estructuras y recursos para capturar “micro-especificidades”. ¿Quiénes participan en la configuración de las políticas de cooperación sur-sur? ¿Qué influencia efectiva tienen en el proceso decisivo? ¿Cómo se desarrolla la coordinación/gobernanza y el manejo de recursos? ¿Cuál es el margen de experimentación de las políticas de CSS respecto a los cuadros macro de referencia?

Las ideas son semillas, pero no siempre crecen los mismos árboles con las mismas semillas. Como sostiene John Dewey, en su famoso estudio sobre la experiencia y la educación titulado *Democracia y educación* (1967: 281), una idea es un experimento, una forma de encontrar sentido en una experiencia y relaciones en un acto. Frente al marcado etnocentrismo de los trabajos *mainstream*, la literatura latinoamericana puede hacer un aporte relevante para capturar la diversidad y especificidad de procesos enraizados en la idiosincrasia de cada país. No quedarse en el ir y venir de las dinámicas de la corteza. Escavar intensamente hacia al núcleo y la semilla como condición *sine qua non* para detectar los ingredientes parciales de los experimentos de políticas. Estaremos, así, dando pasos hacia la realización de un *Manual de Espeleología Interna* de los procesos de CSS, casi a la manera en que Carlos –el tío de Tomatis en el cuento de Saer– se planteaba la exploración interna del hombre.

Referencias Bibliográficas

- **Alden, C. y Vieira, M.**, 2007, "La nueva diplomacia del Sur: Brasil, Sudáfrica, India y el trilateralismo", en JG Tokatlian (compilador), India, Brasil y Sudáfrica: el impacto de las nuevas potencias regionales, Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- **Apthorpe, R. and Des Gasper** (eds.), 1996, "Arguing development policy: frames and discourses". London: Frank Cass.
- **Arce Suárez, A.**, 2004, "El eje Brasilia-Buenos Aires: ¿ movimiento real o tendencia virtual?", en Revista CIDOB d'affairs internacionals, n°65. Disponible en: www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/download/28360/28194.
- **Ayllón Pino, B. y Costa Leite, I.**, 2010, "La Cooperación Sur – Sur de Brasil: proyección solidaria y política exterior", en Ayllón Pino, Bruno y Surasky, Javier (coords), La Cooperación Sur – Sur en Latinoamérica: utopía y realidad, Madrid: Ediciones Los libros de la Catarata/IUDC-UCM.
- **Ayllón, B. y Ojeda, T.** (eds.), 2013, "La Cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Política Afirmativas y prácticas transformadoras", Madrid: Catarata.
- **Ayllón, B. y Surasky, J.** (coords.), 2010, "La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad", Madrid: Ediciones Los libros de la Catarata/IUDC-UCM.
- **Bernal-Meza, R.**, 2008, "Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)", en Revista Brasileira de Política Internacional, n°51(2), julio-diciembre, Brasilia.
- **Bianco, C., Moldovan, P. y Porta, F.**, 2008, "La internacionalización de las empresas brasileñas en Argentina", Santiago de Chile: Naciones Unidas/CEPAL. Disponible en:<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/32388/docw22.pdf>.
- **Bologna, A. B.** (comp.), 2010, "La política exterior de Cristina Fernandez de Kirchner. Apreciaciones promediando su mandato", Rosario: UNR.
- **Brieguer, P.**, 2010, "La Política Exterior de la Era Kirchner", en Quiroga, Y. y França, C. (comps.) Consenso progresista. Política exterior de los gobiernos progresistas del Cono Sur. Convergencias y desafíos, Sao Paulo: FES y Red de Fundaciones Progresistas.
- **Busso, A.**, 2006, "La persistencia de Kirchner y los vínculos con Estados Unidos: más ajustes que rupturas", en Alfredo Bruno Bologna et al. (eds.), La Política Exterior del Gobierno de Kirchner, Tomo IV, Vol. 2. Rosario: UNL.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 1969, "El pensamiento de la CEPAL", México: Editorial Universitaria.
- **Cipolla, A.**, 2011, "Cooperación FOAR-INTA: más de 16 años de historia compartida", en Revista Española de Desarrollo y Cooperación, Nº27, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- **Cisneros, A.**, 2006, "Política Exteriores de Estado. Apostillas al artículo de Rafael Bielsa de Archivos del Presente", en Revista Archivos del Presente, nº37.
- **Corigliano, F.**, 2004, "La política latinoamericana de Kirchner", en Revista Criterio, año 77, n°2300, diciembre. Disponible en: <http://www.udesa.edu.ar/files/img/Humanidades/1204corig.htm>.
- **Corigliano, F.**, 2008, "Híbridos teóricos y su impacto en la política exterior. El caso de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner", en Boletín de Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos del CARI, nº49. Disponible en: <http://www.udesa.edu.ar/files/UAHumanidades/ARTICULOS/011008corig.pdf>.
- **Cox, R.**, 1986, "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory", en Keohane, R. (ed.), Neorealism and its critics, New York: Columbia University Press.

- **Curia, L.**, 2011, “El modelo de desarrollo en Argentina. Los riesgos de una dinámica pendular”. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- **De Almeida, P. R. D.**, 2008, “Brasil en el escenario global: aspectos de su actual política exterior”, en Revista Española de Desarrollo y Cooperación, nº22, IUDC-UCM, Madrid.
- **Dewey, J.**, 1967, “Democracia y educación”, Buenos Aires: Losada.
- **Escudé, C.**, 2006, “El conflicto de las papeleras y la muerte de la política exterior”, en Boletín de Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos, nº40, CARI, Buenos Aires.
- **Feldmann, A., Lengyel, M., Malacalza, B. and Ramalho, A.**, 2012, “Lost in Translation: The ABC Cooperation Efforts for the Reconstruction of Haiti”, en Journal of Peacebuilding and Development, nº3, Center for Global Peace, American University, Washington DC.
- **Figari, G.**, 1993, “Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina”, Buenos Aires: Biblos.
- Fondo Argentino para la Cooperación Horizontal (FOAR), 2011, “Cooperación Sur-Sur y Triangular de la Argentina”, en Revista FOAR, nº10. Disponible en: <http://www.mrecic.gov.ar/portal/secin/dgcin/docs/foar-revista-10.pdf>.
- **Gerchunoff, P.**, 2010, “Causas y Azares... en más de un siglo de historia económica argentina”, en Russell, R (ed.), Argentina 1910-2010. Balance del siglo, Buenos Aires: Taurus.
- **Gerchunoff, P. y Aguirre, H.**, 2004, “La Política Económica de Kirchner en la Argentina: Varios Estilos, Una Sola Agenda”, en Boletín del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, nº48, junio, Madrid.
- **Giaccaglia, C.**, 2010, “La influencia de los actores domésticos en la política exterior brasileña durante el gobierno de Lula da Silva”, en CONFINES de relaciones internacionales y ciencia política, nº6, agosto-diciembre, Monterrey.
- **Godio, J.**, 2003, “Los Movimientos Piqueteros ante una Seria Disyuntiva Política”, en Diario C, 10 de enero. Disponible en: www.diarioc.com.ar/lanota/10-01-2004.
- **Gomes Saraiva, M.**, 2008, “Las estrategias de cooperación Sur-Sur en el marco de la política exterior brasileña de 1993 a 2007”, en Revista Española de Desarrollo y Cooperación, Nº22, IUDC/UCM, Madrid.
- **Grugel, J and Riggiorrozi, M.**, 2007, “The return of the state in Argentina”, en International Affairs, nº83.
- **Hirst, M and Soares de Lima, M. R.**, 2006, “Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities”, en International Affairs, N°82.
- **Hirst, M. e Soares de Lima, M. R.**, 2005, “A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul – Sul”, en Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 48, nº 1. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n1/v48n1a02.pdf>.
- **Hirst, M. Soares de Lima, M. R e Pinheiro, L.**, 2010, “A Política Externa Brasileira em tempos de novos horizontes e desafios”, en Nueva Sociedad Especial Portugués, Buenos Aires. http://www.opsa.com.br/pdfs/81_analises_AC_n_12_dez_2010.pdf
- **Hirst, M.**, 2010, “América Latina y la Cooperación Sur-Sur: Reflexiones conceptuales y políticas”, en Ayllón, B. y Surasky, J. (coords.), La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad, Madrid: Ediciones Los libros de la Catarata/IUDC-UCM.
- **Hirst, M.**, 2010, “América Latina y la Cooperación Sur-Sur: Reflexiones conceptuales y políticas”, en Ayllón, B. y Surasky, J. (coords.), La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad. Madrid: Ediciones Los libros de la Catarata/IUDC-UCM
- **Hirst, M.**, 2011, “Brazil's renewed responsibilities in cooperation for development and international security”, New York: Center on International Cooperation/New York University.

- **Hirst, M.**, 2012, "Aspectos Conceituais e Práticos da Atuação do Brasil em Cooperação Sul-Sul: Os Casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau", Río de Janeiro: IPEA.
- **Hirst, M.**, de Lima, M. S., y Regina, M., 1989, "Crisis y toma de decisión en la política exterior brasileña: el programa de integración Argentina-Brasil y las negociaciones sobre la informática con Estados Unidos", en Política Exterior y toma de decisiones en América Latina, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- **Jaguaribe, H.**, 1982, "La política internacional de los años 80", Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- **Kern, A. y Rodriguez Patrínós, P.**, 2010, "La cooperación triangular: España-Argentina-Haití: el Pro-huerta", en La cooperación hispano-argentina en el bicentenario. Historia, actualidad y perspectivas, Documento de trabajo, Dirección General de Cooperación Internacional/ MRECIC, Buenos Aires.
- **Kern, A. y Weisstaub, L.**, 2011, "El debate sobre la Cooperación Sur-Sur y su lugar en la política exterior de la Argentina", en Revista Española de Desarrollo y Cooperación, Nº27, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- **Kirchner, N.**, 2012, Mensaje del presidente Néstor Kirchner ante la Asamblea Legislativa al asumir la Presidencia de la Nación, 25 de mayo de 2003, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.democraciasur.com/documentos/ArgentinaKirchnerPresidencial.htm> Disponible el 10 de mayo de 2012.
- **Lechini, G.**, 2009, "La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina ¿Mito o realidad?", en Revista Relaciones Internacionales, n°12, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid. Disponible en: http://www.relacionesinternacionales.info/revista/revista/N12/pdf/Revista_Relaciones_Internacionales_Numero_12.pdf.
- **Lechini, G. y Giaccaglia, C.**, 2010, "El ascenso de Brasil en tiempos de Lula, ¿Líder regional o Jugador Global?", Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía, vol.41, n°163, octubre-diciembre, UNAM, México.
- **Lengyel, M. and Malacalza, B.**, 2011, "What do we talk when we talk about South-South Cooperation? The construction of a concept from empirical basis", Joint Conference IPSA-EPICR, San Pablo.
- **Lengyel, M. y Malacalza, B.**, 2012, "Países de Renta Media y Cooperación Sur-Sur. El caso latinoamericano- Avance de Investigación", Madrid: Fundación Carolina.
- **Lengyel, M., Malacalza, B. Thury, V.**, 2010, "La eficacia de la ayuda al desarrollo en contextos de fragilidad estatal: Haití y la cooperación latinoamericana", en Serie de Avances de Investigación, n°34, CeALCI/Fundación Carolina, Madrid.
- **Levi, J.**, 2011, "La Argentina y la nueva arquitectura de la cooperación internacional", en Revista Española de Desarrollo y Cooperación, Nº27, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- **Miranda, R.**, 2004, "Hegemón y pivot: una combinación de presiones en torno a la agenda externa de la Argentina", en Politikos, n°3, Fundación Dialnet.
- **Moneta, C. J.**, 1986, "Modernización y política exterior en América Latina", Caracas: Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos.
- **Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil**, 2007, "South-south cooperation activities carried out by Brazil. Under Secretariat General for Cooperation and Trade Promotion", julio, Brasilia. Disponible en: <http://www.funag.gov.br/biblioteca-digital/ultimos-lancamentos>.
- **Oliveira Schmitz, G., Bezerra Lima, J. e Pires de Campo, R.**, 2010, "Cooperação Brasileira para o desenvolvimento internacional: Primeiro Levantamento de Recursos Investidos pelo Governo Federal", en Boletim de Economia e Política Internacional, Nro 3, IPEA, Brasília.

- **Paradiso, J.**, 2007, “Ideas, Ideologías y Política Exterior Argentina”, en Diplomacia, Estrategia y Política, nº5, enero-marzo, Proyecto Raúl Prebisch, Brasilia.
- **Patriota, T.**, 2011, “The Role of South-South Cooperation and Policy Dialogue in Brazil-Africa Relations under Lula”, paper presentado en la Conferencia conjunta IPSA-ECPR, Joint Conference “Whatever Happened to North-South?”, febrero, San Pablo.
- **Perez Llana, C. E.**, 2008, “Modelos políticos internos y alianzas externas”, en Lagos, R. A. (comp.), América Latina:¿ integración o fragmentación?, Fundación Grupo Mayan.
- **Prebisch, R.**, 1978, “Socio-economic structure and crisis of peripheral capitalism; Estructura socioeconomica y crisis del sistema: reflexiones al cumplirse nuestros primeros treinta años”, en Revista de la CEPAL, nº6.
- **Puig, J. C.**, 1975, “La política exterior argentina y sus tendencias profundas”, en Revista Argentina de Relaciones Internacionales, nº1.
- **Rapoport, M., y Spiguel, C.**, 2003, “Modelos económicos, regímenes políticos y política exterior argentina”, en José Flávio Sombra Saraiva (comp.), Foreign Policy and Political Regime, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI).
- **Ricupero, R.**, 2004, “La renovada contemporaneidad de Raúl Prebisch”, en Revista de la CEPAL, nº84.
- **Russel, R.**, 1988, “Democracia y política exterior”, en Perina, R. & Russell, R. (eds.), 1988, Argentina en el mundo:(1973-1987), Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- **Russell, R.**, 1996, “Sistemas de creencias y política exterior argentina: 1976-1989”, Buenos Aires: FLACSO-AR.
- **Russell, R.**, 2004, “Relaciones bilaterales entre Argentina y EE.UU.: Consecuencias de la crisis argentina”, en Arnson C. J. y Taraciuk T. P. (comps.), Relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos. Pasado y Presente, Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- **Russell, R.**, 2010, “La Argentina del Segundo Centenario. Ficciones y realidades de la política exterior”, en Russell, R. (ed.), Argentina 1910-2010. Balance del siglo, Buenos Aires: Taurus.
- **Russell, R. y Tokatlian, J. G.**, 2003, “El lugar de Brasil en la política exterior argentina”, Buenos Aires: FCE.
- **Russell, R. and Tokatlian, J. G.**, 2006, “Will Foreign Allies Help? Argentina’s Relations with Brazil and the United States”, en Edward Epstein and David Pion-Berlin (eds.), Broken Promises: The Argentine Crisis and Argentine Democracy, Lanham: Lexington Books.
- **Russell, R. y Tokatlian, J. G.**, 2008, “Modelos de Política Exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos”, en Revista CIDOB d’Afers Internacionals, nº85-86.
- **Russell, R., y Tokatlán, J. G.**, 2004, “Argentina, Brasil y EEUU. El desafío de una esfera de cooperación”, en Agenda Internacional, nº1.
- **Saer, J. J.**, 2000, “El hombre ‘no cultural’”, en Saer, J.J., Lugar, Buenos Aires: Seix Barral.
- Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), 2011, “V Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica”, Madrid: SEGIB.
- **Simonoff, A.**, 2009, “Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner”, en CONfines, vol. 5 nº10.
- **Sunkel, O. y Paz, P.**, 1970, “El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo”, México: Siglo Veintiuno Editores.
- **Surasky, J.**, 2010, “Argentina y la Cooperación Sur-Sur”, en Ayllón, B. y Surasky, J. (coords.), La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad, Madrid: Ediciones Los libros de la Catarata/IUDC-UCM.

- **Torres, M.**, 2010, "Between the crisis and the recovery. The main tendencies of the Argentinean foreign policy after the 2001-2002 crisis", en Sociedad y Discurso, n°18, Copenhague: Aalborg University.
- **Torres, M.**, 2011, "The foreign policy of Argentina during the Fernández Administration", Paper presented at the IPSA-ECPR Joint Conference, Whatever Happened to North-South?, 16-19 February, São Paulo.
- **Tussie, D.**, 2004, "Argentina y Estados Unidos bajo el signo de la era K", en Arnon C. J. y Taraciuk T. P., (comps.), Relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos. Pasado y Presente, Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- **Van Klaveren, A.**, 1992, "Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar", Revista de estudios internacionales, n° 98, Santiago de Chile.

› Autonomía en la Política Exterior de Lula da Silva

Dra. Gisela Pereyra Doval

[VOLVER AL ÍNDICE](#)

Autonomía en la Política Exterior de Lula da Silva

Gisela Pereyra Doval*

Resumen: A lo largo de los distintos modelos de política exterior brasileña, la búsqueda de la autonomía fue un objetivo buscado consciente y persistentemente. Durante las presidencias de Ignacio “Lula” Da Silva se promovió la Autonomía por la Coalición. La misma implicó que desde el gobierno se promovieran las asociaciones con estados con status similar, se participara activamente en foros multilaterales y se impulsara el diálogo con el Sur para incrementar los márgenes de maniobra sistémicos, sin que esto implicara un alejamiento de los países del Norte.

Palabras claves: Brasil – Autonomía – Política Exterior

Autonomy in Lula da Silva's Foreign Policy

Abstract: Throughout the different models of Brazilian foreign policy, the search for autonomy has been a consciously and persistently sought objective. During the administrations of Ignacio “Lula” Da Silva Autonomy was promoted through the Coalition. This meant that the government promoted associations with states with similar status, it actively participated in multilateral forums and it encouraged dialogue with the South to increase the systemic margins for maneuver, without this meaning a distancing with North countries.

Key words: Brazil – Autonomy – Foreign Policy

* Doctora en Relaciones Internacionales, UNR. Investigadora Asistente del CONICET. Docente e investigadora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR. Coordinadora del Programa de Estudios Argentina-Brasil (PEAB), PRECSUR.

Algunas cuestiones alrededor del concepto de Autonomía

El objetivo de este artículo es analizar la autonomía como propósito social de los gobiernos brasileños, tomando como caso testigo el de Lula da Silva. De esta forma, formulamos tres reglas generales a partir de distintas teorías de la autonomía para poder contrastarlas con el gobierno elegido.

La necesidad de contar con autonomía junto con la de alcanzar el desarrollo económico son de los conceptos más reiterados en una vasta bibliografía sobre la política exterior de los países latinoamericanos. La consecuencia es una amplia gama de definiciones, casi en correlato directo con la abundancia de los trabajos emprendidos –entre otros pueden mencionarse los de Jaguaribe, 1969, 1972, 1982; Puig, 1980, 1984; Hurrell, 1986; Geddes, 1990; Tokatlian & Carvajal, 1995; Russell & Tokatlian, 2001–.

La autonomía parece constituirse así en un claro caso de polisemia originada en cambios aplicativos. Es decir, su acepción de significado presenta mutaciones conforme los cambios históricos en los que se despliega o incluso las circunstancias particulares del actor objeto de análisis. De igual manera, a las diferencias relativas a los contextos, que pueden ser claramente observadas en los análisis sobre la autonomía de la región en las distintas épocas, también se deben agregar las *diferencias de concepción*. Como sostienen Tokatlian & Carbajal (1995), para hablar de autonomía hay que diferenciar entre concepto y concepción. Las múltiples definiciones –conceptos– deben ser vistas entonces desde el marco teórico referencial o interpretativo –concepciones– desde el cual se lo aborda, lee o utiliza.

Por ello, nos encontramos en la necesidad de trabajar en un complejo conceptual sobre la autonomía que dé cuenta de uno de los ejes esenciales de la política exterior brasileña y de sus despliegues operativos en distintos momentos de la historia. Así, en un juego de comunes denominadores, podríamos decir que autonomía supone una autoridad territorial única, la definición de intereses nacionales y la adopción de decisiones en función de los primeros y la capacidad para conducirlos en cooperación o ruptura con otros actores internacionales¹.

Ahora bien, a este abordaje general que referencia nuestra definición, consideramos importante sumarle una dimensión operativa. La necesidad analítica nos condujo –parafraseando a Portantiero (1977) y sus análisis de Gramsci– a una noción de “uso” en tanto vinculación contexto-definición. Adoptamos entonces tres reglas operativas –o de uso– surgidas del análisis de las teorías de Juan Carlos Puig (1980, 1984), Roberto Russell & Juan Gabriel Tokatlian (2001) y Helio Jaguaribe (1969, 1972, 1982).

Puig (1980, 1984) plantea a la autonomía como la máxima capacidad de decisión para identificar los objetivos nacionales permitiéndole al Estado elegir libremente la vía a través de la cual llevarlos a cabo. En este sentido, según este autor, la autonomía es disponer de un mayor margen de maniobra para adoptar las decisiones que afecten directamente sus objetivos, y se define como la “(...) capacidad de una nación para optar, decidir y obrar por sí misma” (1984:42) y es “(...) la máxima capacidad de decisión propia con la que se puede contar, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real (1980:145).

La lectura más lineal de la obra de Puig tiende a interpretar su perspectiva sobre la autonomía como un movimiento automático de cercanía - lejanía respecto del núcleo central de poder. Si tal lectura fuera válida, la autonomía propiamente dicha dejaría de situarse en el plano real analítico para instalarse definitivamente en las utopías. Por ello, nos parece importante

¹ Sobre cada aspecto a su vez podríamos enunciar contenidos y formas que han sido ampliamente desarrolladas por diversos autores. Por ejemplo, la idea de independencia decisoria externa no resulta igual en Puig que en Russell & Tokatlán.

resaltar que en la analítica del rosarino el juego cercanía - lejanía está planteado como una herramienta destinada a dar cuenta del proceso de formación moderna de los estados nacionales latinoamericanos. En ese proceso, ser autónomo requiere que el Estado nación cuente con un modelo de desarrollo económico propio; con un sistema político inclusivo y de mayorías; y, que participe en el sistema internacional en función de sus propios intereses. En otras palabras, la *Regla Puig* implica que *la autonomía se define por el impacto que genera en la consecución de los factores reales de interés nacional el juego cercanía - lejanía a la potencia dominante.*

Por ejemplo, cierto nivel de alianza económica con una potencia dominante puede resultar autonómico, si permite el desarrollo de determinados factores estratégicos para un modelo económico sostenible en el mediano plazo. Es decir, una situación que podría ser juzgada como cercana, desde el punto de vista relacional, puede juzgarse a la vez de “estratégicamente” autonómica si permitió o ayudó a la consolidación de alguno de los componentes centrales del interés nacional. En conclusión, el aporte de Puig supone que la autonomía es parte constitutiva de un determinado proyecto nacional vinculado a la historia y la cultura latinoamericana. Por lo tanto, debe ser analizada en términos de “aportes” a ese eje estructurante del pensamiento del autor. La lógica cercanía - lejanía es parte de las acciones propuestas –tácticas y estratégicas- por dicho proyecto en su tránsito constitutivo de la dependencia hacia la autonomía.

Así, si sostengamos que el proyecto autonómico de Brasil es estructural, cada administración – mediada por la lógica cercanía - lejanía– aportó a la constitución de poder nacional de Brasil. A modo de ejemplo (que ampliaremos el siguiente apartado), medido por la lógica de cercanía - lejanía a la potencia dominante, podemos mencionar el “modelo de péndulo” del gobierno de Da Silva, en donde la formación de coaliciones con otras potencias emergentes como estrategia autonómica principal, no supuso necesariamente un alejamiento de la potencia y tampoco, significó un acercamiento en aquellas situaciones en las que estaban en juego los intereses nacionales de Brasil.

La segunda regla a la que haremos referencia es la *Regla Russell & Tokatlian*. Estos autores plantean que tanto las alteraciones externas como aquellas que provienen de las estructuras internas pueden afectar la manera en la que se definen las acciones orientadas a lograr un mayor grado de autonomía. Es decir que los cambios internos y/o externos pueden tener consecuencias sobre el modelo de política exterior que se utilice. De esta forma, ellos fundan la *autonomía relacional* a partir de una máxima constructivista, cual es que las personas están “socialmente enraizadas” y que, por lo tanto, la entidad de los agentes se forma en un contexto de relaciones con el Otro. Así, “(...) la ‘autonomía relacional’ debe entenderse como la capacidad y disposición de los estados para tomar decisiones por voluntad propia con otros y para controlar conjuntamente procesos que se producen dentro y más allá de sus fronteras” (2001:88). A partir de aquí, formulamos la *Regla Russell & Tokatlian* cual es que *la autonomía puede obtenerse en la medida en que se aprovechan las ventajas de la asociación con otro.*

Con respecto a esta Regla sostenemos que la autonomía se basa en la capacidad del Estado de obtener beneficios (o reducir costos) a partir de su asociación con otros estados en distintas temáticas. Como veremos en el próximo apartado, la *Regla Russell & Tokatlian* se confirma en el caso bajo estudio. A modo de ejemplo podemos mencionar la formación de coaliciones en el gobierno de Da Silva.

Otro de los grandes teóricos latinoamericanos de la autonomía es Helio Jaguaribe. Jaguaribe (1972) plantea seis condiciones para que un Estado pueda lograr la autonomía: viabilidad nacional, que refiere a los medios tecnológicos y los recursos humanos y naturales; movilidad política, con respecto a la existencia de grupos de la sociedad civil que posean la capacidad para introducir cambios políticos; conveniencia del modelo, en torno de la adopción de un

modelo político adecuado; coherencia del modelo, en relación con la adaptación de estrategias para la aplicación del modelo; inexistencia de impedimentos extrasociales insuperables, incluida la permisividad internacional; y, por último, la aptitud del liderazgo. Esta última característica es la que resaltaremos, e implica la “(...) aparición oportuna, en esa sociedad, de una dirección política individual o colectiva con adecuada comprensión de los medios y modos necesarios para la promoción de cambios políticos estructurales orientados hacia el desarrollo, y de cambios societales por medios políticos, y con la necesaria voluntad y habilidad para llevar a cabo en la práctica la aplicación de tales cambios, incluida la movilización de los cuadros necesarios para dicha aplicación” (1972:166). De este último enunciado, inferimos la tercera regla, la *Regla Jaguaribe*. La Regla Jaguaribe implica que *el líder y las élites del país en cuestión sean funcionales² a los objetivos autonomizantes*.

Pensándolo de forma inversa, la relación de dependencia no sería impuesta coercitivamente por la potencia dominante sino que sería “asumida por las élites locales a cambio de diversas ventajas de clase”. En este punto, podemos deducir que para Jaguaribe la condición de dependencia – autonomía estaría altamente condicionada por las elites y, de allí se deriva que a través de la funcionalidad de las mismas al proyecto nacional es que un Estado puede alcanzar el *status* de autónomo. De esta forma, ninguna estrategia autonómica puede realizarse si no se parte del apoyo de la elites, las cuales deben estar comprometidas con dicho objetivo y asumir como propia la construcción de las prácticas autonomistas.

Como plantea Romero (2009), la construcción de determinadas prácticas autonómicas supone algunos elementos centrales. En primer lugar, destaca la existencia de grupos de poder que han vivido un proceso de *funcionalización* progresiva, lo cual les permite identificarse a sí mismos como relativamente independientes respecto del centro de poder y, por lo tanto, tienen la capacidad de trazarse objetivos propios. En segundo lugar, es necesaria la existencia de un discurso autonómico (como punto nodal que estos actores construyen) que ofrezca una articulación de significado entre las demandas internas de la sociedad y los contenidos de política exterior. En otras palabras, el planteo de Romero, tiene una particular semejanza con la exposición de Laclau en La Razón Populista (2005). El líder constituye el lugar de cierre de significados de demandas sociales múltiples. En este caso, la autonomía se manifiesta como un discurso de cierre cuando las elites dominantes lo toman como un eje articulador entre el proyecto nacional interno y su puesta en escena internacional. Así, el discurso autonómico es una herramienta valiosa como articulador incluyente y en permanente elaboración, de forma que, la administración bajo estudio ha elaborado un discurso autonómico acorde con el contexto y ha puesto la política exterior al servicio del mismo.

En síntesis, la constitución y el comportamiento de las elites reportan un factor clave en el análisis de las políticas autonómicas. En ellas juegan factores políticos (líder, partidos o grupos), factores económicos (grupos y modelos), factores culturales (historias, referencias y manifestaciones), factores militares, religiosos, etcétera. Si bien el comportamiento al interior de las elites y su vinculación con la política externa no ha sido fruto de numerosos análisis, sí los han sido la lógica de apoyo o no a los proyectos políticos nacionales en la región. En este sentido, en el caso del gobierno de Lula Da Silva, no sólo las elites fueron funcionales, sino que también el poder ejecutivo tuvo la habilidad de compatibilizar diversos intereses normalmente contrapuestos. Por un lado, los sectores financieros, de agro negocios y de empresas estatales fueron beneficiados por los intereses, lucros y rentas; y por otro lado, la ampliación de los créditos, el aumento del salario mínimo y la ampliación de la política social beneficiaron a los sectores de menor renta de la sociedad (Filgueiras, Pinheiro, Philigret & Balanco, 2010).

² La categoría de *elite funcional* es compartida también con Juan Carlos Puig. Decidimos nombrarla como Regla Jaguaribe teniendo en consideración que la primera regla formulada es la Puig.

En conclusión, es habitual que múltiples enfoques y análisis de política exterior latinoamericana asignen a la política externa brasileña la condición de autonómica durante casi todo el siglo XX. Así, encontramos trabajos situados en la construcción, en la confirmación o simplemente en las prácticas políticas de Brasil vinculadas a dicho objetivo de política exterior, en este caso, nos centraremos en la administración Da Silva.

Da Silva, Autonomía por la Coalición

Llamamos al modelo adoptado por Da Silva *Autonomía por la Coalición*, ya que su rasgo más característico fue la constante búsqueda de socios para formar coaliciones y así coordinar políticas en foros comunes. El proceso de construcción de coaliciones ha ocupado un lugar central en las negociaciones multilaterales brasileñas en lo que respecta a las perspectivas de equilibrar las fuerzas centro-periferia (Nunes de Oliveira, Onuki & de Oliveira, 2006).

La formación de coaliciones con países de un mismo *status*, le ha dado a Brasil la posibilidad de actuar en los organismos internacionales y en negociaciones multilaterales con un perfil de *balancing*, en lugar del tradicional *bandwagoning* de los países periféricos. Es decir, Brasil es un país que dejó de “sumarse” a las decisiones de los estados fuertes del sistema internacional. La idea de “necesidad de acordar” con las reglas impuestas por otros, implicaba falta de opciones. Sin embargo, sobre todo con el gobierno de Da Silva, otras posibilidades se abrieron con el objetivo de poder ejercer un balance mediante la presión de varios estados, unidos en busca de un mismo objetivo. En este sentido, también podríamos hablar de la posibilidad que dan este tipo de coaliciones en cuanto a que de ser un país *rule taker*, se pueda pasar a ser un país *rule maker*. Como plantea Arbilla (1997), la autoidentificación de Brasil como un mediador o “constructor de consensos” operacionaliza la necesidad estratégica de Brasil de reforzar los mecanismos de cooperación Sur-Sur, pero también Norte-Sur, para sacar provecho de la aproximación con los estados emergentes sin comprometer los intereses políticos y económicos consecuentes con una confrontación con los países del Norte. Así, según De Marsilio (1993), Puig considera la existencia de estados que adoptan, ejecutan y cumplen decisiones. En este sentido, podría considerarse que Brasil, en los últimos años, tanto en los organismos internacionales como a través de sus empresas transnacionales, cumple con las tres caracterizaciones. Acordamos con Bologna (2008) cuando plantea que es aquí donde un país dependiente tiene una opción por un mayor o menor grado de autonomización, aquí es donde entra el concepto de élites funcionales las cuales son las responsables de actuar e interactuar entre “agentes homogéneos” (verdaderos *primus inter pares*) y “grandes poderes”.

Sin embargo, la posición de Brasil en el sistema internacional es ambigua, dado que es un Estado caracterizado por distintos factores que se contraponen entre sí. Esto es así porque ocupa una posición híbrida entre el Norte y el Sur, dependiendo, en parte, de las percepciones externas que identifican a Brasil como un país importante y crucial para la estabilidad y el desarrollo de la región (país ancla, país llave, país clave), que proyecta su identidad global como “representante” o “portavoz” del mundo en desarrollo en importantes debates internacionales. Al mismo tiempo que es una potencia emergente, también, es un país con muchísimas dificultades a nivel social (de desarrollo humano en general) (John de Sousa, 2008). En este contexto, consideramos que a pesar de sus fortalezas, Brasil es un país del sur con las vulnerabilidades que esto implica. En este sentido, el país se niega a ser considerado un donante y se identifica como un socio para el desarrollo, particularmente en lo que atañe a la cooperación Sur-Sur.

En este sentido, la iniciativa IBSA y el G-20 son ejemplos paradigmáticos del “uso” que Brasil hace de la cooperación Sur-Sur como la mejor forma de aumentar tanto su poder de negociación internacional como de aumentar los márgenes relativos de autonomía con los que cuenta.

La iniciativa IBSA (India, Brasil, Sudáfrica) se lanzó en junio del 2003 con el fin de aumentar la cooperación trilateral en áreas clave como la energía y el comercio, y lograr un mayor impacto mediante la unión de sus voces en la arena global. Como plantea Lechini, “Los tres gobiernos apuntan a un objetivo muy general, como la promoción del diálogo, la cooperación Sur-Sur y la búsqueda de posiciones comunes en asuntos de importancia internacional” (2007: 274-275). Dado su tamaño colectivo y su relevancia en la economía mundial, la reunión de estos tres países provee una oportunidad única para mover el eje del Sur al centro del orden internacional actual. Estos estados comparten intereses, necesidades y “destrezas” similares, lo que permite adoptar posiciones comunes en los foros internacionales. Según White (2006), bajo el liderazgo de Lula Da Silva, Brasil se ha convertido en la fuerza motriz detrás de IBSA y, además de la interacción formal en los grupos de trabajo, Brasil ha promovido una gama de iniciativas de segunda línea alrededor de IBSA y del dialogo Sur-Sur en general. Esto ha facilitado que ámbitos distintos de los gubernamentales contribuyan en el proceso y ayuden a construir un mejor entendimiento entre los tres estados involucrados.

Otro ejemplo de coaliciones es el G-20. El mismo surge en el año 2003 en el ámbito de la OMC a propuesta del presidente brasileño Lula Da Silva. La iniciativa presentada está compuesta por varios países, pero su núcleo duro es Brasil, China, India, México y Sudáfrica. Este grupo, básicamente, pedía la reducción de los subsidios y la protección de la agricultura de los países desarrollados por razones de seguridad alimenticia y derecho rural. Consideraban así, que los temas de la agenda de Singapur debían ser discutidos una vez que el tema agrícola quedara resuelto. Las concesiones que se exigían a la Unión Europea y a Estados Unidos no fueron discutidas. Esto hizo que las negociaciones fracasaran. Sin embargo, la iniciativa del G-20 hizo que los países más importantes del mundo en materia económica, tomaran en consideración los reclamos del Tercer Mundo.

A modo de cierre

El alto perfil de la política exterior mediante la activa participación del país en múltiples reuniones y negociaciones bilaterales y multilaterales; el acercamiento a la potencia cuando ello implicara conseguir por su intermedio cuestiones relativas al interés nacional y el hecho de disentir con la potencia central en cuestiones que afectaran la búsqueda del interés nacional (Regla Puig); la activa cooperación con nuevos socios políticos y comerciales (Regla Russell & Tokatlian) y la funcionalidad de las élites en su apoyo al proyecto nacional (Regla Jaguaribe), sumado a la innegable capacidad de negociación del gobierno bajo estudio, hicieron que los márgenes de acción de esta administración encontrara nichos cada vez mayores de adaptación a las circunstancias internas e internacionales que permitieron que el país profundizara su autonomía.

La búsqueda de la autonomía fue un objetivo buscado consciente y persistentemente a través de la formulación de distintos modelos de política exterior acordes con el contexto externo y las necesidades domésticas y que suponen una determinada cosmovisión previa a la evaluación de las alternativas; el modelo es el efecto operacional de esa cosmovisión. De esta forma, hemos denominado al modelo de Da Silva de Autonomía por la Coalición, éste se caracterizó por la búsqueda de *parceiros* de un mismo *status* para formar coaliciones, coordinar políticas en foros comunes y aumentar el margen de maniobra y, por su intermedio, su poder de negociación. Una de las cosas más interesantes del modelo de Da Silva es que el acercamiento a los países del Sur no implicó un alejamiento con los países del Norte.

Referencias Bibliográficas

- **Arbilla, J. M.**, 1997, “A diplomacia das ideáis: a política de renovação conceitual da política externa na Argentina e no Brasil (1989-1994)”, Disertación de Maestría, IRI/PUC, Rio de Janeiro, mimeo.
- **Bologna, A. B.**, 2008, “La vigencia de la Teoría de la Autonomía de Puig para analizar el Gobierno de Menem”, en Ágora Internacional, Año 3, Nº 6, Asociación para las Naciones Unidas de la República Argentina.
- **De Marsilio, E.**, 1993, “Teoría de la Autonomía: bases para las políticas exteriores de América Latina ¿Dos lecturas en un mismo sentido?”, mimeo.
- **Filgueiras, L., Pinheiro, B., Philigret, C. y Balanco, P.**, 2010, “Modelo Liberal-Periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula”, en VV.AA., Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010, Rio de Janeiro: Garamond.
- **Geddes, B.**, 1990, “Building ‘State’ Autonomy in Brazil, 1930-1964”, en Comparative Politics, Vol. 22, Nº 2, Ph.D. Program in Political Science of the City University of New York.
- **Hurrell, A.**, 1986, “The Quest for Autonomy: The Evolution of Brazil’s Role in the International System, 1964-1985”, Tesis de Doctorado presentada en Oxford University para el título de Doctor de Filosofía en Relaciones Internacionales de la Facultad de Estudios Sociales.
- **Jaguaribe, H. (et. al.)**, 1969, “Dependencia y Autonomía en América Latina”, México: Siglo XXI.
- **Jaguaribe, H.**, 1972, “Desarrollo Político: sentido y condiciones. Desarrollo Político: una investigación en teoría social y política y un estudio del caso latinoamericano”, Buenos Aires: Paidos.
- **Jaguaribe, H.**, 1982, “Hegemonía Céntrica y Autonomía Periférica”, en Hill E. y Tomassini, L. (comps.), América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional, Buenos Aires: Ed. de Belgrano.
- **John de sousa, S.**, 2008, “Brasil como nuevo actor del desarrollo internacional, la cooperación Sur-Sur y la iniciativa IBSA”, en Comentario, FRIDE, Madrid.
- **Laclau, E.**, 2005, “La razón populista”, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- **Lechini, G.**, 2007, “IBSA: una opción de cooperación Sur-Sur”, en Girón, A. y Correa, E. (comps.), Del Sur hacia el Norte: Economía política del orden económico internacional emergente, Buenos Aires: CLACSO.
- **Nunes de oliveira, A., Onuki, J., e De Oliveira, E.**, 2006, “Coalizões Sul-Sul e Multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul”, en Contexto Internacional, Vol. 28, Nº 2, Rio de Janeiro.
- **Portantiero, J. C.**, 1977, “Los usos de Gramsci”, México: Pasado y Presente.
- **Puig, J. C.**, 1980, “Doctrinas Internacionales y Autonomía Latinoamericana”, Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina/Universidad Simon Bolívar.
- **Puig, J. C.**, 1984, “Introducción”, en Puig, J.C. (comp.), América Latina: Políticas Exteriores Comparadas, Tomo I, Buenos Aires: GEL.
- **Romero, P.**, 2009, “Hacia una nueva construcción discursiva de la autonomía”, en G. Lechini, G., Klagsbrunn, V. e W. Gonçalves (orgs.), Argentina e brasil, vencendo os preconceitos. As várias aristas de uma concepção estratégica, Rio de Janeiro: Revan.
- **Russell, R. y Tokatlian, J. G.**, 2001, “De la Autonomía Antagónica a la Autonomía Relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur”, en Posdata. Revista de Reflexión y Análisis Político, nº 7, Buenos Aires.
- **Tokatlian, J. G. y Carvajal, L.**, 1995, “Autonomía y política exterior: un debate abierto, un futuro incierto”, en Afers Internacionals, Nº 28, Fundación CIDOB, Barcelona.

- **White, L.**, 2006, “IBSA: El Estado del Arte”, ponencia presentada en el Seminario Los Poderes Emergentes y la Seguridad Regional: El Caso de IBSA (India, Brasil, Sudáfrica), organizado por Le Monde Diplomatique y la Universidad de San Andrés, Buenos Aires.

› Una historia de idas y vueltas

Los dilemas de la cooperación entre Argentina y Brasil

Lic. Nicolás Creus

[VOLVER AL ÍNDICE](#)

Una historia de idas y vueltas: los dilemas de la cooperación entre Argentina y Brasil

Lic. Nicolás Creus*

Resumen: Tanto en Argentina como en Brasil, existe un acuerdo en el plano discursivo en torno a la importancia de implementar estrategias de Cooperación Sur-Sur en el marco de un contexto internacional cada vez más complejo. Sin embargo, la cooperación bilateral entre estos actores tuvo idas y vueltas que impidieron que se consolidara como una política compartida estratégica, genuina y sostenible.

Palabras claves: Cooperación Bilateral – Argentina – Brasil – Política Exterior

A history of comings and goings: the dilemmas of cooperation between Argentina and Brazil

Abstract: Both in Argentina and in Brazil, there is an agreement at a discursive level about the importance of implementing South-South Cooperation strategies in an increasingly complex international context. However, bilateral cooperation between these actors has had comings and goings that have prevented its consolidation as a shared strategic, genuine and sustainable policy.

Key words: Bilateral Cooperation – Argentina – Brazil – Foreign Policy

* Lic. en Relaciones Internacionales, UNR. Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) Docente Adscripto de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR.

Introducción

El presente trabajo parte de la consideración de Brasil como un actor relevante para pensar la inserción internacional y regional de Argentina. La pertenencia de ambos Estados a un mismo subsistema político internacional pone de manifiesto esta realidad y demanda la consideración mutua al momento de diseñar la política exterior. En este marco, las modificaciones que se producen en la base de poder de estos Estados, así como también los cambios de comportamiento que experimentan, tienen indefectiblemente implicancias sobre el otro.

En los últimos años Brasil aumentó significativamente sus recursos de poder y sus niveles de participación en la política internacional, como contrapunto, Argentina luego de la crisis de 2001, experimentó una considerable erosión en su base de poder. Estos diferentes recorridos experimentados por ambos países, constituyen un dato de relevancia a la hora de analizar la dinámica y las particularidades de la relación bilateral durante la primera década del siglo XXI. En un contexto signado por la debilidad internacional y el aislamiento, producto de la crisis y la desordenada declaración de *default* en diciembre de 2001, Argentina buscó apoyo en su relación con Brasil y apostó decididamente a la cooperación con el país vecino, como una alternativa válida para reposicionarse internacionalmente y superar el estado de vulnerabilidad en el cual se encontraba.

Esta apuesta se produce en un contexto de revalorización de la cooperación Sur-Sur como estrategia para mejorar la inserción internacional de los Estados periféricos. Tanto en Argentina como en Brasil, existe un acuerdo en el plano discursivo en torno a la importancia de implementar estrategias de cooperación bilateral en el marco de un contexto internacional cada vez más complejo, incluso en el plano de las acciones también es posible encontrar coincidencias al respecto. Sin embargo, la cooperación entre ambos actores tuvo idas y vueltas y no logró consolidarse como una política estratégica, genuina y sostenible.

El creciente activismo internacional de Brasil y su condición de potencia emergente, abrieron una brecha de intereses y objetivos, generando interrogantes de difícil respuesta para Argentina en torno a cómo estructurar y redefinir el vínculo bilateral, a los fines de asimilar y canalizar para sí de la mejor manera el despegue brasileño. En el presente trabajo, se sostiene que las asimetrías de poder existentes en detrimento de Argentina constituyen un condicionante importante en la relación bilateral, que permite explicar y entender en buena parte, las dificultades y los vaivenes registrados en la cooperación entre ambos Estados.

La cooperación Sur-Sur y su impronta en la política exterior argentina

Cabe destacar que el presente trabajo no pretende ahondar en los debates y las discusiones teóricas y conceptuales existentes sobre la cooperación Sur-Sur. No obstante, se considera necesario avanzar sobre algunas definiciones generales, en tanto que ciertos principios y objetivos asociados a esta particular lógica de cooperación, procuraron ser alcanzados en la relación entre Argentina y Brasil, al tiempo que sirvieron como sustento y justificación de la misma. En términos generales, la cooperación Sur-Sur se refiere a aquella modalidad de cooperación que –en diferentes niveles y dimensiones– tiene lugar entre los países en desarrollo. Asimismo, más allá de esta definición genérica, cuando se pretende avanzar hacia aspectos más específicos y puntuales de la misma, existe un amplio consenso en la literatura especializada, en torno al carácter elusivo, difuso y amplio del concepto.

Empero, a pesar de sus diferentes acepciones y de los vaivenes que evidencia su evolución conceptual¹, es posible identificar algunas constantes en las formas de definir y entender la

¹ Respecto a este tema, son interesantes y valiosos los aportes del Documento de Trabajo realizado bajo la dirección de la Dra. Miryam Colacrai (2009).

cooperación Sur-Sur desde la óptica de los países en desarrollo, que apuestan por ella para mejorar su inserción internacional. Entre dichas constantes, podemos referenciar la idea de que estos países comparten cierto grado de vulnerabilidad internacional, así como también problemáticas y desafíos, que resultan más fáciles de abordar desde esquemas de cooperación entre similares –aún cuando los citados países no pueden ser considerados estrictamente como un grupo homogéneo, puesto que entre otras particularidades presentan distintos niveles de desarrollo económico, político, social y cultural–. En función de este argumento, se destaca la importancia de la “acción colectiva”, justamente, otra constante identificable es la idea de que la cooperación Sur-Sur refuerza la capacidad de negociación de los países en desarrollo frente a los países centrales, en pos de lograr reducir las asimetrías que caracterizan el orden internacional, tanto a nivel político como económico. Por último, la búsqueda de mayores márgenes de maniobra también constituye un objetivo comúnmente asociado a la cooperación entre los países del Sur.

En función de los aspectos señalados, para los fines del presente trabajo concebimos a la cooperación Sur-Sur en consonancia con la definición que brinda Lechini (2009: 99-100), quién la entiende básicamente como:

“una cooperación esencialmente política que apunta a reforzar las relaciones bilaterales y/o a formar coaliciones en los foros multilaterales, para obtener mayor poder de negociación conjunto. Se basa en el supuesto de que es posible crear una conciencia cooperativa que les permita a los países del Sur afrontar los problemas comunes, a través del reforzamiento de su capacidad de negociación con el Norte y de la adquisición de mayores márgenes de maniobra internacional. Es una construcción política que por su propia naturaleza requiere de ciertos supuestos básicos comunes (likemindedness)”.

En lo que respecta a Argentina –y a diferencia del caso de Brasil–, la cooperación Sur-Sur nunca llegó a ocupar un lugar destacado en su agenda externa (Lechini, 2009), las diferentes estrategias desarrolladas no gozaron de la continuidad necesaria para consolidarse como políticas de Estado. Sin embargo, las constantes señaladas anteriormente, en mayor o en menor medida están presentes en la política exterior argentina, manifestándose en diferentes momentos con distinta intensidad. Esto se puede ver por ejemplo en la relación con Brasil, la cual muchas veces es justificada a partir de argumentos vinculados a ideas propias de la cooperación Sur-Sur. Justamente, en la relación bilateral con Brasil, es donde la diplomacia argentina ha puesto un mayor esfuerzo para avanzar hacia una política de cooperación estratégica desde una lógica Sur-Sur.

La importancia de esta temática se magnificó en los comienzos del siglo XXI, tanto por razones externas como internas. En el plano internacional, resultan cada vez más evidentes las limitaciones del neoliberalismo y las reformas económicas impulsadas con fuerza a nivel global durante la última década del siglo XX. En la región de América Latina, esta realidad se expresó con claridad en el fracaso de las recetas del “Consenso de Washington”. Los problemas económicos y financieros siguieron afectando a los países en desarrollo. En el plano doméstico, tal como se mencionó anteriormente, Argentina entró en una fuerte crisis a fines de 2001 que culminó con la inevitable y desprolija declaración del *default*.

La crisis afectó la proyección internacional de Argentina, el país quedó sumido en una situación de debilidad y vulnerabilidad internacional. La compleja realidad demandó el desarrollo de una diplomacia activa tendiente a encontrar apoyos políticos, fundamentalmente para fortalecer su capacidad negociadora frente a los acreedores externos y las Instituciones Financieras Internacionales, pero también para construir un nuevo patrón de inserción internacional, diferente al predominante hasta entonces.

Frente a este apremiante contexto, resultó inevitable la vuelta hacia la región. Las ideas y constantes de la cooperación Sur-Sur afloraron nuevamente –tanto de manera implícita como explícita– en la política exterior. El gobierno provisional de Eduardo Duhalde, quien asumió la presidencia el 1º enero de 2002, tuvo una actitud clara en la elección de Brasil como socio prioritario del país, constituyendo a esta relación como uno de los pilares de la (re)-inserción internacional argentina. En ese entonces, se evaluaba que no existían demasiadas posibilidades para Buenos Aires, más que aliarse con Brasilia y acompañar sus iniciativas internacionales para de ese modo recuperar algunas capacidades (Miranda, 2004). Esta visión fue compartida por el gobierno de Néstor Kirchner –fundamentalmente durante los primeros años de su gestión–, quien continuó con esa línea no solo en el plano discursivo sino también en el plano de las acciones.

Sin embargo, el acercamiento con Brasil, más allá de las buenas intenciones y las expectativas generadas, no logró traducirse en una política de cooperación estratégica plenamente genuina. En muchas ocasiones, tal como se evidencia en el apartado siguiente, lo que se registró fue más bien una política de seguimiento por parte de Argentina a las acciones y posturas de Brasil. Independientemente del resultado arrojado por el balance de costos y beneficios de seguir tal estrategia, lo que comienza a avizorarse a partir de esta realidad, son los dilemas y las dificultades que enfrentan ambos actores para consolidar una política de cooperación estratégica en clave Sur-Sur.

El acompañamiento a Brasil

Tal como se adelantó y se expuso también en trabajos previos (Creus, 2010), luego de la crisis de 2001, Argentina comenzó a practicar una política de acompañamiento a Brasil en diferentes planos. Desde la Teoría de Relaciones Internacionales, tal política puede ser caracterizada como una estrategia de *bandwagoning*². La misma consistía básicamente en acompañar a Brasil y buscar contemporizar posiciones, que desde la debilidad argentina serían difíciles de sostener individualmente. Esta estrategia se implementó con fuerza fundamentalmente en el período 2003-2004, y si bien luego hacia 2005 fue perdiendo intensidad, lo cierto es que no llegó a abandonarse completamente. La misma se materializó en distintos ejemplos concretos que se referencian brevemente a continuación.

En septiembre de 2003, en la Quinta Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Cancún, Argentina modificó su estrategia de negociación, corriendo el foco de la misma del Grupo Cairns hacia el G-20, impulsado y liderado fundamentalmente por Brasil, India y China. Siguiendo en la dimensión económico-comercial, en noviembre de 2003, en la Reunión Ministerial del ALCA, celebrada en Miami, Argentina dejó atrás las indefiniciones suscitadas en los años anteriores y apoyó la iniciativa brasileña sobre las modalidades en torno a las cuales negociar la integración continental, afirmando además la unidad del MERCOSUR.

En la dimensión político-diplomática, el gobierno de Kirchner comenzó a tener una postura más crítica respecto al accionar norteamericano en la guerra de Irak, acercándose más a la diplomacia de Brasil, opuesta desde un principio –aunque manteniendo moderación– a la intervención de la coalición liderada por Washington. En el plano regional, Argentina también reconoció implícitamente cierto liderazgo de Brasil, al acompañar y contemporizar posiciones, por ejemplo frente al conflicto colombiano –asunto que bajo los gobiernos de Carlos Menem y Fernando Henrique Cardoso había generado algunas diferencias³–. En 2004 –pero también

² El concepto de *bandwagoning* constituye una estrategia que representa un tipo de comportamiento particular en materia de política exterior. En términos generales y ateniéndonos al significado etimológico del concepto, significa “seguir la corriente”, “acompañar”, “subirse al carro” de otro actor –por lo general con mayores recursos de poder–. Para un análisis y una evaluación de dicha estrategia desde diferentes perspectivas, ver Waltz (1977); Walt (1987); Schweller (1994).

³ Al interior de la administración de Bill Clinton, existía un sector que planteaba la posibilidad de una intervención multinacional en Colombia para combatir el problema de la guerrilla y el narcotráfico. En línea con esto, el General Barry Mc Caffrey visitó Brasil,

como consecuencia de las bases de actuación sentadas en estos primeros años–, con respecto a Haití, Argentina apoyó la postura y el liderazgo de Brasil, que asumió la conducción militar de la misión de las Naciones Unidas –marcando otra vez diferencias con la década anterior⁴.

En lo que respecta a los resultados de la estrategia implementada, es posible distinguir aspectos positivos y negativos. En los momentos más complicados, inmediatamente posteriores a la crisis de 2001, Brasil apoyó a Argentina con el problema de la deuda, demandando en diferentes ámbitos diplomáticos un trato más contemplativo que el que exigían los sectores más duros de la burocracia de los organismos multilaterales de crédito. Si bien en 2003 surgieron algunos recelos por las negociaciones que ambos países mantenían con el Fondo Monetario Internacional⁵, lo cierto es que en términos generales, Brasil –entre otras cosas por temor al efecto contagio– fue favorable a la solución del endeudamiento argentino y mediante su apoyo diplomático dotó de mayor legitimidad y credibilidad a las demandas de Buenos Aires.

Otro aspecto positivo tiene que ver con el fortalecimiento de la capacidad negociadora lograda en ámbitos multilaterales a partir del acompañamiento a Brasil. Esto pudo verse con claridad en los casos de las negociaciones en torno al ALCA en el plano regional y en torno a la Ronda Doha, en el marco de la OMC en el plano global. En ambos casos y sobre la base de intereses comunes, Argentina se encolumnó detrás de la capacidad negociadora de Brasil y sin necesidad de despliegue de poder alguno, logró resistir los embates y las presiones de los países más desarrollados en la defensa de sus intereses comerciales. Parecía de esta manera, que se comenzaba a recuperar espacios mínimos de actuación internacional.

Sin embargo, más allá de los beneficios logrados a partir de la implementación de la estrategia de *bandwagoning* con Brasil en diferentes planos, en términos generales, las asimetrías de poder entre ambos Estados reflejaron también diferencias de objetivos. En este marco, Buenos Aires perdió importancia en el esquema diplomático de Brasilia, que se convirtió en el eje de la relación de poder. El *bandwagoning* como alternativa de política exterior –en los términos planteados– constituye un arma de doble filo, puede ser muy útil para obtener beneficios coyunturales y específicos, pero sostenerlo en el tiempo de manera exitosa conlleva dificultades, propias de la creación de una situación de dependencia con respecto al Estado en torno al cual se practica el plegamiento, el cual se constituye al mismo tiempo en el eje de la relación de poder creada. De este modo, el éxito del *bandwagoning* se liga a la benevolencia de las políticas del Estado eje, o bien a una comunidad de intereses genuina, en donde en todo momento los objetivos de uno son funcionales a los del otro.

Bolivia, Perú y la Argentina, donde trató el tema de forma privada con los respectivos Jefes de Estado. Según Moniz Bandeira (2004: 478-479) “aparentemente, la intervención no se concretó porque no se produjo el apoyo de todos los países de la región. Brasil se negó firmemente a participar de cualquier tipo de operación multinacional en Colombia.” “La Argentina tomó una actitud distinta. Menem se atrevió a ofrecer su apoyo a una eventual intervención en Colombia. Incluso antes del viaje de Mc Caffrey a Buenos Aires, Menem proclamó públicamente su disposición a ofrecer tropas para intervenir en Colombia en caso de que el presidente Andrés Pastrana solicitase ayuda”. En contraposición con estas discrepancias, bajo el período analizado en este artículo, la Argentina –en línea con Brasil- rechaza cualquier presencia externa en el conflicto colombiano, así como también las posibilidades de intervención.

⁴ Durante la década del 90 se evidenció una falta de coordinación de políticas entre Brasil y Argentina ante el conflicto en Haití. Como miembro No Permanente del Consejo de Seguridad, Brasil se abstuvo en la votación que autorizó la intervención de la ONU en Haití para la restauración de la democracia (31 de julio de 1994) en expresa oposición a la propuesta de intervención sostenida por Estados Unidos. En cambio, Argentina se diferenció de la posición brasileña y no sólo prestó su apoyo a la postura norteamericana de intervención armada en Haití sino que también participó de la fuerza internacional auspiciada por Naciones Unidas encargada de garantizar el cumplimiento del embargo petrolero y de armas. En cambio, en el nuevo milenio y ante una nueva crisis suscitada en ese país se evidenciaron acciones conjuntas entre Argentina, Brasil y Chile. Argentina envió efectivos a la zona en el marco de una Fuerza de Paz -creada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en abril de 2004- y liderada militarmente por Brasil.

⁵ El gobierno argentino entendió que Brasil –y en especial Lula– guardó un inquietante silencio frente al acuerdo alcanzado por Argentina en septiembre, el cual contemplaba metas fiscales menos onerosas que las acordadas por Brasilia con ese organismo (Russell y Tokatlian, 2004: 23).

Consciente de los peligros de sostener una estrategia de *bandwagoning* en el largo plazo, pero al mismo tiempo sin perder de vista la doble pata que impulsó y justificó dicha elección, a saber, la debilidad argentina y el ascenso de Brasil en tanto potencia emergente –con las limitaciones y oportunidades que esta situación implica–, Argentina intentó, sobre todo a partir de 2004, modificar el acompañamiento inicial, aunque sin abandonarlo completamente (Creus, 2010). En términos de Russell y Tokatlian (2004), el desafío radicaba en intentar construir una “esfera de cooperación” con Brasil.

¿Del acompañamiento a la cooperación estratégica?

En pos de intentar consolidar una política de cooperación, la diplomacia de Buenos Aires adoptó un discurso tendiente a fortalecer y profundizar el MERCOSUR. La aludida carencia de poder colocaba a Argentina en una situación de incomodidad en la relación con el vecino, era conveniente implementar políticas conducentes a atenuar las asimetrías. Mediante un relanzamiento del proceso de integración subregional, Argentina buscó generar marcos de institucionalización que le permitan canalizar más eficientemente el poder de Brasil. La estrategia de *bandwagoning* descripta anteriormente necesitaba un sustento institucional que brinde la posibilidad de una construcción del poder cualitativamente diferente, más genuina y sostenible.

Frente a esta realidad y tal como se destacó, Russell y Tokatlian (2004), en lo que respecta a la relación con Brasil, proponen la implementación de estrategias conducentes a la formación de una “esfera de cooperación”. A entender de estos autores:

“la esfera de cooperación se inscribe en una tradición teórica de raíz grociana que supone que la interdependencia, la democracia y las instituciones constriñen las arbitrariedades del poder y facilitan la cooperación entre los Estados. Así, se opone al concepto clásico de esfera de influencia, que es un mecanismo empleado por los Estados para establecer y ejercer una posición de predominio en una región determinada, limitando de facto la libertad de maniobra de los Estados que la componen” (Russell y Tokatlian, 2004:26).

En tal sentido, “la esfera de cooperación supone que es posible crear ámbitos de colaboración en contextos de gran disparidad de poder y competencia y que la cooperación es producto de la elección y de la circunstancia. También supone que su perduración, conduce a formas de restricción del poder distintas a la lógica clásica del equilibrio del poder” (Russell y Tokatlian, 2004:26).

En este contexto de hechos e ideas, se insertó la propuesta presentada en 2004, por el ministro de Economía de Argentina, Roberto Lavagna, a sus pares de Brasil. En términos generales, la citada propuesta consistía concretamente en avanzar hacia una mayor integración productiva en el marco del MERCOSUR, la cual se valoraba como central para sostener la recuperación y la reindustrialización de Argentina. En línea con estos objetivos macro, se proponía lograr una mayor convergencia de las políticas industriales y comerciales, así como también una distribución más equitativa de la Inversión Extranjera Directa (IED) en ambos países.

El enfoque de Lavagna buscó ir más allá del mero *bandwagoning* y tal como advierte Miranda (2009) “modificar el ejercicio del poder en la relación entre ambos países”. Claramente, la propuesta en cuestión abordaba los problemas del proceso de integración desde una perspectiva estructural, tendiente entre otras cosas a la reducción de las asimetrías. Si bien desde Brasil se manifestó voluntad política para avanzar en la dirección propuesta por

Lavagna, lo cierto es que no hubo un correlato pleno en el plano de las acciones. La agudización de las diferencias comerciales entre ambos países en los años subsiguientes, testimonian el fracaso de la iniciativa, así como también la necesidad de avanzar sobre el diseño de salvaguardias comerciales. En este plano se lograron algunos acuerdos parciales, tales como la firma del Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC) en 2006.

Más allá del buen vínculo bilateral a nivel político y las coincidencias discursivas, Argentina no logró generar un entorno institucional capaz de comprometer a Brasil en una política de cooperación estratégica que facilite una mayor integración productiva. La impronta que Argentina pretendió imprimirle al proceso de integración regional claramente chocó con la realidad del poder de Brasil. Al no registrarse avances en los aspectos mencionados, se tornaron más evidentes las asimetrías en términos de tamaño y estructura productiva de ambas economías.

68

En consonancia con lo desarrollado hasta aquí, resulta paradigmático el comportamiento de la IED brasileña en Argentina. El ingreso de capitales desde Brasil constituyó un dato alentador en el contexto de la recuperación económica de Argentina, sin embargo, tal como advierte Actis (2012), si bien en un principio se esperaba que la IED brasileña contribuya al objetivo de la integración productiva, lo cierto es que hacia finales de la primera década del siglo XXI la evidencia empírica contradice las expectativas, en tanto que las grandes empresas brasileñas han tendido a liderar y concentrar los distintos eslabones de las cadenas de valor. En tal sentido, el autor destaca como dato negativo la escasa concreción de proyectos de tipo *Joint-venture*. Claramente, Argentina no logró controlar ni direccionar la expansión del capital brasileño de modo tal que se generen mayores beneficios compartidos. La cooperación nuevamente encontró límites.

Siguiendo en el plano de la economía, en la dimensión financiera surgieron algunas diferencias en lo que respecta al modo de vinculación con el FMI. Tal como se mencionó anteriormente, si bien Brasil le brindó un apoyo importante a la Argentina en sus negociaciones con el Fondo en los momentos más críticos inmediatamente posteriores a la crisis –incluso llegaron a acordar posturas sobre algunos aspectos técnicos–, cuando desde Buenos Aires se intentó avanzar un poco más y coordinar una posición común para negociar con el organismo multilateral, esto no prosperó. Argentina pretendía limitar las exigencias del FMI en materia de superávit fiscal, en consonancia con su política de priorizar el crecimiento como variable para salir de la crisis. Brasil por su parte, bajo una dinámica distinta de relacionamiento con el Fondo, producto también de una realidad de deuda diferente⁶ y en línea con una política de “metas de inflación”, no se comprometió con la causa argentina en este tópico. Las diferencias en materia de política macroeconómica se hicieron claramente visibles y marcaron nuevos límites.

En la dimensión comercial, otro hecho significativo se produjo en 2008, en la reunión ministerial celebrada en el marco de la Ronda Doha de la OMC. En esta oportunidad, y a diferencia de lo que venía ocurriendo en el seno de este organismo multilateral, Argentina y Brasil encontraron dificultades para coordinar una posición común. El distanciamiento se produjo a partir de que Brasil, en sus deseos de evitar el fracaso de las negociaciones, buscó presentarse como un puente para el acuerdo y accedió a la propuesta del Director General de la OMC, Pascal Lamy, aceptando reducir la protección sobre sectores industriales en una medida que fue valorada como inaceptable por parte de Argentina.

En función de los distintos ejemplos señalados hasta aquí, es posible apreciar que los diferentes recorridos y las asimetrías existentes entre ambos Estados condicionaron la dinámica y el alcance de la cooperación bilateral. Según Bouzas (2009) “ha habido una relación

⁶ Tal como destaca Ferrer (2004), la naturaleza de la deuda era distinta en ambos países, mientras en Argentina después del *default* se había pasado de una “deuda de mercado” a una “deuda administrada”, en Brasil en cambio la deuda seguía siendo de “mercado”.

directa entre la percepción de creciente asimetría y la menor inclinación brasileña a aceptar restricciones en el manejo de las políticas internas y externas. El resultado ha sido un vínculo concentrado en la administración de conflictos cotidianos en un marco de ausencia de agenda estratégica.”

Los diferentes hechos referenciados ponen de manifiesto que Argentina en su relación con Brasil, no logró pasar de la política de acompañamiento inicial a una instancia de cooperación estratégica. Desde la propuesta de Lavagna en 2004, se produjeron avances y retrocesos, idas y vueltas, sin alcanzar los resultados esperados. Argentina apostó a la profundización y consolidación del MERCOSUR, con la intención de configurar una “esfera de cooperación” desde dicho marco, sin embargo y en contraste, el dato saliente de la política regional durante el período 2004-2008 fue la configuración sudamericana del liderazgo de Brasil.

En diciembre de 2004, en Cuzco (Perú), con la iniciativa diplomática de Brasil se produjo la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). La falta de diálogo previo entre las cancillerías generó cierto malestar en el gobierno argentino, al tiempo que reveló las diferentes visiones que los dos países tenían respecto de la política regional y la integración, primando un enfoque sudamericano en el caso de Brasil y otro mercosureano en el caso de Argentina, combinado con la histórica tradición latinoamericanista del Palacio San Martín. La respuesta de Buenos Aires a la iniciativa brasileña fue una de *resistencia*⁷ al proceder diplomático de Brasilia, muestra de ello fue la ausencia del presidente Néstor Kirchner en la Cumbre de Cuzco. Esta nueva configuración comenzó a evidenciar un ejercicio del poder en la región por parte de Brasil más alejado de la dimensión cooperativa⁸. En un análisis interesante, Miranda (2004: 87) hace referencia al pasaje de un esquema de “cooperación por consenso” a otro de “cooperación con liderazgo”.

En mayo de 2008, impulsado por un contexto signado por un marcado protagonismo regional del presidente de Venezuela, Hugo Chávez, Brasil decidió relanzar sus objetivos sudamericanos y en el marco de la cumbre de Brasilia resolvió la creación de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). En esta oportunidad, Argentina acompañó la iniciativa, así como también la propuesta de crear un Consejo de Defensa Sudamericano. Esto marcó diferencias con respecto a la postura de *resistencia* mantenida en un principio frente a la constitución de la Comunidad Sudamericana de Naciones, a fines de 2004. Asimismo, lo que se puso de manifiesto nuevamente fue el liderazgo de Brasil y la confirmación respecto a su opción por Sudamérica.

Los dilemas de la cooperación y sus implicancias

Paradójicamente, en función de los ejemplos y del derrotero descripto en el apartado anterior, es posible apreciar que la relación con Brasil por momentos evidenció rasgos y dinámicas más cercanas a las de una “esfera de influencia” que a las de una “esfera de cooperación”. La creciente dependencia –tanto económica como política–, comenzó a generar cada vez mayor incomodidad en el gobierno argentino y agudizó los dilemas en torno a la cooperación con el gigante sudamericano. Si bien tal como se mencionó en el apartado referido al

⁷ Este concepto fue desarrollado en Creus (2008), aquí se presenta un derrotero de diferentes percepciones de la política exterior argentina que van desde la *desilusión* con el MERCOSUR, pasando por la *resistencia* a la Comunidad Sudamericana de Naciones hasta la *resignación* frente a la Unión de Naciones Sudamericanas.

⁸ Un ejemplo sugestivo tuvo lugar en abril de 2005, con motivo de la crisis institucional acaecida en Ecuador, la cual determinó la destitución por parte del Congreso del entonces presidente, Lucio Gutiérrez. En esta ocasión, la diplomacia brasileña estuvo rápida de reflejos, reconociendo al vicepresidente Alfredo Palacio como responsable del gobierno y al mismo tiempo otorgando refugio en su embajada y posteriormente asilo político a Gutiérrez. Además, Brasil aprovechó la oportunidad para dinamizar el accionar de la CSN, legitimando y aumentando su protagonismo en la región, mediante el envío de una misión diplomática del organismo integrada entre otros por el canciller brasileño Celso Amorin. Argentina por su parte, pretendió que fuera la Organización de Estados Americanos (OEA) el actor principal encargado de tratar y resolver el problema.

acompañamiento a Brasil, esta política reportó algunos beneficios importantes para Argentina –sobre todo si se toma en consideración la vulnerabilidad internacional que caracterizó al país inmediatamente después de la declaración del *default*–, lo cierto es que al no poder pasar de ese acompañamiento a una instancia de cooperación estratégica, los beneficios no logran trascender el carácter coyuntural, mientras que en términos estructurales, el seguimiento a Brasil entraña el peligro de agudizar las asimetrías.

Algunos sostenían que mediante la alianza y la cooperación con Brasil, Argentina podía construir poder, mejorar su capacidad de negociación frente a terceros actores y aumentar sus márgenes de maniobra. Estas ideas son consonantes con la resignificación profunda del concepto de autonomía propuesta por Russell y Tokatlian (2001) desde un enfoque institucionalista. Los autores proponen el tránsito desde una autonomía que se define por contraste a otra que se construye con otros, razón por la cual se refieren a este nuevo tipo como “autonomía relacional”, definida como “la capacidad y disposición de los Estados para tomar decisiones por voluntad propia con otros y para controlar conjuntamente procesos que se producen dentro y más allá de sus fronteras” (Russell y Tokatlian, 2001:88).

Tal como se sostiene en otro trabajo (Creus, 2011:66), la autonomía relacional aborda las relaciones de poder desde un enfoque institucionalista bastante benigno, en tanto que reconoce en las instituciones, espacios que pueden constreñir las asimetrías y en la cooperación a través de éstas, una alternativa para construir autonomía. Sin embargo, si bien es posible identificar a las instituciones como instrumentos de poder⁹, cabe destacar que la construcción de poder en clave institucionalista requiere algo más que cooperación. Las instituciones pueden condicionar el comportamiento de los Estados, pero no necesariamente van a determinarlo (Creus, 2011:66).

Argentina procuró construir poder en clave institucionalista a partir de la profundización y la consolidación del MERCOSUR, sin embargo, tal como se evidenció en el apartado anterior, Brasil tenía otros planes y no se comprometió con esta visión en la medida pretendida por Argentina. El MERCOSUR no registró avances significativos en esta etapa y no logró constituirse en un actor colectivo relevante, como se esperaba desde Buenos Aires. De esta manera, resulta claro que “la cooperación no está exenta de relaciones de poder que la condicionan y le dan forma, estas no deben ser ignoradas ni subestimadas” (Creus, 2011:67). Según Miranda (2005:56), “la asociación entre países periféricos fue vista como un medio más que necesario para generar autonomía común, suponiendo –por ejemplo– que Argentina y Brasil iban a simplificar la complejidad de sus respectivas políticas exteriores a través de fórmulas de cooperación interestatal y de procesos de integración regional”. Estos intentos, para ser optimizados, deben ir acompañados necesariamente de un estudio en torno a cómo opera el poder en el plano internacional, de lo contrario, la autonomía puede verse licuada en dichos procesos (Creus, 2011:67-68).

Desde Argentina se depositaron muchas expectativas en torno a la cooperación con Brasil como principal mecanismo para el reposicionamiento internacional del país luego de la crisis de 2001, de modo que cuando comenzaron a surgir limitaciones, la desilusión también fue grande. En consecuencia, se inició una especie de círculo vicioso, en el cual la falta de avances esperados en materia de cooperación se traduce en cada vez mayores dilemas con respecto a la misma.

En línea con el argumento de Bouzas (2009), es posible advertir que la agudización de los dilemas y el agravamiento de las asimetrías impulsaron una visión defensiva por parte de

⁹ Baldwin (2002:187) destaca que “el poder puede ser ejercido en la formación y el mantenimiento de instituciones, a través de las instituciones, en y entre las instituciones. Las instituciones pueden reflejar las relaciones de poder, constreñirlas o proveer las bases para su existencia”.

Argentina¹⁰. Brevemente, se puede reconocer que la misma tuvo diferentes expresiones, una de ellas fue la búsqueda de alianzas y acuerdos con otros actores, tendientes a equilibrar y limitar el poder de Brasil. En este punto es preciso destacar el aumento en la intensidad de la relación con Venezuela¹¹, sobre todo a partir de 2005; los intentos de darle un mayor contenido y sustancia a la relación con Chile; y luego hacia 2007, el mejoramiento de las relaciones con México, a partir del traspaso de gobierno, de Vicente Fox a Felipe Calderón¹². Otra expresión de la visión defensiva de Argentina fue la implementación de políticas restrictivas en la relación económica con Brasil, fundamentalmente en lo que respecta al plano comercial. Cabe recordar que desde 2005, Argentina comenzó a enfrentar un déficit comercial con Brasil que no ha parado de crecer, generando dificultades para ciertos sectores sensibles de su economía. Además, en un contexto de incertidumbre y crisis internacional, como el que se configuró a partir de 2008, sostener un superávit comercial con el resto del mundo que asegure el ingreso de divisas se convirtió en una prioridad para Argentina. En tal contexto, administrar el comercio con Brasil para controlar y reducir el creciente déficit devino en un objetivo central de su política. Esta realidad, motivó la implementación de una política comercial de corte protecciónista, con los consecuentes reclamos por parte de los sectores productivos brasileños afectados. Los problemas comerciales entre ambos países han sido una constante, dejando en evidencia los escasos avances en materia de integración productiva.

Claramente, la implementación de políticas defensivas en diversos planos de la relación bilateral constituye un reflejo de los dilemas de la cooperación y las dificultades a la hora de identificar complementariedades.

Conclusiones

Tal como quedó demostrado con todo lo desarrollado a lo largo del presente trabajo, la cooperación entre Argentina y Brasil tuvo idas y vueltas y no logró consolidarse como una política estratégica, genuina y sostenible. Esto se debió principalmente, a las crecientes asimetrías existentes en detrimento de Argentina y a la consecuente brecha de intereses y objetivos que surgió entre las políticas exteriores de ambos Estados. Más allá de esta afirmación, nada de lo expresado debe ser interpretado como un argumento en contra del desarrollo de políticas de cooperación con Brasil. Por el contrario, las mismas se consideran convenientes, aunque es preciso no sobredimensionar sus alcances y plantear metas realizables. Con las ideas expuestas, simplemente se procuró reflejar la cada vez más compleja naturaleza del vínculo bilateral, producto de los diferentes recorridos experimentados por ambos Estados en las últimas décadas, todo lo cual dificulta la cooperación, marca límites y demanda mayores esfuerzos en pos de su concreción.

En este sentido, es menester superar los enfoques simplistas y colocar a la cooperación con Brasil en una medida justa, que permita entender que la misma, no solo no puede ser la solución a todos los problemas sino que incluso en ocasiones genera nuevos desafíos. Reconocer e identificar las asimetrías, resulta un paso clave para diseñar e implementar una estrategia de cooperación sostenible y conveniente, y al mismo tiempo evitar el surgimiento de efectos no deseados. Tal como sostienen autores como Bouzas (2009) y el propio ex ministro de Economía, Roberto Lavagna (2009), a pesar de las crecientes asimetrías, Argentina y Brasil comparten algunas características similares que estimulan la búsqueda de

¹⁰ A entender de Bouzas (2009), “el predominio de esta visión defensiva es consecuencia del agravamiento de cuatro asimetrías de larga data en la relación bilateral”, a saber: asimetría de tamaño, asimetrías respecto de la participación en los respectivos mercados, asimetría en los patrones de especialización y por último asimetrías regulatorias.

¹¹ Un trabajo de investigación realizado por el Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría en 2009, reveló que bajo el gobierno de Néstor Kirchner, Venezuela fue el país con el que más cantidad de tratados se firmaron, con un total de 62.

¹² Cabe recordar que las relaciones interpersonales entre el presidente Kirchner y su par mexicano, Fox, habían quedado bastante afectadas producto de las posiciones encontradas que mantuvieron sus respectivos países en la IV Cumbre de las Américas, realizada en Mar del Plata, Argentina, en 2005.

complementariedades para insertarse de una manera activa en el mundo globalizado. Los autores coinciden en que tal inserción debe apoyarse en la abundante base de recursos naturales que ambos disponen y sobre todo en la especialización en bienes y servicios altamente diferenciados.

En estos tópicos resulta fundamental aprovechar los espacios existentes y explorar las posibilidades de cooperación bilateral. Puesto que no es posible cooperar en todas las áreas – más aún en el contexto de asimetrías descripto–, la búsqueda de complementariedades constituye probablemente el principal desafío tanto para Argentina como para Brasil, en pos de consolidar una política de cooperación estratégica. Es en este punto en donde deben colocarse los mayores esfuerzos.

Referencias Bibliográficas

- **Actis, E.**, 2012, “La apuesta a la integración productiva entre Argentina y Brasil a la luz de flujos de IED brasileña (2010-2012) ¿la etapa del desencanto?”, Jornadas de debate, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.
- **Baldwin, D.**, 2002, “Power and International Relations”, en Carlsnaes W., Risse-Kappen T., Simmons B., *Handbook of international relations*, London: SAGE.
- **Bouzas, R.**, 2009, “Las relaciones económicas Argentina-Brasil: reconstruyendo un interés común”, Observatorio Económico de la Red Mercosur.
- **Colacrai, M.**, 2009, “Escenarios y desafíos de la cooperación Sur-Sur a 30 años de la declaración de Buenos Aires”, Documento de Trabajo N°11, Centro de Investigación en Cooperación Intenacional y Desarrollo, Universidad Nacional de San Martín.
- **Creus, N.**, 2010, “Balancing y bandwagoning en la política exterior argentina: los problemas para manejar la asimetría de poder con Brasil a partir de su condición de potencia emergente”, Segundas Jornadas de Relaciones Internacionales, FLACSO, Buenos Aires.
- **Creus, N.**, 2011, “La autonomía en la política exterior argentina frente a un desafío inexorable: reflexionar sobre el poder”, en Miranda, R. (comp), *Política exterior. Conceptos y enfoques en torno a Argentina*, Rosario: Ediciones Pia.
- **Ferrer, A.**, 2004, “Argentina, Brasil y la deuda”, Aportes, Plan Fénix.
- **Lavagna, R.**, 2009, “Argentina-Brasil: un proyecto deseable ¿y posible?”, DEP Diplomacia, Estrategia y Política, N°9.
- **Lechini, G.**, 2009, “Argentina y Brasil en la cooperación Sur-Sur”, en Lechini, G., Klagsbrunn, V. y Gonçalves, W. (orgs./comps.), “Argentina e Brasil. Vencendo os preconceitos. As várias arestas de uma concepção estratégica”, Rio de Janeiro: Editora Revan.
- **Miranda, R.**, 2004, “Hegemón y pivot: una combinación de presiones en torno a la agenda externa de la Argentina”, Santa Fe: Politikos.
- **Miranda, R.**, 2005, “Sobre los fundamentos internacionales de la política argentina: teoría y realidad”, Invenio, N°15, Universidad del Centro Educativo Latinoamericano.
- **Miranda, R.**, 2009, “Corolario de Brasil: la Argentina sin poder en el nuevo tablero regional”, Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata.
- **Moniz Bandeira, L. A.**, 2004, “Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur”, Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- **Russell, R. y Tokatlian, J.**, 2001, “De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur”, POSTData, n°7.
- **Russell, R. y Tokatlian, J.**, 2004, “Argentina, Brasil y Estados Unidos: El desafío de una esfera de cooperación”, Agenda Internacional, Año 1, N°2.
- **Schweller, R.** 1994, “Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In”, International Security, Vol. 19, N°1.
- **Walt, S.**, 1987, “The Origins of Alliances”, Ithaca, New York, Cornell University Press.
- **Waltz, K.**, 1977, “Teoría de la Política Internacional”, Buenos Aires: GEL.

Otras fuentes consultadas

- **Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría**, 2009, “La relación especial argentino-venezolana”. Disponible en: <http://www.nuevamayoria.com/index.php>.

› La Cooperación Sur-Sur en el MERCOSUR

Luces y sombras del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM)

Dra. María Victoria Álvarez

[VOLVER AL ÍNDICE](#)

La Cooperación Sur-Sur en el MERCOSUR. Luces y sombras del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM)

Dra. María Victoria Álvarez*

Resumen: La Cooperación Sur-Sur constituye un proceso multidimensional en alcance, y bilateral, multilateral, subregional, regional o interregional en cuanto a su carácter. En el plano subregional, y para el caso del Mercosur particularmente, la principal iniciativa en materia de Cooperación Sur-Sur ha sido el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM). El FOCEM apunta a mejorar el desarrollo y promover la integración logrando una mayor convergencia entre las regiones del Mercosur. Sin embargo, su presupuesto es limitado y escaso para atender en forma eficaz el problema de las asimetrías en el bloque. La subutilización del Fondo, sumado a los recelos gubernamentales y los problemas técnicos en su implementación reducen el impacto del mismo. El FOCEM constituye un paso significativo para la subregión en cuanto a compartir recursos y apoyar programas que combinan la cooperación técnica con la financiera, pero sus ventajas no consiguen superar numerosas fallas y debilidades.

Palabras claves: Cooperación Sur–Sur – Mercosur – Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) – Asimetrías

South-South Cooperation in MERCOSUR. Lights and shadows of the Structural Convergence Fund (FOCEM)

Abstract: South-South Cooperation is a multidimensional process in its reach, and bilateral, multilateral, sub regional, regional or interregional as for its character. At the sub regional level, and in the particular case of Mercosur, the main initiative in terms of South-South Cooperation has been the Structural Convergence Fund of Mercosur (FOCEM). The FOCEM aims at improving development and promoting integration accomplishing a greater convergence among the regions of Mercosur. However, its budget is too limited and scarce to effectively attend to the problem of the asymmetries within the block. The under-utilization of the Fund, added to governmental mistrust and technical problems in its implementation reduce the Fund's impact. The FOCEM constitutes a significant step for the sub region in terms of sharing resources and supporting programs that combine technical and financial cooperation, but its advantages cannot outdo its numerous flaws and weaknesses.

Key Words: South-South Cooperation – Mercosur – Structural Convergence Fund (FOCEM) – Asymmetry

* Doctora en Relaciones Internacionales, UNR. Magíster en Integración y Cooperación Internacional, UNR y Katholieke Universiteit Leuven. Especialista en Economía y Derecho de la Unión Europea, Université de Paris I - Panthéon Sorbonne. Docente e investigadora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR, en la Maestría en Integración y Cooperación Internacional, UNR y en la Maestría en Estudios Latinoamericanos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales en la Universidad Nacional de Cuyo.

Introducción

En años recientes, el regionalismo en el Cono Sur se ha caracterizado por un marcado predominio de la agenda política y social sobre la agenda comercial, otorgando mayor importancia a la cooperación para la lucha contra la pobreza y la exclusión social, el tratamiento de las asimetrías entre los Estados participantes, la adopción de políticas activas en materia de energía e infraestructura (Bouzas, da Motta Veiga y Ríos, 2008), así como también a la Cooperación Sur-Sur (Sanahuja, 2012).

En el caso del Mercosur, el sistema de cooperación se articula a través de dos mecanismos: el Comité de Cooperación Técnica (CCT) y el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM). A través del CCT, la mayor parte de los programas y proyectos de cooperación se cofinancian con países y organismos internacionales de fuera de la región, especialmente la Unión Europea (UE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Quiroga, 2010: 80). Pero desde 2007, un número creciente de proyectos se financian con aportaciones variables de los Estados Parte a través del FOCEM, puesto en marcha con la finalidad de disminuir las condiciones asimétricas existentes entre las diferentes regiones del Mercosur y así garantizar que los beneficios resultantes de la ampliación de los mercados sean plenamente aprovechados.

Las iniciativas relacionadas al FOCEM no gozan de aceptación absoluta, siendo numerosas las voces que afirman que su presupuesto es limitado y escaso para atender en forma eficaz el problema de las asimetrías en el Mercosur. Otros apuntan a que la creación del Fondo puede tener un efecto positivo en la región pero dicho efecto es pequeño. A esto debe añadirse los problemas en su implementación por razones de diversa índole, no sólo técnicos sino también políticos.

Esta nota no pretende resolver, y menos aún agotar, la discusión acerca de las cuestiones que animan la literatura sobre la Cooperación Sur-Sur en procesos de integración subregional. Se trata de proveer una primera aproximación al tema, sin poseer, naturalmente, ninguna pretensión de exhaustividad, reconociendo de esta manera la inmensidad de la tarea. Del mismo modo, este trabajo no aborda cuestiones empíricas pormenorizadas sino que, por el contrario, su intención es esbozar algunas reflexiones que requieren de investigación más profunda y detallada.

Hemos dividido el trabajo en seis breves secciones. Luego de esta introducción, examinamos algunas nociones en torno a la Cooperación Sur-Sur en ámbitos regionales y subregionales. En segundo lugar, esbozamos unas consideraciones sobre la Cooperación Sur-Sur en el marco del Mercosur. En la tercera sección, ofrecemos una descripción concisa del FOCEM, en especial referencia a sus orígenes, objetivos y funcionamiento, mientras que en la cuarta, abordamos cuestiones relativas al presupuesto y la implementación del FOCEM, lo cual nos conduce, en la quinta sección, a evaluar los elementos positivos y negativos de la experiencia del FOCEM hasta el momento, para concluir con algunas reflexiones finales.

Algunas consideraciones de la Cooperación Sur-Sur en el ámbito subregional

La Cooperación Sur-Sur puede ser definida como:

“un proceso por el cual dos o más países en desarrollo procuran alcanzar sus objetivos individuales o compartidos de fomento de la capacidad nacional por medio de intercambios de conocimientos, personal calificado, recursos y servicios de especialistas, y por medio de iniciativas colectivas regionales e internacionales, incluidas asociaciones de colaboración entre gobiernos, organizaciones regionales, la sociedad civil, las instituciones académicas y el sector privado, en beneficio propio o mutuo entre las regiones y dentro de ellas” (Naciones Unidas, 2012: 5).

Este proceso coadyuva a que dichos países adquieran, adapten y transmitan conocimientos y experiencias en beneficio mutuo, para lograr la autosuficiencia nacional y colectiva, respetando la no interferencia en los asuntos de otros Estados, destacando la igualdad entre los asociados y el respeto por los contenidos locales del desarrollo (Naciones Unidas, 1978)¹.

La Cooperación Sur-Sur es concebida como un proceso multidimensional en alcance, y bilateral, multilateral, subregional, regional o interregional en cuanto a su carácter. Indudablemente, la Cooperación Sur-Sur constituye un motor fundamental para impulsar el desarrollo de los países menos favorecidos, en una práctica que recoge la experiencia de cada uno, centrándose en las posibilidades que cada país puede ofrecer a otros de igual o menor desarrollo relativo, en un proceso de cooperación mutua. Esto implica un cambio en el paradigma tradicional de la cooperación internacional, basado en un criterio hegemónico de base economicista, por otro que se sostiene en el principio de “asociación” entre actores para el logro de objetivos comunes (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, s/f).

En principio, en los espacios regionales, los países en desarrollo comparten aspiraciones y experiencias comunes en cuanto a la construcción y al desarrollo de la nación y la región, semejanzas históricas y vínculos culturales, que facilitan la comprensión mutua y pueden mejorar la efectividad de los proyectos (OPS/OMS, 2009).

Para promover y mejorar la Cooperación Sur-Sur en el ámbito subregional y regional, el Plan de Acción de Buenos Aires² incluía algunas recomendaciones específicas. Entre otras, recomendaba fortalecer las organizaciones subregionales y regionales en su capacidad para ejecutar actividades y proyectos de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD)³. Asimismo, invitaba a que estas organizaciones emprendieran análisis completos de identificación de las necesidades y capacidades en materia de cooperación técnica dentro de las subregiones o regiones para prestar asistencia a los respectivos gobiernos en estas áreas (Naciones Unidas, 1978)⁴.

El Plan de Buenos Aires, así, otorgaba a las organizaciones regionales y subregionales un papel fundamental en la promoción de sinergias en la cooperación entre países en desarrollo, como complementación de los esfuerzos realizados a nivel nacional y bilateral. Si bien los organismos regionales y subregionales a los que se refería el documento eran organismos de cooperación, bien sirven estas recomendaciones para la Cooperación Sur-Sur en el marco de procesos de integración regional y subregional.

La Cooperación Sur-Sur en el Mercosur

Como hemos comentado en páginas precedentes, el sistema de cooperación dentro del Mercosur se articula a través de dos mecanismos: el CCT y el FOCEM. La financiación de estas acciones varía si se ejecuta a través del CCT (con financiación externa donde se destacan Japón, el BID y la UE); o del FOCEM (con financiación interna, con aportaciones de los Estados Parte según sus capacidades) (Quiroga, 2010: 80).

¹ La Cooperación Sur-Sur puede adquirir diferentes modalidades. Una de ella es la Cooperación Técnica, definida como “la adaptación y adopción de conocimientos, capacidades, habilidades, experiencias, recursos y nuevas o mejores técnicas y tecnologías que el país no posee o no puede movilizar; aportados por las Agencias y Organismos de Cooperación en forma No Reembolsable para emprender actividades de desarrollo” (PNUD y AECID – San José, CR: MIDEPLAN, 2010).

² También denominado “Plan de Acción para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo”. Fue adoptado en la Conferencia de Naciones Unidas sobre la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo, realizada en Buenos Aires del 30 de agosto al 12 de septiembre de 1978.

³ La cooperación Sur-Sur en el sistema de las Naciones Unidas era antes llamada Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD)

⁴ También recomendaba fortalecer las capacidades para la recopilación de información y el análisis de datos y mejorar los sistemas regionales de información (Naciones Unidas, 1978).

La principal atribución del CCT es realizar la identificación, selección, negociación, aprobación, seguimiento y evaluación de las acciones horizontales de cooperación técnica del Mercosur y con países de fuera de la zona, asociaciones regionales y organismos internacionales asegurando, entre otras cosas, que cumplan con los objetivos de fortalecimiento de la integración regional. Se da prioridad a las demandas formuladas por los órganos gubernamentales y técnicos de los Estados Parte del Mercosur sobre las ofertas de órganos de fuera de la región (SEGIB, 2008: 92).

El CCT ha establecido algunas directrices que se deben priorizar a la hora de abordar estos Programas. Se trata de las siguientes:

- Integración del bloque
- Cooperación Horizontal
- Transparencia
- Desburocratización y simplificación de la gestión
- Sinergia entre los proyectos

78

La ejecución de proyectos y programas es coordinada por los órganos intergubernamentales del Mercosur y articulada con las instituciones nacionales correspondientes de los Estados Parte. A través de estos programas, el Mercosur ha aplicado fondos solidarios de desarrollo donde la relación entre lo percibido y lo contribuido es ampliamente favorable a los países pequeños y/o menos desarrollados (Vaillant y Ons, 2009: 20)⁵. Se han implementado numerosos proyectos a través del CCT, y posteriormente también, desde la efectiva puesta en marcha del FOCEM en 2007.

Los orígenes, los objetivos y el funcionamiento del FOCEM

El Mercosur ha intentado avanzar a la hora de compartir recursos y experiencias entre sus Estados Parte, fortaleciendo la Cooperación Sur-Sur a través del FOCEM, para la corrección de las asimetrías existentes en el bloque subregional. Algunos autores indican que es a partir del año 2003 cuando el tratamiento de las asimetrías estructurales en el Mercosur adopta un carácter distinto, y empieza a considerarse la posibilidad de recurrir a instrumentos de naturaleza discriminatoria que tengan como meta corregir dichas asimetrías (Terra, 2008a: 21). En ese mismo año había asumido la presidencia de Brasil Luiz Inácio “Lula” da Silva, quien, en un intento por dejar de entender al Mercosur solamente como un proyecto económico-comercial, modificó la percepción del proyecto integracionista, otorgando mayor importancia al diálogo político, la integración física, la integración energética, el medio ambiente, la cohesión social y los mecanismos financieros sudamericanos (Gomes Saraiva, 2012: 95).

Los orígenes del FOCEM se encuentran en la Decisión CMC Nº 27/03 sobre Fondos Estructurales del año 2003 (Consejo Mercado Común, 2003) que derivó, en junio de 2004, en la creación de un Grupo de Alto Nivel (Consejo Mercado Común, 2004a). Este Grupo realizó una propuesta para establecer y reglamentar el FOCEM, lo cual se implementó a través de las Decisiones CMC Nº 45/04 (Consejo Mercado Común, 2004b) y 18/05 (Consejo Mercado Común, 2005), respectivamente.

Para perseguir sus objetivos, el FOCEM está destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural (Programa I); desarrollar la competitividad (Programa II) y promover la cohesión social (Programa III), además de apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración (Programa IV).

⁵ Algo similar ocurre en otro ámbito subregional, en la Comunidad del Caribe (*Caribbean Community, CARICOM*), que creó en julio de 2008 el Fondo de Desarrollo del CARICOM, con el fin de ayudar a los países, regiones y sectores con menor desarrollo relativo a enfrentar los efectos negativos derivados de su inclusión en el proyecto de mercado común (Romero, 2012: 280).

El FOCEM ha sido concebido con una vigencia de diez años. Habiendo sido creado en 2005, sólo comenzó a funcionar efectivamente en 2007. Como todas las instancias del Mercosur, el Fondo se gestiona de manera intergubernamental. Para su funcionamiento, además de la labor de la Secretaría del Mercosur (SM), se ha creado en cada país una Unidad Técnica Nacional FOCEM (UTNF) –vinculada con la Unidad Técnica FOCEM en la Secretaría del Mercosur (UTF/SM)–, que se ocupa de seleccionar los proyectos presentados en función de su viabilidad y cumplimiento de los requisitos del Fondo⁶.

El FOCEM es uno de los pocos ejemplos en América Latina de un fondo en el que los países de la región son los principales contribuyentes. Tiene carácter redistributivo al interior de la subregión y apunta a mejorar el desarrollo y promover la integración logrando una mayor convergencia entre las regiones del Mercosur (SEGIB, 2008: 94). Sin embargo, su presupuesto es limitado, e incluye importantes montos no asignados y/o no utilizados, lo que agrava sus restricciones para ejercer efectos en la subregión y cumplir con sus objetivos, como notaremos en las próximas secciones.

El presupuesto y la utilización del FOCEM

Los recursos del FOCEM se aplican con carácter no reembolsable a proyectos presentados por cada uno de los Estados Parte. Los recursos del FOCEM destinados al financiamiento de los proyectos de los Programas I, II y III se distribuyen entre los Estados Partes de acuerdo a los siguientes porcentajes: Argentina, 10%; Brasil, 10%; Uruguay, 32% y Paraguay, 48%. En cualquier caso, los Estados deben hacerse cargo directamente del 15% de los gastos elegibles y de la totalidad de los no elegibles (SEGIB, 2008: 93). Tras los primeros años de aportes menores, a partir de 2008 los Estados Parte contribuyen con 100 millones de dólares según los siguientes porcentajes: Argentina, 27%; Brasil, 70%; Paraguay, 1% y Uruguay, 2%⁷.

Para el año 2013, el presupuesto del FOCEM es de 685 millones de dólares, incluyendo los aportes ordinarios de cada Estado Parte según la distribución comentada anteriormente, los aportes voluntarios de los países (en el presupuesto 2013 se trata de 220 millones de dólares con los que contribuye Brasil), los recursos no asignados en ejercicios anteriores, los recursos asignados no utilizados en ejercicios anteriores y los aportes de Venezuela (27 millones de dólares)⁸ (Consejo Mercado Común, 2012c).

En cuanto a la asignación por proyectos aprobados, en el presupuesto de 2013 el país que más se beneficia es Paraguay con proyectos por 328,5 millones de dólares, seguido por Uruguay, con 114 millones; Brasil, con 35,5 millones y en último lugar, Argentina con 19 millones (Consejo Mercado Común, 2012c), aunque los montos destinados a desembolsos a ser realizados en 2013 para proyectos nuevos engrosan los valores para los cuatro Estados Parte. Por su parte, Venezuela no es beneficiario de proyectos ya aprobados pero se prevé su participación en proyectos nuevos en el marco de los Programas I, II y III (Consejo Mercado Común, 2012c).

Es importante resaltar que en cada presupuesto se han registrado montos sin asignar o asignados sin utilizar. En el presupuesto 2013, por ejemplo, Uruguay cuenta con 58 millones de dólares de recursos no asignados en ejercicios anteriores y 59 millones de dólares de recursos asignados pero no utilizados hasta el momento. De esta manera, Uruguay cuenta con 117

⁶ La estructura institucional que lleva adelante el FOCEM incluye, asimismo, a la Comisión de Representantes Permanentes (CRPM), como instancia inicial de presentación y verificación de los criterios de elegibilidad de los proyectos, y un foro técnico de expertos nacionales denominado Grupo Ad hoc de Expertos FOCEM (GAHE) que colabora con la UTF/SM en la evaluación técnica de los proyectos (Arce, 2010: 1).

⁷ La participación de Venezuela en el FOCEM se reguló a través de la Decisión no. 41/12 del CMC del 6 de diciembre de 2012. Venezuela contribuirá con un monto anual de 15,5 millones de dólares, y otro adicional de 11,5 millones de dólares (Consejo Mercado Común, 2012b)

⁸ Ver Decisión MERCOSUR/CMC/DEC. No. 41/12 (Consejo Mercado Común, 2012b)

millones de dólares en recursos acumulados sin asignar y/o utilizar en proyectos, lo que equivale a tres veces y medio los recursos que le corresponden anualmente.

Algunos autores especulan sobre las posibles razones para que se mantenga un importante número de recursos sin asignación y aducen que se debe a problemas en las capacidades técnicas nacionales de evaluación de los nuevos proyectos, o, incluso, a una actitud reticente por parte de los miembros técnicos de la UTF/SM. En palabras de Arce,

"El carácter de división por sección nacional que impera en los órganos de Mercosur puede estar influenciando a los técnicos integrantes de la UTF/SM, que en vez de trabajar en pos de los intereses del bloque, terminarían trabajando en intereses vinculados a su adscripción nacional" (2010: 2).

80

Curiosamente, también es notoria la falta de utilización de recursos ya asignados en períodos anteriores por parte de Paraguay, por un monto de 95 millones de dólares, que junto a los recursos no asignados en ejercicios anteriores, para el año 2013 da un total de 100 millones de dólares que Paraguay no está aprovechando.

En el caso de Paraguay, por lo menos hasta hace unos años, la falta de ejecución de los proyectos se debía a problemas con las capacidades técnicas para poder llevar a cabo planes de inversión, y algunos obstáculos de tipo institucional y legal, especialmente en lo que se refiere a la adecuación de las normas internas de Paraguay para viabilizar lo propuesto por el Reglamento de FOCEM (Arce, 2010).

Posteriormente, nuevos obstáculos se añadieron a la implementación de proyectos en Paraguay. Pese a la suspensión de este país en el Mercosur, el resto de los Estados Parte se abstuvieron de interrumpir la transferencia de recursos para los proyectos que lo tienen como beneficiario. Sin embargo, fue el propio gobierno paraguayo el que solicitó la interrupción del giro de algunos fondos⁹. Esta decisión por parte de la anterior administración paraguaya se mantendría

"mientras no sea subsanada la grave ilegalidad cometida contra sus derechos soberanos por haber sido suspendido injusta e ilegalmente de la participación y deliberación en los órganos del Mercosur y la subsiguiente incorporación de la República Bolivariana de Venezuela, en violación a disposiciones contempladas en la normativa del Mercosur" (ABC Edición Digital, 2012).

Tanto en el caso de Uruguay como en el de Paraguay, los recelos gubernamentales y las reducidas capacidades técnicas de sus expertos nacionales atentan contra la implementación del ya de por sí exiguo FOCEM. Pero los Estados Parte no sólo no utilizan todos los recursos de FOCEM disponibles para los Programas I, II y III, sino que tampoco lo hacen para el Programa IV, orientado a apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración. Los fondos para el Programa IV constituido por Decisión CMC no. 18/05 (art. 12) (Consejo Mercado Común, 2005) siguen estando por ejecutarse a la fecha.

Pese a su sub-utilización y a los problemas para su plena implementación, el FOCEM aprobó, hasta el año 2011, treinta y ocho proyectos por un total de 850 millones de dólares (CEPAL, 2011: 107). Entre las áreas y programas de cooperación se destacan los orientados al

⁹ Específicamente, Paraguay decidió postergar provisionalmente la percepción de los importes para la segunda etapa de la Avenida Costanera Norte de Asunción, aduciendo que las actas para la asignación de fondos a dicho proyecto fueron firmadas por el entonces Canciller de Venezuela, Nicolás Maduro (ABC Edición Digital, 2012).

fortalecimiento de sectores económicos y comerciales y a proyectos de infraestructura¹⁰. La mayor parte de los proyectos apoyados se ubican en las regiones menos desarrolladas de Paraguay, y en menor medida, Uruguay¹¹.

Un balance preliminar

La creación e implementación del FOCEM ha sido objeto tanto de elogios como de críticas. Desde una perspectiva positiva, el FOCEM representa un avance respecto a los inicios del proceso, cuando las diferencias de tamaño y riqueza entre los cuatro Estados Parte eran prácticamente ignoradas, y se confiaba en los mecanismos de mercado para superar la falta de convergencia estructural entre los socios. En este sentido, el FOCEM constituye una especie de hito para el proceso de integración. En palabras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),

“The MERCOSUR Structural Convergence Fund (FOCEM) remains the region’s main benchmark in terms of institutional arrangements aimed specifically at tackling asymmetries” (2011: 107).

De hecho, algunos afirman que en esta cooperación regional ya se puede observar el desarrollo de experiencias exitosas de transferencias de capacidades de las instituciones de Argentina y Brasil a las de Paraguay y Uruguay (SEGIB, 2008: 93). En este sentido, se afirma que la creación del FOCEM tiene un efecto positivo sobre el bienestar de la población de los Estados Parte. Aunque esta aseveración debería matizarse, ya que parecería que este efecto es más importante, por ejemplo, para Paraguay que para Uruguay. Tal como comenta Terra,

“(...) el FOCEM constituye un instrumento que tiene un carácter más simbólico que práctico, excepto en el caso de Paraguay. Tiene un efecto positivo sobre el bienestar de los socios pequeños pero ese efecto es relativamente pequeño sobre Uruguay” (2008a: 28).

De hecho, como hemos comentado en párrafos precedentes, Paraguay es el país que más se beneficia del FOCEM, y por lo tanto es natural que sea uno de los principales defensores del mismo, mientras que Uruguay –que ha dejado formidables sumas del Fondo sin asignar ni utilizar– considera que existen otros mecanismos más eficientes para alcanzar sus objetivos en el seno del Mercosur. En palabras de Terra,

“Uruguay ha insistido en sus propuestas que apuntan al disciplinamiento de políticas de incentivos y la flexibilidad en la negociación con terceros, mientras que Paraguay, en los pilares del Plan de Superación de Asimetrías y en la ampliación del FOCEM. Uruguay sigue viendo la negociación con terceros como un camino para evitar aplicar un Arancel Externo Común que contraría sus intereses” (2008b: 196).

¹⁰ Varios de estos proyectos se encuentran en ejecución, entre los cuales cabe destacar el proyecto de “Identificación de Necesidades de Convergencia Estructural del Mercosur”, cuyos resultados permitirían orientar mejor los recursos del FOCEM en este campo.

¹¹ En algunos casos, los proyectos se abren a la participación de Estados asociados, como el “Programa de Acción Mercosur Libre de Fiebre Aftosa” en el que participa también Bolivia. Este Programa, financiado en parte por el BID, cuenta con un aporte de más de 16 millones de dólares del FOCEM asumiendo los países participantes el resto de los costes (por ejemplo Bolivia aporta 2 millones de dólares) (SEGIB, 2008: 94).

Es evidente que si las dos economías más pequeñas tuvieran un mayor acceso a los mercados de los países mayores y existiera mayor complementación productiva y especialización intra-sectorial, la implementación de fondos solidarios como el FOCEM no sería ineludible. La CEPAL hace un enérgico llamamiento a este respecto,

"It is also important to make the markets of the larger integration partners more open to exports from the relatively less developed members and to redouble efforts to integrate firms from these countries into subregional value chains" (2011: 23).

82

La no materialización del acceso estable a los mercados, el disciplinamiento de las asimetrías regulatorias o la extensión del trato preferencial a áreas que vayan más allá del comercio de bienes (Bouzas, da Motta Veiga y Ríos, 2008: 11-12), sesga las posibilidades de los socios más pequeños de aprovechar las ventajas de la integración. La creación de instrumentos como el FOCEM no logra compensar las pérdidas de los países pequeños por aliarse a Estados mayores.

Inclusive, la magnitud del Fondo parece ser escaso para atender en forma eficaz el problema de las asimetrías. Bouzas y Motta Veiga (2008) sostienen que en la práctica el número de los proyectos aprobados y la escasez de recursos cuestionan la capacidad del Fondo para contribuir a fortalecer la cohesión en la región. Las conclusiones de Terra (2008a y 2008b) apuntan en la misma dirección: la creación del FOCEM tiene un efecto positivo sobre el bienestar pero el efecto es pequeño, y además, como hemos comentado, pareciera que beneficia más a Paraguay que a Uruguay.

En palabras de Orcalli,

"(...), the late establishment of the FOCEM, its scarce financial endowment, particularly with regard to the negative effects of imperfect access to the market –which produces investment distortions– and to the regulator asymmetries (...) but most importantly, its intergovernmental nature, have not allowed the fund to be seen as a credible instrument of compensation" (2012: 25).

En definitiva, parecería que las deficiencias de base del FOCEM, y los problemas para su implementación –tanto de tipo técnico como político– atentan contra su eficacia. El FOCEM otorga asistencia temporal e insuficiente para solucionar los cuellos de botella estructurales que presenta el Mercosur, y pone en entredicho la utilidad del mismo, más allá de su valor simbólico.

Reflexiones finales

Como hemos mencionado con anterioridad, el sistema de cooperación del Mercosur se articula desde hace unos años sobre el CCT, y además, sobre el FOCEM. Este Fondo, financiado con aportaciones de los países según sus capacidades, fue creado en 2005 con la finalidad de disminuir las condiciones asimétricas existentes entre las diferentes regiones del Mercosur y así garantizar que los beneficios resultantes de la ampliación de los mercados sean plenamente aprovechados. A través de estos programas, el Mercosur privilegia la asistencia técnica y financiera de los países con economías más grandes de la región hacia aquellos más pequeños.

Hasta el momento, los resultados de la ejecución del FOCEM en relación con sus objetivos no son completamente satisfactorios. Parecería ser que los recelos nacionales, el escaso monto

de los fondos, y su sub-utilización, así como las disminuidas capacidades técnicas a nivel nacional y el carácter intergubernamental de las instituciones que lo gestionan, atentan contra el posible impacto de los proyectos financiados.

Pese a que estas falencias evitan que el FOCEM pueda desplegarse en todo su potencial y resolver el problema de las asimetrías estructurales en el Mercosur, su creación indica que existe voluntad política por parte de los Estados Parte, y de Brasil principalmente, para construir alternativas en búsqueda de cooperación a favor de los países más pequeños. Inclusive, algunos consideran que la creación e implementación del FOCEM es una demostración de que Brasil ha ido asumiendo progresivamente el papel de *paymaster* en el bloque (Gomes Saraiva, 2012: 94).

La creación del FOCEM es un paso significativo para la subregión en cuanto a compartir recursos y apoyar programas que combinan la cooperación técnica con la financiera. Como ocurre con otras instancias institucionales de creación reciente en el Mercosur, sin embargo, la realidad colisiona con las intenciones originales, en una dinámica tradicional para el bloque, donde los intereses nacionales prevalecen y los objetivos de integración y convergencia quedan marginados a un segundo plano.

Referencias Bibliográficas

- **ABC Digital**, 2012, “Paraguay no acepta los fondos del FOCEM firmados por Maduro”, 15 de septiembre. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/paraguay-no-acepta-los-fondos-del-focem-firmados-por-maduro-450129.html>
- **Arce, L.**, 2010, “FOCEM: ¿instrumento olvidado? Recuento de las acciones y proyectos en marcha a través de la ayuda mercosureña”, Observatorio Económico de la Red Mercosur. Disponible en: http://www.oered.org/index.php?option=com_content&view=article&id=92%3Afocem-instrumento-olvidado-recuento-de-las-acciones-y-proyectos-en-marcha-a-traves-de-la-ayuda-mercoseuna&catid=1%3Aarticulos&Itemid=3&lang=es
- **Bouzas, R. y Da Motta Veiga, P.**, 2008, “La Experiencia Europea en el Tratamiento de las Asimetrías Estructurales y de Política: Implicaciones para el Mercosur”, en Saráchaga, D. (coord.), *Asimetrías en el Mercosur: ¿impedimento para el crecimiento?*, vol. 12, Red Mercosur.
- **Bouzas, R., Da Motta Veiga, P. y Rios, S.**, 2008, “Crisis y Perspectivas de la Integración en América del Sur”, Trabajo presentado al Taller de Trabajo “América Latina: ¿integración o fragmentación?”, organizado por ITAM y Fundación Chávez Morán, abril, México. Disponible en: http://campus.ibei.org/admin/uploads/activitats/205/Bouzas_paper.pdf
- **Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)**, 2011, “Latin America and the Caribbean in the World Economy 2010-2011. The region in the decade of the emerging economies”, Santiago.
- **Consejo Mercado Común**, 2003, MERCOSUR/CMC/DEC Nº 27/03, “Fondos Estructurales”, 15 de diciembre, Montevideo.
- **Consejo Mercado Común**, 2004a, MERCOSUR/CMC/DEC Nº 19/04, “Convergencia Estructural en el Mercosur y financiamiento del proceso de integración”, 7 de julio, Puerto Iguazú.
- **Consejo Mercado Común**, 2004b, MERCOSUR/CMC/DEC Nº 45/04, “Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur”, 16 de diciembre, Belo Horizonte.
- **Consejo Mercado Común**, 2005, MERCOSUR/CMC/DEC Nº 18/05, “Integración y Funcionamiento del Fondo para la Convergencia Estructural y Fortalecimiento de la Estructura Institucional del Mercosur”, 19 de junio, Asunción.
- **Consejo Mercado Común**, 2012a, MERCOSUR/CMC/DEC. no. 40/12, “Evaluación del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur”, 6 de diciembre, Brasilia.
- **Consejo Mercado Común**, 2012b, MERCOSUR/CMC/DEC. no. 41/12, “Participación de la República Bolivariana en el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur - FOCEM”, 6 de diciembre, Brasilia.
- **Consejo Mercado Común**, 2012c, MERCOSUR/CMC/DEC. no. 48/12, “Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur – Presupuesto 2013”, 6 de diciembre, Brasilia.
- Gomes Saraiva, M., 2012, “Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del Mercosur y la Unasur”, Revista CIDOB D’Afers Internacionals, nº 97-98.
- **Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina (s/f)**, “Cooperación Sur-Sur”. Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.ar/portal/secin/dgcin/docs/cooperacion-sur-sur.pdf>
- **Naciones Unidas**, 1978, Plan de Acción de Buenos Aires. “Una Nueva Dimensión de la Cooperación Internacional para el Desarrollo”. Disponible en: [\(consultado 05/01/2013\)](http://www.centroseda.org/libro/Herramientas/Vinculos/Plan%20Buenos%20Aires.pdf)

- **Naciones Unidas**, 2012, “Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo, Marco de directrices operacionales para el apoyo de las Naciones Unidas a la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular”, Nota del Secretario General, New York. Disponible en: http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/HLC%20Reports/Framework%20of%20Operational%20Guidelines_all%20languages/SSC%202017_3S.pdf (consultado 12/03/2013)
- **Orcalli, G.**, 2012, “Mercosur: a case of constitutional failure?”, en *Interdisciplinary Journal of Economics and Business Law*, vol. 1, issue 3.
- **Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS)**, 2009, “Cooperación Sur-Sur: Experiencia de la Cooperación Triangular entre el Gobierno de la República Argentina y la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud”. Disponible en: http://new.paho.org/arg/images/coopSURSUR/css_esp.pdf
- **Quiroga, M. C.**, 2010, “¿Puede ser el Mercosur una herramienta de cooperación al desarrollo eficaz en los próximos años?”, en Konrad Adenauer Stiftung, *Teoría Política y Gestión Pública*, Chile. Disponible en: http://www.kas.de/upload/auslandshomepages/chile/Teoria_Politica/Teoria_Politica_part9.pdf
- **Romero, A.**, 2012, “La integración económica en el Caribe. Experiencias y desafíos recientes de la CARICOM”, en Serbin, A.; Martínez, L. y Ramanzini Júnior, H. (coords.), *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*, CRIES.
- **Sanahuja, J. A.**, 2012, “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de Unasur”, en Serbin, A.; Martínez, L. y Ramanzini Júnior, H. (coord.), *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*, CRIES.
- Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), 2008, “II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica”, Estudios SEGIB nº 3, Madrid.
- **Terra, M. I.**, 2008a, “Asimetrías en el Mercosur: ¿Un Obstáculo para el Crecimiento?”, en Saráchaga, Darío (coord.), *Asimetrías en el Mercosur: ¿impedimento para el crecimiento?*, vol. 12., Red Mercosur.
- **Terra, M. I.**, 2008b, “Asimetrías y Crecimiento Económico en el Mercosur”, en Saráchaga, D. (coordinador), *Asimetrías en el Mercosur: ¿impedimento para el crecimiento?*, vol. 12., Red Mercosur.
- **Vaillant, M. y Ons, Á.**, 2009, “Tratamiento de las asimetrías en los procesos de integración en América Latina y el Caribe”, Documento SP/RR-TAPI-ALC/DT no. 2-09, SELA, Caracas.

› África Subsahariana en el radar argentino

Una década de relaciones Sur-Sur

Lic. Carla Morasso

[VOLVER AL ÍNDICE](#)

África Subsahariana en el radar argentino. Una década de relaciones Sur-Sur

Lic. Carla Morasso*

Resumen: La fuerte presencia de países emergentes en África Subsahariana ha llevado a que varios analistas planteen que en la región se está dando el experimento internacional más importante en términos de cooperación Sur-Sur. En este nuevo marco, es preciso repensar los vínculos argentinos con los países africanos. ¿Está planteando Argentina una estrategia Sur-Sur hacia África? ¿Cuáles son los ejes principales por los cuales transitan los vínculos? ¿Está teniendo lugar un proceso de reaproximación? En un momento de crecimiento de las economías africanas y reposicionamiento de los actores en el sistema internacional, las políticas Sur-Sur se presentan como una oportunidad para fortalecer la proyección internacional de los países en desarrollo y reforzar sus vínculos.

Palabras Claves: Argentina – África – Cooperación Sur-Sur

Sub-Saharan Africa on the Argentinian radar. A decade of South-South relations

Abstract: The strong presence of emergent countries in sub-Saharan Africa has led several analysts to state that the most important international experiment in terms of South-South Cooperation is taking place. Within this framework, Argentinian ties with African countries should be rethought. Is Argentina formulating a South-South strategy towards Africa? Which are the main axes through which these ties move? Is a process of re approach taking place? At a time when African economies are expanding and the actors of the international system are taking new positions, South-South politics are presented as an opportunity to strengthen the international projection of developing countries and to reinforce their ties.

Key words: Argentina – Africa – South-South Cooperation

* Lic. en Relaciones Internacionales, UNR. Doctoranda en Relaciones Internacionales, UNR. Docente e investigadora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR. Coordinadora del Programa de Estudios América Latina-África (PEALA), PRECSUR.

Introducción

La historia contemporánea de los vínculos argentino-africanos está marcada por la ausencia de los temas africanos en los diseños de política exterior del Palacio San Martín. Las acciones que se fueron desarrollando a lo largo del tiempo respondieron a lo que Lechini denominó “impulsos” (2011), los cuales tuvieron características propias de acuerdo a las coyunturas históricas nacionales y los contextos internacionales que predominaban. Actualmente, la política exterior, entendida como una política pública que abarca las dimensiones política y económica de forma articulada (Zubelzú, 2012) y que responde a los intereses internos como parte de su naturaleza interméstica, considera relevantes los vínculos con los países en desarrollo para la inserción internacional del país, priorizando la región sudamericana y revisitando África y Asia.

En cuanto a África Subsahariana, los signos positivos de su reciente evolución económica la ubican como una región con potencialidades de crecimiento que la hacen atractiva no sólo para las ex potencias coloniales, que siguen manteniendo allí su lugar, sino también para los denominados “poderes emergentes”. Los mismos tienen en África intereses geoestratégicos y comerciales, pero además encuentran un espacio donde jugar sus cartas para reconfigurar las reglas de juego del sistema internacional.

En este marco, el presente trabajo se ocupa de brindar un panorama de África Subsahariana para luego delinear las principales líneas de acción que ha trazado Argentina durante la última década hacia esa región. Se consideran especialmente las relaciones políticas con Angola y Sudáfrica y se repasa la agenda de cooperación Sur-Sur, cuyos principales rasgos son las iniciativas en áreas técnicas y científico-tecnológicas y el intercambio comercial, que ubica a Argentina entre los principales nuevos socios del continente.

El supuesto analítico sobre el que se trabaja, considera que la cooperación Sur-Sur comprende las acciones que tienen lugar entre los países en desarrollo para profundizar sus relaciones, a nivel bilateral y multilateral, a los efectos de obtener mayores márgenes de autonomía en el sistema internacional y promover el desarrollo de sus sociedades. A través de iniciativas cooperativas Sur-Sur, los países periféricos buscan extender sus proyecciones internacionales y fortalecer sus capacidades internas, tomando en cuenta no sólo los recursos materiales ligados a intereses político-estratégicos, sino también compartiendo valores e ideas. Esta relación de naturaleza política se cristaliza en el accionar de los países en desarrollo en diversos ámbitos - vínculos bilaterales, los foros regionales e interregionales, y los organismos y foros internacionales multilaterales- y abarca diferentes materias -económica-comercial, institucional, científico-tecnológica y técnica-.

Una región en crecimiento

África Subsahariana comenzó el siglo XXI sorprendiendo a propios y ajenos. La región olvidada comenzó un nuevo proceso de inserción internacional luego de décadas de conflictos armados y estancamiento económico. De ser concebida como el continente del hambre, la violencia y la enfermedad pasó ser considerada como un área floreciente en el futuro multipolar. Este cambio se produce fundamentalmente por tendencias hacia una mayor estabilidad política y hacia el crecimiento económico.

La región asistió a la finalización de largos enfrentamientos internos, tales los casos de Angola (1975-2002), Sudán del Sur (1983-2005), Sierra Leona (1991-2002) o Liberia (1989-2003) y la multiplicación de elecciones multipartidistas. Sudáfrica se consolidó política y

económicamente y se impuso como un *global player*. Nigeria y Angola superaron fases de turbulencias internas y comenzaron a gravitar con mayor presencia en la región Subsahariana. Las nuevas situaciones nacionales dieron lugar a iniciativas regionales, tales como el relanzamiento de la Unión Africana y a la creación de la Nueva Alianza para el Desarrollo (NEPAD).

El cambio de prisma sobre la realidad africana se extiende entre los analistas que hacen hincapié en el crecimiento económico. El discurso afro-pesimista es marginalizado ante tasas de crecimiento promediadas en un 6% para la primer década del siglo XXI, luego de décadas con un promedio del 2.5%. De acuerdo con el FMI (2012), en el 2011 África Subsahariana registró otro año de crecimiento pujante con tasas del 4.5% y fue una de las regiones menos afectadas por las turbulencias financieras mundiales. De acuerdo a la revista especializada *The Economist* (2011), en una década la región estará alcanzando los niveles asiáticos de crecimiento económico, destacándose entre las diez economías con mayores perspectivas de crecimiento en el período 2011-2015 siete africanas a tasas del 8% o más: Etiopía, Mozambique, Tanzania, Congo, Gana, Zambia y Nigeria.

La Inversión Bruta Interna Fija como porcentaje del PIB, luego de caer durante los años noventa, se encuentra en alza sostenida, ubicándose en torno al 22%. En igual sentido se mueve la Inversión Extranjera Directa (IED), la cual se ha incrementado en valores absolutos. A pesar de que aún la participación de la región permanece por debajo de las cifras alcanzadas en la década del setenta, cuando recibía el 4% de la IED mundial, pasó del 1.1% en la década del noventa al 2.2% en la actualidad (CEI, 2011). En este sentido, cabe señalar que un importante factor de impulso fue la llegada de inversiones desde China, Brasil e India, principalmente en sectores extractivos e infraestructura.

Un dato clave, es que además del crecimiento de los sectores de exportación de materias primas se presenta un alza de los precios de los productos básicos exportados¹ y una situación de crecimiento del mercado interno, que se han presentado como los pilares del crecimiento del PBI (ECA, 2012). En este sentido, hay expertos que señalan que es posible que África se convierta en la nueva India debido a la gran incorporación de consumidores que de proseguir la tendencia económica estarán en condiciones de participar del mercado de consumo.

No obstante, hay que considerar que el paso del “continente olvidado” al “momento africano” aún no alcanza a la totalidad de la población africana. La pobreza es un flagelo que si bien está siendo combatido aún vapulea a las sociedades africanas. De acuerdo al Informe sobre Desarrollo Humano de Naciones Unidas, África Subsahariana es la región con la mayor incidencia de pobreza multidimensional², la cual oscila entre un 3% en Sudáfrica a un 93% en Níger, estando el promedio de países en un rango de entre el 45% y el 69%. Según informe, más de una cuarta parte de la población pobre del mundo vive en África: 28% o 458 millones (PNUD, 2011). Por otra parte, la redistribución de la riqueza es una dimensión sobre la que resta trabajar en el continente. Sudáfrica es el mejor ejemplo debido a que es uno de los países más desiguales del mundo con un coeficiente de Gini de 63.1³.

De este modo, las fragilidades que atraviesan a la región hacen que la expectativa sobre el “momento africano” deban mirarse con cautela, dejando de lado posturas extremas tanto

¹ A pesar de la suba, la evolución de los precios de los productos básicos a lo largo de la década no ha sido homogénea. De acuerdo con el CEI “(...) hay una importante dispersión con precios del petróleo y los metales creciendo por arriba del promedio de la totalidad de las materias primas, mientras que para el caso de las mercancías agrícolas el crecimiento ha sido mucho más moderado” (CEI, 2011: 5).

² El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) complementa los índices basados en medidas monetarias y considera las privaciones que experimentan las personas pobres, así como el marco en que éstas ocurren.

³ El índice de Gini mide hasta qué punto la distribución del ingreso se aleja de una distribución perfectamente equitativa. Un índice de Gini de 0 representa una equidad perfecta, mientras que un índice de 100 representa una inequidad perfecta (Banco Mundial, 2012).

afro-pesimistas como afro-optimistas y asumiendo la realidad africana desde una perspectiva integral que permitan evaluar las oportunidades y desafíos que presenta el nuevo milenio.

Revisitando el continente olvidado

La política exterior argentina tomó un nuevo rumbo desde la asunción a la presidencia de Néstor Kirchner en el 2003. A partir del 2003 hubo un giro conceptual en la política exterior al reafirmarse la decisión de no renunciar a la autonomía en las decisiones y participar activamente en la construcción de un nuevo orden mundial que le permita al país garantizar una estrategia de desarrollo de crecimiento sustentable con inclusión social (Colombo, 2011: 8). Se dejó atrás el alineamiento automático con Estados Unidos de la década de los noventa y el cumplimiento de los mandatos de los organismos internacionales de crédito, esbozándose políticas de perfil latinoamericanista con base en el interés nacional en términos de desarrollo. En este sentido, se mantuvo en el aspecto comercial la política de diversificación de mercados, aunque con una impronta de generación de valor en origen en la producción nacional de los bienes exportados.

En este contexto, la política exterior se sumó a las voces que abogan por un lugar más propicio de los países en desarrollo en la estructura de toma de decisiones internacional. Teniendo como marco la crisis económica-financiera con epicentro en el mundo desarrollado, a partir de 2008 el gobierno argentino promueve un mayor espacio para los países de la periferia, los cuales considera que sostuvieron el crecimiento económico mundial de la última década. En palabras del ex canciller Jorge Taiana, hay un elemento central en la política exterior argentina que tiene que ver con el relacionamiento Sur-Sur comprendido como:

“(...) no sólo el diálogo con los países de la región sino también con el resto de los países en desarrollo, sino también con los países emergentes. Esto tiene un componente importante no sólo porque podemos compartir cosas, y por enfrentar los mismos desequilibrios que nos imponen los países desarrollados, sino también porque es en los países emergentes y en buena parte de los países en desarrollo en donde está y va a estar el mayor dinamismo en el futuro. Por lo tanto, es importante apostar a esos procesos y desarrollarlos”⁴.

La expansión de los vínculos Sur-Sur regionales y extra-regionales colocó a los países africanos en el radar argentino, si bien de manera aún marginal. Como señala Lechini (2010) durante las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner se mantuvo el bajo perfil que los estados del continente africano detentaron en los noventa, siendo el enfoque pragmático-comercialista el que primó en las relaciones, tal como se observa con relación con los estados del norte de África o en el caso de Sudáfrica, lugares donde la balanza comercial es altamente favorable a la Argentina.

En el período se observan hechos que indican que puede pensarse en el inicio de un lineamiento de aproximación hacia el continente africano. La cantidad de visitas oficiales realizadas a África y las recibidas señalan que la relación argentino africana no está paralizada. Mientras que entre 1989-2001 se realizaron tres (3) visitas presidenciales a África (Menem y Ruckauf viajaron en distintas oportunidades a Sudáfrica y De La Rúa a Egipto), entre 2003 y 2012 tuvieron lugar cuatro (4) viajes. Cristina Fernández de Kirchner viajó a Argelia, Túnez, Egipto y Libia en 2008 y a Angola en 2012.

⁴ En Mordini et. al., 2010: 16.

Por otra parte, a nivel de cancilleres y vice-cancilleres, mientras que durante las presidencias de Menem y De La Rúa se organizaron en total cinco (5) viajes, que incluyeron Egipto, Argelia, Marruecos, Mozambique y Sudáfrica, durante las presidencias Kirchner hubo un total de trece (13) viajes a Sudáfrica, Argelia, Marruecos, Túnez, Angola, Mozambique. En cuanto a las recepciones de altos funcionarios⁵, en el período 1989-2001 se recibieron diecisiete (17) visitas, entre ellas la de los primeros mandatarios de Marruecos, Guinea Bissau, Sudáfrica, Mali y Zimbabwe, y entre 2003-2012 el gobierno argentino recibió a veintiún (21) representantes, entre los que se destacaron los presidentes de Angola (año 2005) y Guinea Ecuatorial (año 2008) y el Rey de Marruecos (año 2004). A estos intercambios deben sumárseles la gran cantidad de comitivas que visitaron Buenos Aires y las que fueron a África en función de ampliar la cooperación en distintas materias, entre las que se destacan ciencia y tecnología, agricultura y defensa.

Junto a estos datos, cabe subrayar la cantidad de acuerdos firmados y que se revirtió la tendencia al cierre de representaciones diplomáticas. En el período 1960-2003 se firmaron doscientos sesenta y dos (262) actos internacionales (el 73% de la totalidad firmada con África) en tanto que entre 2003 y 2013 se suscribieron noventa y nueve (99) acuerdos⁶ (que representan el 27%). Mientras en los noventa fueron cerradas siete embajadas⁷, se abrió la embajada en Angola en 2005⁸ y el consulado de Johannesburgo en 2010, en el contexto del Mundial de Fútbol, además de aprobarse en octubre de 2012 la reapertura de la sede diplomática en Etiopía⁹ y en julio de 2013 la apertura de la embajada en Mozambique. También indican un renovado interés por las cuestiones africanas el ingreso de Argentina como observador en la Unión Africana (UA) en 2009 y en la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS) en 2010.

Los datos expuestos dan cuenta de que las relaciones no están marginalizadas completamente de la agenda argentina y que ante años de ausencia basada en la concepción de que África estaba afuera del mundo, se vislumbran acciones que reafirman lazos Sur-Sur. No obstante, no hay que perder de vista que la generación de espacios cooperativos siguen conteniendo un alto contenido personalista de aquellos involucrados en los temas, ya sean funcionarios o representantes privados, que están interesados en dinamizar los vínculos.

Asimismo, es importante tener en cuenta el eje Sur-Sur bi-regional que acompaña el acercamiento bilateral. A través de las Cumbres América del Sur-Países Árabes (APSA) y América Latina – África (ASA) que comenzaron en 2005 y 2006 respectivamente, Argentina participa de espacios donde los mandatarios han reiterado la importancia de la cooperación Sur-Sur y el multilateralismo como un mecanismos efectivo para robustecer la capacidad constructiva y el intercambio de experiencias en post de promover el desarrollo, la innovación y la lucha contra la pobreza en ambas regiones y promover reformas en los organismos internacionales. En este sentido, durante la II Cumbre de Jefes de Estado de la ASA, realizada Venezuela en 2009, la presidenta brindó un discurso en el cual señaló que la cooperación Sur-Sur es una línea de acción prioritaria para el gobierno argentino y aludió a la necesidad de profundizar los vínculos entre ambos continentes a partir de la cooperación igualitaria y no de la subordinación, enfatizando la necesidad de superar la retórica unionista para trabajar en la promoción de instrumentos eficaces de relacionamiento.

⁵ A nivel de primeros mandatarios, cancilleres y vice-cancilleres.

⁶ Los estados con los cuales se firmaron acuerdos fueron Argelia, Angola, Egipto, Guinea Ecuatorial, Libia, Marruecos, Mozambique, Namibia, Nigeria, Sudáfrica, Túnez y Zambia. Es de destacar que en esta lista están incluidos también los memorandos de entendimiento y cartas de intención, que expresan una convergencia de deseo entre las partes y son más informales que un acuerdo.

⁷ Las mismas estaban ubicadas en Etiopía, Costa de Marfil, Gabón, Senegal, Tanzania, Zimbabwe y Zaire.

⁸ Esta embajada se sumó a las de Sudáfrica, Kenia y Nigeria en la región subsahariana y a las de Argelia, Egipto, Libia, Marruecos y Túnez.

⁹ Según el Decreto Presidencial 1967/2012, la reapertura de la embajada en Addis Abeba permitirá reforzar la presencia argentina en África Subsahariana y profundizar y ampliar los lazos bilaterales.

El 2 de octubre de 2012 se realizó la III Cumbre ASPA en Lima, Perú. La declaración final contuvo puntos de interés argentino, como el apoyo a la cuestión de Malvinas, el rechazo a la explotación unilateral hidrocarburífera inglesa y el llamado a Gran Bretaña a abstenerse de realizar ejercicios militares en la zona en disputa. Asimismo, hizo eco del acceso más justo a los mercados de los países desarrollados por medio de la eliminación de los subsidios agrícolas y recalcó el derecho al uso de la energía nuclear de los países miembros del Tratado de No Proliferación Nuclear. Durante su discurso, la presidenta aludió a la necesidad de que los foros como ASPA no se queden en temas abstractos, sino que se pase a la acción considerando que son los países en desarrollo los que están sosteniendo el crecimiento mundial ante la crisis del centro:

"Por eso creo que este espacio, no solamente debe destinarse al reclamo de lo que estamos haciendo como en mi caso el de Malvinas, como en el caso también de Palestina, sino también de comenzar a articular estrategias y políticas claras, objetivas y concretas que fomenten la articulación económica, política Sur-Sur y que permitan, precisamente, entre las economías complementarias sostener el desarrollo y una política de inclusión social que ha sido un poco el signo, como marcaba el presidente Ollanta Humala, de esta región de la América del Sur libre de enfrentamientos étnicos, religiosos y donde las diferencias se pueden dar solamente en el marco de la política y además, se resuelven en el marco de la democracia en elecciones libres"¹⁰.

Por otra parte, un espacio de diálogo que está retomando dinamismo poco a poco tras su relanzamiento en el 2007 es la Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur (ZPCAS). Allí Argentina alza el estandarte de la desmilitarización con el trasfondo del conflicto de las Islas Malvinas con Gran Bretaña. El gobierno argentino ha llevado al foro la preocupación derivada de que un país extra-regional se encuentre militarizando el Atlántico Sur, declarado como zona de paz y libre de armas nucleares por los estados africanos y sudamericanos. Los documentos resultantes de la última reunión de la ZPCAS, mantenida en enero de 2013 en Montevideo, aluden directamente a las actividades ilegítimas de exploración de hidrocarburos en la zona de las Malvinas y a la presencia militar británica y apoyan la resolución pacífica del reclamo argentino a través de la negociación.

La dimensión sudatlántica de la política exterior argentina está marcada fuertemente por el reclamo sobre las Islas Malvinas y en cada uno de los foros con los países africanos encuentra apoyo expreso a la causa. En este sentido, junto a la revalorización del tema Malvinas como cuestión de Estado¹¹ se retoma la política de búsqueda de apoyos africanos que tuvo lugar entre los años sesenta y ochenta¹².

La importancia de estos espacios, es que más allá de los resultados parciales que se van obteniendo, tienen el mérito de sostener de manera institucionalizada los vínculos entre dos regiones divididas por la historia y la mirada colonizada de sus élites gobernantes. A diferencia de lo que sucedía en décadas anteriores, estos foros le permiten a Argentina generar mecanismos de confianza con sus pares al otro lado de Atlántico y desplegar mecanismos de

¹⁰ Palabras de la Presidenta de la Nación, Cristina Fernández De Kirchner, en la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Del Sur y Países Árabes, en Lima, Perú, 2 de octubre de 2012.

¹¹ En el marco del 30º aniversario de la Guerra de Malvinas, se realizó el 26 de febrero de 2012 en Tierra del Fuego una sesión especial de la Comisión Bicameral de Relaciones Exteriores del Congreso donde se firmó por unanimidad entre representantes del oficialismo y fuerzas opositoras la "Declaración de Ushuaia", que ratifica la soberanía sobre las Islas Malvinas y respalda las medidas del Gobierno en torno a la disputa con el Reino Unido. El siguiente 21 de marzo, por unanimidad, el Congreso convirtió en Ley la Declaración.

¹² Aquí cabe aclarar que esta política tuvo diferentes motivos y particularidades en cada período de acuerdo a si los gobiernos eran de facto o democráticos. Mientras los primeros buscaban apoyo por cuestiones geoestratégicas y militares y estaban preocupados por la amenaza que representaba el comunismo, los segundos pretendían sumar apoyo en los foros internacionales (Lechini, 2011).

interacción básicos para el establecimiento de relaciones de cooperación. Las activas políticas de Brasil y Venezuela, que despliegan estrategias de relacionamiento con África mucho más consolidadas y evidentes, son un factor dinamizador de los vínculos bi-regionales que Argentina debería aprovechar mejor.

Socios con potencia

A partir de 2003, el interés argentino en África mantuvo la tradicional mirada comercialista, particularmente hacia la región Nordsahariana¹³ y Sudáfrica, que se amplió para incorporar a países como Mozambique y Angola. La principal diferencia con las políticas previas, radica en la incorporación de una dimensión cooperativa que puede ser entendida desde los postulados de la Cooperación Sur-Sur. Es posible observar estos lineamientos con mayor claridad en las relaciones con la región Subsahariana principalmente por dos motivos. Por un lado, por el contraste que se presenta entre la visibilidad actual de los vínculos y el relegamiento profundo en las estrategias de inserción argentinas de la década del noventa. Por otro, porque las positivas perspectivas de la región la diferenciaron notablemente de los convulsionados países nordsaharianos que transitaron la “Primavera Árabe”. En el proceso de acercamiento, Sudáfrica y Angola son dos casos testigos que permiten observar cómo paulatinamente Argentina comenzó un proceso de aproximación con la región Subsahariana.

En el caso sudafricano, la creación en el 2007 de la Comisión Binacional Sudáfrica – Argentina (BICSAA) institucionalizó un espacio de consultas y trabajo conjunto fruto de acciones cooperativas acumulativas a lo largo de una relación que se relanzó a partir de 1994. Se llevaron a cabo tres reuniones de la Comisión, en 2007, en 2008 y entre el 1 y el 2 de noviembre de 2012¹⁴. Esta última tuvo lugar en Pretoria y debería haberse realizado en 2010, pero por motivos internos sudafricanos se retrasó. La reunión estuvo presidida por los cancilleres Timerman y Maite Nkoana-Mashabane, quienes analizaron los escenarios internos y regionales y repasaron los puntos centrales de la agenda internacional, destacando las coincidencias en temas como derechos humanos, cambio climático, desarrollo y la recesión internacional. Asimismo, se resaltó el compromiso de fortalecer la cooperación Sur-Sur en sectores en los cuales ambos países tienen fortalezas comparativas e intereses complementarios: agricultura, turismo, minería, inversiones y comercio, defensa, transporte y medio ambiente.

Desde la puesta en marcha de la BICSAA se promovieron numerosas actividades conjuntas, desde visitas de funcionarios de diversos niveles -en áreas de defensa, ciencia y tecnología, derechos humanos, agricultura y gobierno- hasta misiones comerciales e intercambios académicos y deportivos que contaron con representantes de la sociedad civil. Esto se ha plasmado en la firma de nueve (9) convenios bilaterales en diversas materias¹⁵, número significativo si se tiene en cuenta que desde el siglo XIX hasta el 2007 se habían alcanzado dieciocho (18) acuerdos. De este modo, el diálogo político llena de contenido una relación que venía desarrollándose principalmente en torno a lo comercial. Esta situación se grafica en la evolución de la negociación entre el MERCOSUR y la Unión Aduanera de África Austral (SACU, por sus siglas en inglés)¹⁶.

En el año 2000 se iniciaron negociaciones para la firma de un acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y Sudáfrica, al que luego, en el 2003, se sumó la SACU. La concepción que

¹³ Sobre los vínculos con el Norte de África ver Lechini (2011) y Vagni (2010).

¹⁴ El 28 de febrero de 2007, en Pretoria, se llevó a cabo la Sesión Inaugural de BICSAA y entre el 2 y el 3 de diciembre de 2008 se realizó la II Reunión de la BICSAA en Buenos Aires, ambas encabezadas por los ministros de relaciones exteriores, Jorge Taiana y Nkosazana Clarice Dlamini Zuma.

¹⁵ Penal, nuclear, deportiva, agropecuaria, tecnológica y defensa.

¹⁶ En idioma español, también es posible encontrar la traducción de la denominación Southern Africa Custom Union como Unión Aduanera del África Meridional. Está conformada por Sudáfrica, Lesotho, Namibia, Botswana y Suazilandia.

primaba tanto en Argentina como en Brasil era estrechar vínculos con el país de mayor importancia económica en la región. No obstante, durante la negociación se observa que de la visión economicista del acuerdo como herramienta facilitadora del comercio se pasó a un discurso enfocado en la importancia de los vínculos Sur-Sur como forma de contribuir al desarrollo económico y social. La etapa negociadora finalizó luego de doce rondas en 2009 con la firma de un acuerdo de preferencias comerciales¹⁷ que aún no ha entrado en vigor ya que resta la ratificación latinoamericana.

En tanto la creación de la BICSAA coronó una relación que se ha consolidado a lo largo de los últimos veinte años con Sudáfrica, país que según el canciller Timerman “tiene un lugar especial en la política exterior de nuestro país”¹⁸, la llegada del presidente Dos Santos a suelo porteño fue un puntapié importante para la relación argentino-angolana.

94

En mayo de 2005 el presidente Kirchner recibió a su par angoleño con una agenda que demostró el interés de ambos gobiernos por desarrollar una relación bilateral basada en las necesidades angoleñas de productos e inversiones y el interés mutuo en el sector energético, particularmente en el área de los hidrocarburos. En el encuentro se firmaron tres acuerdos: un Protocolo de Acuerdo Económico y Comercial, un Protocolo de Cooperación en el área de la Agricultura y la Ganadería, y un Convenio de Cooperación en Materia Petrolera. Este último convenio, cuyos actores principales son la empresa argentina ENARSA y la angoleña SONANGOL, tiene como objetivo incrementar el intercambio tecnológico, científico y comercial en materia petrolera, así como también promover la realización de exploraciones petrolíferas conjuntas en el Mar Argentino, desde el sur de Buenos Aires hasta la provincia de Santa Cruz. Además, durante la reunión, el presidente argentino anunció la apertura de la embajada argentina en Luanda, la tercera latinoamericana en ese país, que se concretó días después.

La relación continuó tomando ritmo paulatinamente y en mayo de 2012 tuvo lugar la visita de la presidenta Fernández de Kirchner a Luanda en el mes de mayo, luego de una gira realizada en el mes de marzo por el canciller Timerman¹⁹. En ambas ocasiones, la comitiva argentina estuvo compuesta por empresarios y por funcionarios de los Ministerios de Agricultura, Ciencia y Tecnología y Salud, de la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), del Banco de la Nación Argentina y del Equipo Argentino de Antropología Forense.

En la reunión entre los presidentes la mandataria argentina señaló la complementariedad del vínculo binacional por ser Argentina “un país emergente y Angola un país en reconstrucción” y puntualizó la idea de forjar una sociedad en la que el comercio sea sólo una parte. En este sentido, dijo que no era casual que haya sido Angola el primer país visitado de la región Subsahariana, puesto que se pretendía asociarse con ese país en la diversificación de su economía. La idea subyacente en el discurso fue el de la cooperación Sur-Sur, a la cual aludió como necesaria entre los países emergentes y en reconstrucción para alcanzar “sociedades inclusivas, equitativas, con salarios justos”²⁰. El punto de partida para la relación, de acuerdo

¹⁷ El acuerdo brinda preferencias arancelarias recíprocas del 10%, 25%, 50% y 100 % para un cupo limitado de mercaderías que ocupan aproximadamente 1050 posiciones arancelarias por cada parte.

¹⁸ Secretaría de Comunicación Pública, Presidencia de la Nación Argentina, “Entre enero y agosto, el intercambio comercial con Sudáfrica creció 33%”, 09 de noviembre de 2012. Disponible en: <http://www.prensa.argentina.ar/2011/11/09/25491-entre-enero-y-agosto-el-intercambio-comercial-con-sudafrica-crecio-33.php>

¹⁹ En su viaje el canciller también visitó Mozambique, donde fue recibido por el presidente Armando Guebuza y su par Oldemiro Baloi. Cabe señalar que el interés de estrechar lazos entre ambas partes había quedado expreso en el Acuerdo sobre Consultas de Interés Común firmado en Buenos Aires el 15 de junio de 2011.

²⁰ Secretaría de Comunicación Pública, Presidencia de la Nación Argentina, “La Presidenta destacó la complementariedad económica entre Argentina y Angola”, 18 de mayo de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.prensa.argentina.ar/2012/05/18/30754-la-presidenta-destaco-la-complementariedad-economica-entre-argentina-y-angola.php>

con la propia presidenta, es la asociación, donde haya un “*win to win*, ganar y ganar en ambas partes”²¹.

Durante la gira presidencial se realizó una exposición de producciones argentinas, para lo cual partió desde Buenos Aires un barco con 1600 toneladas de productos, lo cual dio lugar al mote proferido por el embajador angoleño en Buenos Aires, Herminio Escórcio: “el Arca de Moreno”²². La feria empresarial denominada “Semana Argentina en Luanda”, contó con puestos de más de 300 empresas argentinas de diferentes sectores productivos y escala, contando con cerealeras como Bunge y Born hasta producciones de economía solidaria, pasando por Pymes dedicadas a la metalmecánica y electrodomésticos que por primera vez se asomaban al mercado africano.

El gobierno argentino considera que Angola es un socio con el cual puede contribuir en su proceso de reconstrucción tras 20 años de guerra civil que finalizaron en el 2002. Angola es un receptor de inversiones extranjeras en el sector de las infraestructuras y un importador de alimentos y bienes de consumo destinados a una población pobre²³ que lentamente ingresa al mercado y al cual las empresas argentinas pueden llegar. La economía angoleña está creciendo a tasas próximas al 17%, impulsada por la actividad petrolera, que le brinda el 85% del PBI²⁴, con una tasa de inflación que bajó del 325% en el año 2000 al 14% en el 2011²⁵.

En este marco de potencialidades, fueron numerosos los señalamientos negativos dispensados por la prensa y la oposición en Argentina, que sólo ven en Angola un país pobre, subdesarrollado y dirigido por un dictador que nada puede ofrecer²⁶. Ante esto, cabe señalar que más allá de los nichos de mercado que pueden explotar las empresas argentinas y las materias en las cuales se puede cooperar, como energía y agricultura, sobre ese país están posando sus miradas los denominados “poderes emergentes”. Los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), tienen intereses estratégicos en África Subsahariana y uno de los países donde más inversiones y negocios entablan es Angola.

Angola es el segundo socio comercial de Brasil en el continente, hay más de un centenar de firmas brasileñas y cerca de 300 mil trabajadores brasileños. Petrobrás tiene importantes inversiones en el sector de exploración y explotación petrolera y Odebrecht es la principal firma constructora trabajando en contratos de infraestructura que además se ha adentrado en el negocio de los biocombustibles. Por su historia y culturas compartidas, Brasil es el único BRICS que desarrolla proyectos de educación y cooperación técnica en diversas temáticas. Rusia, por su parte, tiene inversiones en el sector hidroeléctrico y en la producción de diamantes, los cuales son acompañados con entrenamientos laborales. Con India, las exportaciones petroleras son el principal tema de agenda, si bien hay importantes líneas crediticias indias en vigencia para el financiamiento de obras de infraestructura del transporte. China, está concentrada en la producción hidrocarburífera angoleña y se destaca que es su principal socio en el continente. El comercio entre ambos creció de 190 millones de dólares en 1998 a 25.3 billones, siendo el petróleo el commodity que se lleva el 99.9% de las ventas angoleñas. Además, son numerosas las empresas chinas que están trabajando en la reconstrucción de rutas, vías y plantas de producción de energía eléctrica²⁷.

²¹ Secretaría de Comunicación Pública, Presidencia de la Nación Argentina, “Recorrida por la Feria de Productos Argentinos en Luanda, Angola: Palabras de la Presidenta de la Nación”, 18 de mayo de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.ar/informacion/conferencias/25874-recorrida-por-la-feria-de-productos-argentinos-en-luanda-angola-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion>

²² Tal denominación hace alusión al secretario de Comercio Interior argentino, Guillermo Moreno, que cumplió un rol destacado en la organización de la feria. Ver Veiras, Nora, “El desembarco argentino en Angola”, en *Página 12*, 17 de mayo de 2012, Buenos Aires,. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-194213-2012-05-17.html>

²³ El 40,5% de la población se encuentra bajo la línea de pobreza (est. año 2006). Fuente: CIA World Factbook, 2012.

²⁴ Angola es el 14º país exportador de petróleo, con 1.851 millones de bbl/day (est. año 2009). Fuente: CIA World Factbook, 2012.

²⁵ Fuente: CIA World Factbook, 2012.

²⁶ Ver Rabbia, 2012.

²⁷ Ver Kiala and Nomfundo (2011); Lechini (2012); Schoeman (2011).

Si entonces los BRICS consideran a Angola un socio fundamental y destinan recursos para reforzar allí su presencia: ¿por qué entonces debería desestimar Argentina tener lazos con este país? La presencia de los BRICS en territorio angoleño indica que el gobierno de Luanda tiene mucho por negociar en su reincorporación internacional y que los lazos Sur-Sur con Argentina no son marginales, sino que por el contrario, pueden ser una línea central de un accionar político externo diversificado.

Comercio y Agricultura en la agenda Sur-Sur

La balanza comercial con África ha sido históricamente favorable para Argentina, profundizándose esta tendencia en la última década junto a un importante crecimiento de las exportaciones (Cuadro I). Si bien la incidencia del total de lo exportado a nivel mundial no alcanza la décima parte, esto no implica que no sea relevante. En 2011 el saldo comercial con el continente fue de U\$D 5.714 millones que representaron el 55% del superávit comercial total del país (10.013 millones). De los mismos, el 38,5% correspondieron al Magreb y el 17% a la región Subsahariana.

Cabe subrayar también que el intercambio con algunos países africanos deja saldos equivalentes o superiores a los obtenidos con socios europeos. Como ejemplos pueden contrastarse los saldos en el año 2011 con Francia (USD -1.060 millones) y Gran Bretaña (USD +123 millones) frente a los saldos con Sudáfrica (USD +923 millones) y Mozambique (USD +99 millones). Esta tendencia se acentúa en el caso de los países de África del Norte. Por ejemplo, con Egipto el saldo fue de USD + 1.663.946 millones y con Argelia USD + 1.694 millones.

Cuadro I - Intercambio Comercial Argentino - Africano (en miles de U\$D)

<i>Importaciones desde África</i>									
Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Africa	122.133	180.890	168.020	283.133	271.472	499.872	231.092	337	654.629
Mundo	13.850.774	22.445.281	28.686.890	34.153.683	44.707.463	57.462.452	38.780.915	56.443	73.936.537
%	0,88	0,81	0,59	0,83	0,61	0,87	0,6	0,6	0,88
<i>Exportaciones hacia África</i>									
Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Africa	1.566.311	2.573.506	2.455.414	2.943.616	3.980.414	5.073.885	3.060.618	4.022.152	6.369.265
Mundo	29.938.753	34.575.734	40.386.762	46.546.203	55.980.309	70.018.839	55.669.043	68.500.300	83.950.205
%	5	7	6	6	7	7	6	6	8

Fuente: INDEC Informa, octubre de 2012.

En cuanto los bienes exportados, principalmente se encuentran los alimentos (cereales, oleaginosos, harinas, vinos, carnes) pero también tienen su lugar bienes manufacturados como maquinarias, vehículos, autopartes, equipos de transporte. Las importaciones están compuestas principalmente por combustibles minerales y productos químicos.

El aumento de las exportaciones a la región Subsahariana es un factor que impulsa las relaciones, pero a diferencia de las estrategias de relacionamiento de los años noventa, el mismo es complementado con una agenda de cooperación técnica y científico-tecnológica. El discurso que predomina en el acercamiento argentino a África Subsahariana está signado por elementos propios de la Cooperación Sur-Sur, tales como el propósito de cooperar a través de una *asociación* que debe “respetar las particularidades de cada uno, establecer formas apropiadas de hacer efectiva la colaboración, y permitir construir los consensos necesarios

sobre los temas claves de la relación” (MERCIC, 2010). El planteo en términos de *asociación para el desarrollo*, implica un cambio en la forma de concebir a los actores. Los mismos dejan de ser *donantes y receptores* (propios de la cooperación Norte-Sur vertical y hasta paternalista) y se convierten en *socios* que comparten intereses y se encuentran en una relación de mutua necesidad.

En función de sus fortalezas internas, Argentina promueve acciones de cooperación con África Subsahariana bajo el supuesto de que “al mismo tiempo que se apunta al desarrollo de las capacidades internas de los países que solicitan la asistencia técnica, también se incrementan las capacidades de aquellos que brindan cooperación, al desarrollar recursos humanos e instituciones más competentes en el terreno internacional (...) al colaborar activamente en la solución de las demandas externas, liga directamente los recursos provenientes de la cooperación internacional con sus propias prioridades nacionales” (MRECIC, 2010). En este sentido, se han abordado trabajos conjuntos con Nigeria en energía nuclear y salud, con Angola en materia de desarrollo industrial y gestión de proyectos, con Mozambique sobre ingeniería minera y ambiental y producción industrial, con Sudáfrica en temas de nanotecnología y antropología forense, con Guinea Ecuatorial y Angola en materia petrolera. Asimismo, se han llevado a cabo numerosas asistencias técnicas del Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular (FO.AR)²⁸, donde participan terceras instituciones del Estado con sus especialistas, como por ejemplo, una capacitación en gestión de la seguridad marítima, destinada a agentes de Kenia, y el fortalecimiento de los recursos humanos mozambiqueños en el sistema de ciencia y tecnología²⁹.

Entre las múltiples opciones del abanico cooperativo, Argentina se ha enfocado especialmente en la agricultura. Esta elección está relacionada en primer lugar con el avance tecnológico que se ha alcanzado y con el impacto que la actividad tiene en el desarrollo económico-social del país. Como consecuencia de una mayor producción y una creciente rentabilidad del sector primario, la actividad agrícola ha crecido en la última década, aportando un 9% del PBI en el año 2010³⁰ y generando numerosos puestos de trabajo³¹, sobre todo en el sector de la maquinaria agrícola. Por otra parte, al abordar esta temática, el país realiza su aporte a la consecución de los Objetivos del Milenio (ODM), en particular al primero, que es erradicar la pobreza extrema y el hambre. En este sentido, cabe destacar que entre los años 2000 y 2009, el 37% de las acciones del FO.AR estuvieron vinculadas con el cumplimiento de este objetivo (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales / PNUD, 2010).

De la mano de Cancillería, el INTA ha desembarcado en África con iniciativas de diverso alcance. A modo de ejemplos pueden tomarse el apoyo a la autoproducción de alimentos frescos en Mozambique y la implementación de campos experimentales para la aplicación de la siembra directa en Sudáfrica. En diciembre de 2011 se realizó una misión exploratoria para evaluar líneas de acción concretas para la transferencia de conocimientos en sanidad animal y vegetal, siembra directa, biotecnología y riego y para observar la factibilidad de adecuar a la realidad local el programa Pro-Huerta³². Durante el 2012 se avanzó en este esquema de trabajo conjunto con Ministerio de Agricultura (MINAG) y el Instituto de Investigación Agraria de Mozambique (IIAM), definiéndose además áreas de trabajo como la producción de algodón y trigo, cría de bovinos y control de la mosca de los frutos.

²⁸ El FO.AR fue creado en 1992 y se denominaba Fondo Argentino para la Cooperación Horizontal, nombre que cambió en el año 2011 y refleja mejor la postura argentina en la discusión sobre una nueva arquitectura internacional de cooperación.

²⁹ Más información disponible en el sitio web del FO.AR: www.foargentina.cancilleria.gov.ar

³⁰ Dato provisto por el Banco Mundial: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NV.AGR.TOTL.ZS/countries>

³¹ Los mismos aumentaron de 7900 en el año 2003 a 11.800 en el 2010 (Ministerio de Industria, 2011).

³² El programa tiene el objetivo de aumentar la seguridad alimentaria de las poblaciones vulnerables y en condiciones de pobreza a través del apoyo técnico y la provisión de insumos a la producción orgánica de alimentos frescos a huertas de uso familiar o comunitario. Su implementación exitosa en Haití lo convirtió en un caso testigo de los resultados positivos que puede obtener de la Cooperación Sur-Sur y Triangular.

Con Sudáfrica, durante los años 2011-2012 se ejecutó un proyecto público-privado binacional para incrementar la productividad agrícola en Sudáfrica a través del uso de tecnología argentina. En el convenio suscripto entre el Acuerdo Técnico entre Grain SA, CAFMA, CIDETER e INTA³³ se incluyó la asistencia técnica de profesionales argentinos para la transferencia de conocimientos (cursos, seminarios, demostraciones), provisión de maquinaria agrícola argentina para la renovación de la flota sudafricana y la instalación de campos experimentales para comparar la productividad entre la tradicional forma de cultivar sudafricana y la siembra directa argentina. A través de proyectos como estos, se impulsa la llegada de la tecnología argentina a suelo africano junto con un paquete tecnológico adaptado a las particularidades de clima y terreno de los países destinatarios, lo cual contribuye al aumento de la productividad y la sustentabilidad de los sistemas agrícolas locales. La articulación entre el INTA y las cámaras del sector le dan a su vez una dinámica positiva a la inserción argentina en los mercados externos, ya que detrás de la sensibilización y capacitación para el uso de tecnología sobre siembra de precisión llega la maquinaria agrícola fabricada en Argentina con valor agregado en origen.

En el marco de las acciones impulsadas desde el FO.AR en el período 1993-2012, el 90% de las intervenciones del INTA han tenido lugar en América Latina y el Caribe, y un 8% en África³⁴ (Casamiquela, 2012). No obstante, este porcentaje está destinado a aumentar en el marco de una política exterior que promueve la exportación de la tecnología agropecuaria, como parte de una estrategia de inserción externa que promueve la generación de valor agregado en origen, el fortalecimiento de la balanza comercial³⁵ y la cooperación Sur-Sur. A modo de síntesis pueden citarse palabras del canciller Timerman, quien señaló que “la industria de maquinarias e implementos agrícolas es un área donde nuestro país es altamente competitivo y puede ayudar a la producción de alimentos mediante la transferencia de tecnología” y que “la política de cooperación exterior es una de las herramientas más importantes para lograr que los pueblos aumenten su nivel de vida y vivan mejor en un mundo donde se respete la paz y exista el desarrollo con equidad”, siendo la seguridad alimentaria “una prioridad que la Argentina promueve en la cooperación Sur-Sur”³⁶.

Consideraciones finales

Argentina ha iniciado un proceso de reaproximación a la región Subsahariana donde se destacan los vínculos con los países sud-atlánticos (Sudáfrica, Angola, Mozambique) y la participación en el foro birregional entre Sudamérica y África Subsahariana (ASA). Los matices que diferencian las actuales iniciativas argentinas de las políticas desplegadas en décadas anteriores provienen de la Cooperación Sur-Sur. A diferencia de los años ochenta, donde la dimensión política de la relación era prioritaria en función del proceso de re-democratización argentino, y de la década del noventa, cuando las cuestiones económicas guiaban las acciones, se está delineando una línea de acción que comprende los intereses argentinos en el plano global, el comercio y la cooperación técnica y científico-tecnológica.

En el tope de la agenda político-diplomática con África se encuentran la democratización de los organismos internacionales, la defensa de los intereses de los países en desarrollo en el régimen multilateral de comercio y la cuestión de Malvinas. En un contexto de crisis

³³ El convenio se suscribió en la ciudad de Marcos Juárez, Córdoba, entre la Cámara Argentina de Fabricantes de Máquinas Agrícolas (CAFMA), el Centro de Investigación y Desarrollo Regional (CIDETER), el INTA y la empresa sudafricana Grain SA.

³⁴ Los países fueron: Angola, Argelia, Marruecos, Mozambique, Nigeria, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica y Túnez.

³⁵ El Plan Estratégico Industrial 2020 plantea como objetivo del Estado argentino lograr una industria con un sólido entramado productivo y una fuerte presencia territorial, para avanzar hacia la industrialización de la ruralidad, que llevará a una producción de USD 2500 millones y a la creación de 20 mil nuevos de trabajo (Ministerio de Industria, 2011).

³⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación Argentina (2012) “Información para la prensa Nº 061/12”, Dirección de Prensa, Buenos Aires, 7 de marzo. Disponible en: http://www.mrecic.gov.ar/portal/ver_adjunto.php?id=3997

económica-financiera con epicentro en el mundo desarrollado, hay coincidencias en la búsqueda de mayor incidencia de los países de la periferia en los asuntos internacionales, la promoción de una estructura financiera internacional más estable y regulada y la finalización de la Ronda Doha de la Organización Mundial de Comercio. Sobre Malvinas, el gobierno argentino encuentra en África un apoyo histórico al reclamo descolonizador. En las reuniones regionales y en cada una de las instancias bilaterales, la reivindicación de la soberanía argentina sobre las islas y el reiterado llamado a negociación a Gran Bretaña de acuerdo a las resoluciones de Naciones Unidas son plasmados en los documentos conjuntos emitidos. A la ZPCAS se ha llevado la preocupación de que sea Gran Bretaña, un país extra-regional, el que se encuentre militarizando las aguas sudatlánticas.

El superávit de la balanza comercial con la región es un elemento fundamental para comprender la reaproximación con África Subsahariana. El aumento de las exportaciones ha sido tan importante en la última década que Argentina ha sido identificada por la Comisión Económica para África de Naciones Unidas (UNECA, por sus siglas en inglés), como un *emerging partner*. Junto a los BRIC, Turquía, Corea, Malasia, Indonesia, Singapur, Tailandia, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes, Argentina ha sido señalada como una economía emergente en el contexto global cuyas relaciones económicas con África están creciendo rápidamente en la actualidad aunque eran marginales hasta hace una década. Si bien el intercambio africano con Europa y Estados Unidos, considerados socios tradicionales, es preeminente, con los socios emergentes el intercambio creció más de 10 puntos porcentuales en el período 2000-2009, pasando de representar el 23% al 36.5% del total de lo comerciado por África (UNECA, 2011).

En su carácter de *emerging partner*, Argentina es considerada como un socio que adopta un enfoque más integral para promover sus exportaciones, apoyando la inversión y ofreciendo cooperación al desarrollo. Entendiendo que la cooperación debe darse entre “socios” que procuran mejorar sus perspectivas de desarrollo, desde Argentina se promueve la asociación en materias donde cuenta con experiencia y tecnología innovadora, como lo es el caso tecnología agrícola. El país es altamente competitivo en la industria de la maquinaria e insumos agrícolas y a través de la transferencia de tecnologías puede apoyar la producción de alimentos de una región donde la FAO (2009) estima que el 30% sufre de hambre crónico. Pero además de contribuir a cumplir con los ODM, la política de cooperación técnica en materia de agricultura se revela importante en función de las proyecciones del crecimiento poblacional mundial. Se estima que dentro de 40 años se necesitará aumentar la producción alimentaria en un 70% para satisfacer las necesidades de 9100 millones de personas, las cuales vivirán principalmente en los países en desarrollo y en particular en África Subsahariana, donde tendrá lugar el crecimiento poblacional más rápido: 108% con 910 millones de personas. Asimismo, es África el lugar del mundo con la mayor cantidad de tierras cultivables, estimándose en 700 millones de hectáreas (FAO, 2009), lo cual demuestra las potencialidades que tiene la agricultura argentina en la región.

El regreso a la agenda de los viajes presidenciales, la participación sostenida en el foro ASA, el abanico de temas en los cuales Argentina está dispuesta a cooperar técnicamente y el incremento del intercambio comercial son signos de vitalidad de una reaproximación que se encuentra en una etapa incipiente y deberá superar la desconexión histórica que caracterizó los vínculos entre América Latina y África.

Referencias Bibliográficas

- **African Development Bank, Organisation for Economic Co-operation and Development, United Nations Development Programme, United Nations Economic Commission for Africa (UNECA)**, 2011, "African Economic Outlook 2011: Africa and Its Emerging Partners", OECD Publishing. Disponible en: <http://www.afdb.org/en/knowledge/publications/african-economic-outlook/african-economic-outlook-2011/>
- **Banco Mundial**, 2012, "Índice de Gini". Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>
- **Casamiquela, C.**, 2012, Presentación en la VI Reunión Internacional de FORAGRO "Más y mejores alianzas para la innovación en la agricultura familiar en ALyC", Mesa de Trabajo para el análisis de iniciativas de Cooperación Sur-Sur, Lima, agosto. Disponible en: http://www.iica.int/foragro/Lima2012/Presentaciones/Casamiquela_CoopS-S-INTA.pdf
- **Centro de Economía Internacional**, 2011, Notas del CEI, Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina, N° 23, mayo. Disponible en: <http://www.cei.gov.ar/userfiles/NotadelCEI23.pdf>
- **Colombo, S. (comp.)**, 2011, La inserción internacional de argentina durante la presidencia de Néstor Kirchner. Un cambio de época, Tandil: CEIPIL/UNCPBA.
- **Comisión Binacional Argentina Sudáfrica**, Comunicado de Prensa, 1 y 2 de noviembre de 2012, Pretoria. Disponible en: <http://esafr.mrecic.gov.ar/content/comunicado-conjunto-comision-binacional-argentina-sud%C3%A1frica-1-2-de-noviembre>
- **Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo**, 2010, "Objetivos de Desarrollo del Milenio. Rendición de Cuentas 2010", Presidencia de la Nación, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.undp.org.ar/docs/odm/odm2010.pdf>
- **Economic Commission for Africa (ECA)**, 2012, "Unleashing Africa's Potential as a Pole of Global Growth", Addis Ababa.
- **Fernández De Kirchner, Cristina**, Palabras de la Presidenta de la Nación en la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Del Sur y Países Árabes, en Lima, Perú, 2 de octubre de 2012. Disponible en: <http://www.presidencia.gov.ar/disursos/26118-iii-cumbre-de-jefes-de-estado-y-de-gobierno-de-america-del-sur-y-paises-arabes-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion>
- **Fondo Monetario Internacional (FMI)**, 2012, "Perspectivas de la economía mundial: reanudación del crecimiento, peligros persistentes", Washington. Disponible en: <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2012/01/pdf/texts.pdf>
- **Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)**, "How to Feed the World in 2050", High Level Expert Forum, Rome, 2009. Disponible en: http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/Issues_papers/HLEF2050_Africa.pdf
- **Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina (INDEC)**, 2012, "INDEC Informa", N° 121, año 10, diciembre, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, Buenos Aires. Disponible en: <http://intainforma.inta.gov.ar/wp-content/uploads/2011/12/1.pdf>
- **Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria de la República Argentina (INTA)**, 2011, "INTA Informa", N° 7, año 17, julio, Buenos Aires.
- **Kiala, C. and Nomfundo, N.**, 2011, "Angola's Strategic Co-operation with the BRIC Countries", Occasional Paper N°85, mayo, Johannesburg: SAIIA.http://www.saiia.org.za/images/stories/pubs/occasional_papers/saia_sop_85_kiala_ngwenya_20110531.pdf

- **Kirchner, Néstor**, Discurso del Señor Presidente de la Nación ante la Honorable Asamblea Legislativa, 25 de mayo de 2003, Buenos Aires. Disponible en:
http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=24414&catid=28:discursos-ant
- **Lechini, G.**, 2010, “El lugar de África en la presidencia de los Kirchner (2006-2009)”, en CERIR La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato, Tomo V, Rosario: Ediciones CERIR.
- **Lechini, G.**, 2011, Argentina and South Africa facing the challenges of the XXI Century: Brazil as the mirror image, Rosario: UNR Editora.
- **Lechini, G.**, 2012, “BRICS e África : A Grande Incógnita”, Boletim de Economia e Política Internacional, Brasilia: IPEA.
- **Mateos, O.**, 2012, “¿Una nueva era para África?”, en Boletín ECOS, nº 18, marzo-mayo, FUHEM-Ecosocial. Disponible en:
http://www.fuhem.es/media/ecosocial/file/Boletin_ECOS/boletin_18/una_nueva-era_para_Africa_O._MATEOS.pdf
- **Ministerio de Industria de la República Argentina**, 2011, “Plan Estratégico Industrial 2020”, Buenos Aires.
- **Mordini, J.P. y Ordoñez, E.**, 2011, “No va a haber un multilateralismo eficaz si no hay integración regional. Entrevista a Jorge Taiana”, en Contexto Internacional, N° 30, enero-abril, Fundación para la Integración Federal, Rosario. Disponible en:
http://www.fundamentar.com/archivos/publicaciones/contexto_internacional/pdf/contexto%20internacional%20030.pdf
- **Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina**, 2010, “La Nueva Arquitectura de la Cooperación Técnica Internacional”, introducción a la cooperación internacional en el sitio web de la Secretaría de Cooperación y Cooperación Internacional. Disponible en: <http://www.mrecic.gob.ar>
- **Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura**, 2009, “Como alimentar al mundo 2050. El desafío especial para África Subsahariana”, Foro de Expertos de Alto Nivel, Roma, octubre. Disponible en:
http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/Issues_papers/Issues_papers_SP/%C3%81frica_subsahariana.pdf
- **Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo**, 2011, “Índice de Pobreza Multidimensional”. Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/centrodeprensa/resumen/pobreza/>
- **Rabbia, N.**, 2012, “Angola, Moda, Psicosis y Otros Mitos”, en Portal Fundamentar, 22 de mayo, Rosario. Disponible en:
http://www.fundamentar.com/index.php?option=com_content&view=article&id=632:angola-modapsicosis-y-otros-mitos&catid=4:articulos&Itemid=24
- **Schoeman, M.**, 2011, “Of BRICs and Mortar: The Growing Relations between Africa and the Global South”, The International Spectator, Italian Journal of International Affairs.
- **The Economist**, 2011, “The lion kings? Africa is now one of the world’s fastest-growing regions”, N° 6, enero. Disponible en:
<http://www.economist.com/node/17853324?zid=295&ah=0bca374e65f2354d553956ea65f756e0>
- **Télam**, 2012, “El canciller Timerman se reunió con ministros de Angola”. Disponible en:
<http://www.telam.com.ar/nota/17734/>
- **Telesur**, 2012, “Brasil y Uruguay abogan por reactivar la Zona de Paz del Atlántico Sur”, 5 de octubre. Disponible en: <http://www.telesurtv.net/articulos/2012/10/05/brasil-y-uruguay-abogan-por-reactivar-la-zona-de-paz-del-atlantico-sur-6218.html>

- **Vagni, J.J.**, 2008, “Argentina-Marruecos: de los impulsos a la convergencia político-comercial”, tesis doctoral, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR, Rosario.



› Reflexiones sobre la cooperación Sur-Sur desde las experiencias sino-africanas

Dr. Maguemati Wabgou



[VOLVER AL ÍNDICE](#)

Reflexiones sobre la cooperación Sur-Sur desde las experiencias sino-africanas

Dr. Maguemati Wabgou*

Resumen: La relevancia de las relaciones sino-africanas en el campo de los estudios de las relaciones internacionales y la política internacional obliga a situar el presente artículo en el marco de la perspectiva de la cooperación Sur-Sur (CSS). Estas relaciones de cooperación cobran mayor relevancia para el análisis de la política internacional de Asia y África, siendo China una potencia regional que no deja de extender sus alianzas económicas, políticas y estratégicas con países africanos. Por lo tanto, la aprehensión de las lógicas y paradojas de la política africana de China posiciona el paradigma de la cooperación Sur-Sur como un paso obligado para profundizar el análisis crítico de las problemáticas derivadas de estas relaciones sino-africanas y proponer alternativas para su mejoramiento y fortalecimiento. En este orden de ideas, se presentan en este capítulo una serie de reflexiones acerca de la cooperación Sur-Sur y su significado para África en medio de sus experiencias con China.

Palabras claves: África – China – Cooperación Sur-Sur

Thoughts on South-South Cooperation according to Chinese-African experiences

Abstract: The importance of Chinese-African relations in the field of international relations and international politics forces to position the present article within the framework of the South-South Cooperation (SSC) perspective. These cooperative relations gain more relevance for the analysis of the international policy between Asia and Africa, as China is a regional power that unceasingly spreads its economic, political and strategic alliances with African countries. Therefore, the apprehension of the logics and the paradoxes of China's African policy establish the South-South Cooperation paradigm as a necessary step towards intensifying the critical analysis of the issues derived from these Chinese-African relations and recommending alternatives for their improvement and strengthening. With this in mind, the following chapter presents a series of thoughts on South-South Cooperation and its meaning for Africa, in the midst of its experiences with China.

Key Words: Africa – China – South-South Cooperation

* Profesor en el Departamento de Ciencias Políticas. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.
Responsable del grupo "Migraciones y Desplazamientos" -UNIJUS-. Integrante del Grupo de Estudios Afrocolombianos (GEA-CES).

Introducción

Hoy, la presencia China en África es analizada en términos demasiado generalizadores, haciendo a menudo la amalgama entre las estrategias del gobierno chino y las empresas chinas. Las más importantes de éstas se benefician efectivamente de un apoyo del Estado, pero también poseen estrategias propias [...] [Existen] varias redes comerciales, alimentadas por el crecimiento económico chino, que desarrollan innumerables actividades comerciales de dimensión muy variada (Kernen & Vulliet, 2008)¹.

105

Las múltiples formas y dinámicas de cooperación Sur-Sur (CSS) que China despliega en África nos obliga a elaborar un breve balance general de la cooperación. China despliega una política de cooperación en la cual se destacan las relaciones comerciales; los préstamos con tasas preferenciales² de bancos nacionales chinos; las inversiones; la puesta en marcha de proyectos de empresas en coinversión o con capitales mixtos, facilitando el acceso al crédito y a la formación de cuadros locales; y la donación de recursos financieros. Buena parte de estos proyectos tienen que ver con grandes infraestructuras tales como las autopistas, las presas, las centrales hidroeléctricas, los oleoductos y gasoductos, los aeropuertos, los inmuebles, los estadios de fútbol, entre otros. Además de interesarse principalmente a los sectores comerciales, energéticos y mineros, China ha ido invirtiendo, aun en menor proporción, en proyectos sociales tales como las viviendas sociales, el abastecimiento y saneamiento de agua, la provisión de servicios de alcantarillado, la educación, la salud y el trabajo social. Por ejemplo, existen proyectos de construcción de viviendas sociales en Mozambique, igual que de abastecimiento de agua en Cabo Verde y Mozambique. De igual manera, China invierte en la formación de recursos humanos africanos como administrativos, profesores, técnicos, médicos, universitarios, entre otros.

Además, China se está posicionando como la potencia que puede ayudar y sacar al continente africano del letargo socioeconómico en el que se encuentra, en la medida que la cooperación China-África implica acuerdos entre ambas partes en prácticamente todos los campos posibles. En este punto, el balance indica que, por el momento, China es una oportunidad para África en la medida que el crecimiento comercial chino-africano que se ha venido dando en los últimos años, significa globalmente una ventaja para los países africanos participantes, teniendo en cuenta no sólo la exportación de determinados productos (principalmente recursos minerales y energéticos) sino también la importación de bienes de primera necesidad (esencialmente de consumo) producidos en China y que están más accesibles al bolsillo de las personas de bajo recursos o ingresos. Esto permite la activación de un mercado interno aún pequeño y débil, igual que el mercado regional africano.

Por el contrario, algunos aspectos negativos de la cooperación China-África apuntan a la pérdida progresiva del control sobre los recursos energéticos y minerales por parte de países africanos que experimentan un mayor dominio de sus mercados por mercancías chinas de bajo precio, las cuales están acelerando la desaparición de mucha producción autóctona, la pérdida de puestos de trabajo y de competitividad a nivel local. Además, llaman la atención los salarios miserables que ganan algunos obreros africanos que trabajan en empresas chinas, constituyéndose así en la mano de obra local no calificada, poco calificada o semi calificada, mientras que los puestos de alta cualificación son principalmente ocupados por ciudadanos chinos. A su vez, observamos que China se ha ido alejándose de la impronta ideológica que

¹ Traducción propia.

² En los últimos años, se observa que Beijing ha firmado varias decenas de acuerdos marco sobre préstamos con más de varios países africanos: se trata de préstamos oficiales con tasas de interés subsidiadas

anterior caracterizaba el acercamiento de China a África, desde la época de Mao Zedong, la guerra fría y la descolonización de África. O sea que lo ideológico ha ido relegándose a un segundo o último nivel en el marco de la ejecución de la agenda de política internacional sino-africana, aun si se observa que las alianzas estratégicas en escenarios o instituciones internacionales entre China y los países africanos también se desarrollan y se consolidan desde las perspectivas de política anti-hegemónica.

En las siguientes páginas se presentarán una serie de reflexiones que apuntan a contribuir a los debates actuales en torno al significado del creciente interés chino en los países africanos desde la perspectiva de la CSS, comprendiendo que la misma implica dinámicas de diálogo horizontal entre gobiernos y pueblos, con el fin de alcanzar un mejor grado de integración y estabilidad política, tanto a nivel internacional como en el ámbito doméstico.

¿Cooperación Sur-Sur y Neocolonialismo?

Es evidente la aceptación de la mayoría de países africanos a la llegada de China al continente; pero esto hace alzar voces que advierten sobre el riesgo que corren estos países a ser dependientes de China, igual que lo fueron de países europeos. Las críticas se tornan más severas cuando indican que, en comparación con la época de la colonización europea en África, la situación actual es aún peor al diferir de la anterior por el carácter voluntario de la adhesión de África a las dinámicas supuestamente colonialistas o neocolonialistas de la cooperación con China; evocando asimismo el peligroso espiral de la dependencia “consentida” cuando China cuenta con el capital, la tecnología y la infraestructura y África con los recursos naturales. En este orden de ideas, nuestra reflexión nos lleva a hacer algunos cuestionamientos a la cooperación Sur-Sur puesto que existe el riesgo de que el surgimiento de las potencias en el Sur favorezca la puesta en marcha de prácticas hegemónicas, de las cuales derivaría la “dependencia sur-sur”. Tal como hemos evocado en un trabajo anterior (Wabgou, 2013b: 12): “se observa a veces el funcionamiento de lógicas de la denominada ‘dependencia Sur-Sur’, debido a la formación y el surgimiento de hegemonías en las regiones de la triada África-América Latina y el Caribe, situación que se constituye en uno de los retos de esta cooperación reforzada y que debe superarse mediante el método de la triangulación”.

Además, la relación entre África y China muestra que los emergentes tienden a actuar defendiendo y promoviendo sus intereses nacionales, actitud que problematiza Brocate (2012: 94) cuando demuestra que no tienen un sistema de cooperación unificado; que no están dotados de un “único y monolítico sistema de cooperación”. Aun así, no cabe duda que las “potencias emergentes, como Brasil, India, y principalmente, China, se han configurado como un vector positivo en la cooperación al desarrollo en el continente africano y como *newcomers* han establecido un sistema de ayuda al desarrollo bastante particular, pero efectivo” (Ibíd.: 88). Lo que evidencia la tendencia de la cooperación Sur-Sur a suplir a la tradicional cooperación Norte-Sur: esta cooperación horizontal ha ido provocando un cambio en el orden mundial donde los denominados donantes tradicionales se sienten cada vez más amenazados por verse superados por los logros de dicha cooperación Sur-Sur.

Precisamente, a medida que la relación China-África ha ido madurando, han ido surgiendo inquietudes sobre distintos aspectos de esta cooperación de los cuales sobresale la denuncia de su paulatina entrada en una peligrosa espiral de neocolonialismo, al no impulsar el desarrollo local sino el despilfarro de los recursos naturales africanos. Además, las críticas apuntan a una deriva neocolonial de China en África porque sólo busca obtener una gran cantidad de explotaciones de petróleo y lograr ampliar el mercado del comercio chino, sin preocuparse mucho por las necesidades locales de las bases sino únicamente de la élite política africana. Al respecto, llaman la atención los planteamientos de Lamido Sanusi, gobernador del banco central de Nigeria (citado por Aguirre, 2013), para quien China no es

una economía subdesarrollada sino una potencia global que colabora a la “desindustrialización y el subdesarrollo de África”. Además, Reinoso (2013) reporta las críticas del mismo Sanusi a China, publicadas en el diario británico *Financial Times*, según las cuales “China se lleva nuestras materias primas y nos vende los productos manufacturados. Esta fue la esencia también del colonialismo [...] los británicos fueron a África e India para garantizarse materias primas y mercados. África se está abriendo ahora de forma voluntaria a una nueva forma de imperialismo [...] Debemos ver a China como lo que es, un competidor”.

Bajo esta óptica, una reflexión acerca de los posibles nexos entre la cooperación Sur-Sur y las lógicas neocoloniales nos lleva, en primer lugar, a cuestionar el concepto de “desarrollo”. Para que una relación de cooperación para el desarrollo no sea considerada de corte neocolonial, un criterio fundamental es su propensión o capacidad de favorecer no solamente la satisfacción de los actores políticos que representan el Estado sino también el bienestar de los pueblos. Aquí, uno de los retos de la cooperación Sur-Sur consiste en hacer un replanteamiento de la noción de desarrollo en el Sur, lejos de todo tipo de mimetismo eurocentrista; esto es, el mimetismo del modelo occidental o la occidentalización. Cuestionar las lógicas imperantes y tradicionales del desarrollo permite pensar en la posibilidad de que estas formas de cooperación Sur-Sur puedan servir de trampolín para la puesta en marcha de procesos de progreso o desarrollo integral, endógeno y autocentrado en los estados africanos, suramericanos y asiáticos. En un trabajo anterior (Wabgou, 2013a: 11), aludimos a esta problemática cuando afirmamos que tanto el tema de la globalización como el de la cooperación Sur-Sur:

107

[...] desde las orientaciones que toman los estudios africanos, suramericanos y asiáticos llevaría a producir reflexiones y discursos que les apuesten, por un lado, al desarrollo endógeno y autocentrado y, por otro, a las alianzas horizontales o “alianzas de pobres” como las alternativas más seguras para que África, América del Sur y Asia dejen de ser golpeadas por los efectos negativos de la globalización. En este contexto, la estrategia del desarrollo autocentrado permite romper con el imperialismo internacional y apostar por la construcción de Estados conectados a sus pueblos en la medida en que puedan tomar decisiones autónomas para el bienestar de sus poblaciones. Es decir, contrariamente al enfoque liberal o neoclásico que defiende el libre juego de las fuerzas del mercado, la liberalización, la extraversión de las economías y el desarrollo extrovertido, esta estrategia del desarrollo autocentrado lleva a defender la idea de la redistribución y la reorganización de las actividades económicas sobre la base de un modelo endógeno y autocentrado”.

En este orden de ideas, no nos cabe la menor duda que la cooperación para el desarrollo desde la perspectiva Sur-Sur debe también enfocarse en proyectos de autogestión, principalmente por parte de los estados africanos y no en la mera obediencia de las medidas concertadas con los aliados más industrializados del Sur. Nuestro desasosiego consiste en que, aun si la potencia asiática manifiesta su intención de cooperar con África para grandes beneficios para ambas partes (intereses comunes y complementarios), todo parezca indicar que China (igual que Occidente) se limiten a ver a la región como una gran reserva de recursos naturales que debe ser explotada y como un mercado donde pueden vender sus productos manufacturados o transformados. China, India y Brasil deben actuar de forma distinta en África para ir concretando uno de los objetivos más anhelados de la cooperación Sur-Sur que consiste en que los tres continentes puedan constituirse en un bloque que tenga en cuenta las capacidades y potencialidades de unos y otros en el marco de una lógica complementaria que socave la lógica competitiva reinante.

Cooperación Sur-Sur y sostenibilidad del medio ambiente

Un punto importante a considerar es la gestión sostenible de la flora en África, con base en la noción de la ecología. En efecto, la ecología se interesa a los efectos de interacción entre los organismos vivos y su medio ambiente (el clima, la geología, el suelo fértil, el agua y sus riquezas, etc.). Desde este terreno ecológico, la sostenibilidad alude a cómo, con el transcurso del tiempo, los sistemas biológicos se conservan en equilibrio con su entorno. En otras palabras, la sostenibilidad se refiere a la satisfacción de las necesidades de la actual generación, sin sacrificar la capacidad de futuras generaciones de proveer satisfactoriamente a sus propias necesidades.

Partiendo de un breve balance de la cooperación sino-africana en el campo de la explotación de recursos forestales, recurrimos a estudios como el realizado por German, Schoneveld, Wertz-Kanounnikoff y Gumbo (2011) sobre el caso de la ecorregión “miombo” con el fin de hacer precisiones sobre las actividades económicas de explotación de los bosques en Mozambique, Zambia y Zimbabwe, tres de los siete países (Tanzania, Angola, República Democrática del Congo, Malawi, Mozambique, Zimbabwe y Zambia) del África oriental, central y austral que conforman la región ecológica de “miombo”, un área territorial cubierto de selvas tupidas y bosques densos.

Llegan a la conclusión según la cual, en el sector de actividad correspondiente a la explotación forestal los mercados y las empresas chinas tienen más presencia en Mozambique que en Zambia y Zimbabwe. La parte correspondiente a China en las exportaciones de madera mozambiqueña creció de 10% a 82% entre los años 2001 y 2010. Y, mientras que un número de inversionistas a gran escala ha ido estableciéndose recientemente en Mozambique para invertir en las plantaciones madereras, las empresas chinas han hecho presencia sólo en sectores de extracción de maderas de los bosques naturales. Se observan varias las irregularidades registradas en informes publicados sobre los procedimientos en la explotación y la comercialización de la madera por estas empresas chinas, conllevando así posibles consecuencias negativas sobre la sostenibilidad de la flora, incluyendo sus innumerables árboles y arbustos.

De igual manera, en Zambia se han reportado irregularidades en las exportaciones de productos forestales por parte de empresas chinas, aun si se requiere más trabajo de investigación para confirmar estas últimas observaciones (*Ibíd.*: 45). Por su parte, Zimbabwe experimenta el comercio del tabaco por parte de empresas principalmente chinas; por lo cual se requiere un análisis crítico sobre los nexos de esta actividad debido a las sospechas sobre la evidencia de vínculos históricos existentes entre el procesamiento del tabaco y la deforestación en la región en general y en Zimbabwe, en particular. Pero no cabe duda que las recientes inversiones por parte de empresas privadas chinas en el sector de producción de algodón y tabaco en Zimbabwe son desfavorables a la conservación de los bosques.

De forma similar, la problemática de la explotación china de los bosques en África es abordada por German y Wertz-Kanounnikoff (2012: 54-56), centrándose en el caso de Mozambique. Una de las conclusiones de su trabajo apunta a la necesidad de consolidar, a nivel nacional, la gobernanza del sistema de concesión de permisos de explotación del bosque por las empresas extranjeras en general y chinas en particular. Para ello, se requiere reforzar la ley que busque propiciar un entorno favorable a la inversión de las empresas en el manejo sostenible del bosque, como valor agregado de sus demás actividades. Sin embargo, el logro de este objetivo se ve socavado por las principales limitantes derivados de acciones por partes de los gobiernos mozambiqueños de turno, asociadas una débil gobernanza. Esta situación es el principal factor de debilitamiento del control y rigor en la gestión de las licencias de concesión a empresas chinas en Mozambique. Sin embargo, se precisa que ante el número creciente de empresas chinas que han adquirido licencias de concesión en el país, el gobierno mozambiqueño tiende

a fomentar inversiones a largo plazo y minimizar los impactos ambientales de tala de árboles. Aun así, esta tendencia es más perceptible en la provincia central de Zambezia que en las zonas de tala de Cabo Delgado.

Nuestra percepción de la actual situación nos lleva a abogar por una cooperación Sur-Sur sensible al respeto del ecosistema en África, junto con las actividades de explotación de los bosques para la producción de madera. Es decir, una cooperación conectada a las problemáticas de la seguridad ambiental en África, Asia y América del Sur, ya que tenemos el deber de comprometernos con el medio ambiente y velar por que los bosques no sean amenazados de desaparición, sacrificándolos en el altar de las relaciones comerciales, el mercantilismo, el mercado, las ganancias y los beneficios.

Parafraseando a Mesa (2013: 132-133), podemos reivindicar desde el Sur el *principio de solidaridad ambiental* que funciona desde una triple condición que permite resolver conflictos y problemáticas humanas y ambientales; se trata de la solidaridad subjetiva, solidaridad en el tiempo (o solidaridad sincrónica y diacrónica) y la solidaridad en el espacio. La primera se refiere a un tipo de solidaridad “con nuevos sujetos o ampliación del ámbito de moralidad a no humanos” mientras que la segunda apunta a los derechos predicados materialmente no sólo con “las generaciones actuales que tienen y pueden tener derechos (hoy solo serían sujetos de derecho los grandes depredadores y contaminadores) sino que en una conjunción de sincronía en los derechos [...] con el aspecto diacrónico de los derechos [...] que todavía no son; pero para que puedan ser, la generación actual debe ser solidaria con el futuro para que haya futuras generaciones y eso solo será posible si la generación actual cambia sus hábitos de sobreexplotación, depredación y sobreconsumo [...]. Por último, la solidaridad en el espacio alude a la necesidad de ampliar “el límite estrecho de la vigencia espacial o territorial de los derechos [...] en el sentido de globalidad a todos los habitante de la tierra independientemente de su nacionalidad”; o sea que “los derechos deberán predicarse y ampliarse a todo el espacio, a todo el ambiente, a todo la ecosfera y no solo al espacio de aquellos Estados, países, naciones o territorios ‘desarrollados’ [...]” (Mesa, 2013: 132-133).

Nuestra propuesta es colocar a los intereses de los pueblos y la conservación del planeta (tierra, agua, clima, etc.) al centro de las dinámicas de esta cooperación Sur-Sur para que sea una cooperación con rostro humano. La apuesta está dirigida a una explotación forestal participativa, en simbiosis con los conocimientos y las culturas ancestrales de los autóctonos, que busca manejar los productos forestales (leña de fuego, madera, etc.) por medio de métodos de diversificación e intensificación que combinan y refuerzan a su vez las dimensiones socio-económicas y medioambientales de las actividades forestales.

Cooperación Sur-Sur y acercamiento de los pueblos

La cooperación Sur-Sur se propone como una alternativa de relaciones de cooperación mutua para el desarrollo, lejos de las sospechas derivadas del legado colonial, puesto que los aliados del Sur no han tenido un pasado colonial con África. Sin embargo, observamos que no se hace mucho énfasis en la necesidad de acercamientos de los pueblos africanos, asiáticos y suramericanos con dinámicas progresistas y transformadoras desde las bases populares. En este sentido, las relaciones entre África, América del Sur y Asia tienden a quedar ancladas en intercambios comerciales centrados en las exportaciones de combustibles y petróleo, junto con los negocios de productos manufacturados, alimentos o materias primas, entre otros. En un trabajo anterior (Wabgou, 2013a) expresamos nuestra preocupación de cara a esta situación que “muestra una miopía de los actores políticos” en la orientación de una política exterior y apelamos a que dicha política sea fundamentada en una concepción poscolonial y decolonial de las relaciones internacionales, teniendo en cuenta las experiencias derivadas de nuestro pasado común de colonización. Además, señalamos la ausencia de programas de

triangulación en cualquiera de las modalidades de esta política exterior que permitiría superar las barreras lingüísticas y la supuesta lejanía o distancia cultural que separa a los pueblos. Faltan todavía impulsos de estrategias de comunicación eficientes para un mejor conocimiento de uno y del “otro”, con etnicidad y saberes subalternizados, en una dinámica de intercambios recíprocos de nuestros valores y costumbres.

Es necesario asociar iniciativas paralelas o medidas sociales de acompañamiento, pedagogía, información y sensibilización de las poblaciones al desarrollo de los proyectos de inversión, las actividades comerciales y otras estrategias de cooperación Sur-Sur. En el caso contrario, se corre el riesgo de que surjan brotes de violencia xenófoba en los países de destino de inmigrantes en el Sur. Hoy en día, los flujos migratorios Sur-Sur no dejan de crecer tanto en el interior de los tres continentes como entre los mismos, específicamente entre sus polos de atracción y repulsión.

Entre los motivos que explican este auge migratorio horizontal se encuentran el cierre de las fronteras de Europa a los africanos³, la crisis actual en Europa, el endurecimiento de las políticas migratorias en Estados Unidos -pese a las reformas migratorias y los proyectos de reforma en curso-, los flujos inversionistas y comerciales de fuerzas emergentes como China, India Japón, Corea del Sur en África y América del Sur; igual que las múltiples actividades comerciales transnacionales de Brasil, Argentina, México, Chile, entre otros en África y Asia. Lo anterior, sin desconocer las diversas iniciativas de cooperación de países africanos como Nigeria, Egipto, Marruecos, Argelia, Angola, Namibia, Zambia, Mozambique, Cabo Verde, Etiopía, Senegal, Ghana, entre otros, en Asia y América del Sur. La situación se vuelve preocupante cuando asistimos a escenarios de tensión y conflicto entre inmigrantes y autóctonos, desembocando así en expresiones abiertas de racismo, discriminación, marginación y exclusión. Estos son problemas sociales, asociados al fracaso de procesos de integración económica y social de toda clase de inmigrantes en sus nuevas sociedades de residencia. Al respecto, no cabe duda que la xenofobia y el racismo son crecientes en países de destino de inmigrantes como Suráfrica, Costa de marfil, Camerún, Zambia, China, Argentina, México, entre otros.

En definitiva, para evitar estos tipos de situaciones xenófobas, se debe estimular el acercamiento de los pueblos desde las bases sociales y no simplemente de la cúpula política y los escenarios de meras actividades comerciales e inversionistas.

Cooperación Sur-Sur y Derechos Humanos

Partiendo de las experiencias de cooperación sino-africana, subrayamos la doble moral que caracteriza las alianzas de cooperación mutua, al obviar la problemática del respeto de los derechos humanos en estos países donde suelen producirse violaciones por parte de sistemas políticos dictatoriales o autoritarios. Desde la perspectiva y el principio de la *ética política*, algunas comunidades africanas y ciertos organismos internacionales formulan críticas al gobierno chino por no condicionar los acuerdos de cooperación por la ejecución de reformas políticas a sus aliados africanos. Santiso (2006: 64) precisa que “para seducir a los gobiernos africanos, Pekín posee algunos ases contundentes en su manga providencial. Para empezar, a las autoridades chinas no les ofusca tener como interlocutores a regímenes autoritarios, la línea oficial es no mezclar los asuntos políticos con los económicos. De ahí, la proliferación de actividad en países donde los occidentales son reacios a operar, como Somalia, Sudán o Zimbabue.”

³ En un contexto global, marcado por la búsqueda de nuevos destinos (China, Golfo Pérsico, por ejemplo), los migrantes africanos se dirigen hacia Latinoamérica y, en concreto, hacia países como México, Guatemala, Venezuela, Colombia, Perú, Chile, Argentina y Brasil, entre otros.

En primer lugar, la indiferencia de China, se explica en parte por el gran apetito de China por las materias primas de África. Para Molnar (2013), “mientras que el Banco Mundial y el Fondo Monetario exigirían una garantía de respeto a los Derechos Humanos, China es más flexible al respecto. Siempre bajo las denuncias de violaciones y no respeto a los Derechos Humanos, desde la censura hasta las desapariciones forzadas, China realiza inversiones multimillonarias a cambio de un *laissez faire* sujeto a las consecuencias que pueda tener parar sus negocios”. En segundo lugar, las experiencias anteriores de China con Occidente han puesto a flote la extrema sensibilidad al tema en las relaciones históricas de China con países occidentales. China suele acusar a Europa⁴ de pensar sólo desde el eurocentrismo que consisten a mirar al mundo a través del prisma de las experiencias y valores occidentales.

China es más relajada y cómoda con África a la hora de hacer consideraciones en torno al respeto de los derechos humanos en los procesos de desarrollo de su política africana. Considera que este tema no debe inmiscuirse, inscribiéndose en la lógica del concepto de relativismo cultural que alude a la validez y riqueza de todo sistema cultural; lo que le impide hacer juicios de valor sobre las formas de gestión política y económica vigentes en los países africanos. En tercer lugar, otro elemento clave que explica la actitud de China, es el *sinocentrismo*. Este concepto apunta a la idea etnocéntrica que permite a China aceptar valores como la economía de mercado y cualquier otro aspecto de la herencia cultural de Occidente *únicamente* si sirven a sus procesos de reforma, modernización y desarrollo, igual que su objetivo de renacimiento de la nación (Estado) China con gran protagonismo en el mundo. Sin embargo, nuestra posición es que ni el relativismo cultural, ni el sinocentrismo pueden ser indiferentes a ninguna actitud de impunidad de cualquier régimen autoritario puesto que en toda cultura existe la noción universal de la dignidad humana o de los seres humanos que debe ser respetada. No se puede normalizar o naturalizar los regímenes autoritarios en África donde algunos sectores de las poblaciones están abandonados a su suerte, bajo el yugo de dichas dictaduras.

En este contexto, consideramos que las iniciativas chinas en África constituyen una bomba de relojería con un enorme potencial destructivo para las comunidades de base, que hay que desactivar antes de que sea demasiado tarde. Basta escuchar la historia de la cooperación europea y las experiencias derivadas para los pueblos africanos para darse cuenta que los europeos lo han hecho en el pasado y los resultados son poco alentadores en la actualidad. Sin embargo, surge aquí una pregunta según la cual ¿qué tan pertinente es la cuestión si Occidente ha cultivado la misma actitud desde la era postcolonial hasta la actualidad en África, aun sí, a partir de los años 90 han ido condicionando, de diversas maneras incoherentes e hipócritas, la ayuda para el desarrollo por exigencia de reformas democráticas y respeto de derechos humanos? Esta pregunta nos lleva a ampliar nuestra reflexión sobre otras dinámicas que se están dando generalmente en el marco de la cooperación Sur-Sur; y particularmente por su carácter tricontinental.

Cooperación Sur-Sur y tricontinentalismo

La apuesta por el tricontinentalismo se inscribe en el contexto de la cooperación Sur-Sur como una herramienta complementaria de las formas de cooperación bilateral y multilateral que países asiáticos, africanos y suramericanos mantienen con otros países. Consideramos que es una alternativa con mayor o segura capacidad para impulsar procesos de cooperación Sur-Sur

⁴ Para la reflexión sobre las actitudes de Europa ante el auge chino en África, se destaca su dura crítica a los métodos chinos en África donde China se ha instalado en detrimento definitivo de Occidente. Así, Reinoso (2013) afirma que “la Unión Europea ha rechazado lo que llama la táctica china de “la chequera” y ha pedido más transparencia a la hora de hacer negocios. Pekín ha respondido que Occidente trata a África como si fuera una colonia. <<África quiere ser tratada de igual a igual, y esto es lo que muchos países occidentales no entienden o no quieren hacer>>, ha asegurado Zhong”. Sin embargo, India y Brasil no inquietan tanto a Occidente.

que se encuentran encaminados a mejorar las posibilidades de negociación de los países en desarrollo del Sur frente a las potencias occidentales del Norte. Mencionamos por ejemplo las alianzas IBSA (India, Brasil, Suráfrica), BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Suráfrica), BASIC (Brasil, Suráfrica, India y China) y el G-22 (o G20+) como unas versiones de cooperación Sur-Sur con mayor potencialidad de eficiencia para constituirse en núcleos de convergencia de fuerzas contra-hegemónicas de Occidente. En este orden de ideas, India, Brasil, Sudáfrica y Argentina han ido liderando propuestas alternas al establecido por el “primer mundo” o el “mundo desarrollado”, con el fin de mejorar condiciones económicas y sociales en los países en desarrollo. Resultan interesantes iniciativas como la intergubernamental que se realizó en México en el año 2003 en Cancún, bajo el liderazgo de Brasil, India, Sudáfrica, Argentina y China, convirtiéndose en “una coalición de amplia base con una nueva fuerza positiva cuyo objetivo es mostrar claramente a los colegas del mundo desarrollado dónde están los desacuerdos. Esta nueva fuerza está surgiendo en países de África, Asia y América Latina como una alternativa a las tendencias vigentes en los países desarrollados, trayendo alguna esperanza a los pueblos de nuestras regiones” (Lechini, 2006: 315).

Sin embargo, en este punto, surgen algunas dudas acerca de las pretensiones anti-hegemónicas del tricontinentalismo ya que existe una tendencia a reproducir las formas hegemónicas de relacionamiento con los aliados del Sur, mediante alianzas bilaterales privilegiadas entre las potencias regionales. Por ejemplo, se destaca la importancia de la relación entre Brasil y Sudáfrica, tanto a nivel bilateral como en la acción conjunta en foros internacionales. De igual manera, los intercambios comerciales de China con Suráfrica se han incrementado rápidamente en los últimos cinco años; lo que convierte a Sudáfrica en el principal socio africano de China.

Observamos que la conformación de estos tipos de escenarios de cooperación en el Sur apunta a la formación selectiva de miembros de clubes exclusivos integrados por potencias o países emergentes en el Sur. Esta situación es tan evidente y preocupante que Las Casas (2009: 498-508) no duda en hablar de los intereses de “los conjuntos ganadores de Brasil y de la India” con respecto a la formación y consolidación del G-20. La situación es aún más preocupante cuando estos procesos de cooperación horizontal son marcados por lógicas imperantes en el mercado internacional; esto es, siguiendo el modelo neoliberal en la economía mundial. Los líderes de las potencias regionales emergentes en el Sur deben ir cuestionando frontalmente el orden global neoliberal, mediante escenarios de contrapropuestas como IBSA, BRICS y BASIC, y no sólo en los discursos sino desde la práctica. Es por ello que creemos que requieren de un replanteamiento encaminado hacia la inclusión de nuevos actores y donde exista un compromiso político real de los países miembros para no abandonar los intereses del Sur ante las tentadoras propuestas de países o bloques hegemónicos. Es solamente en estas condiciones que podemos cerciorarnos de que estos procesos de cooperación Sur-Sur se encuentran encaminados a mejorar las posibilidades de negociación de los países en desarrollo frente a los países del Norte.

Sin embargo, consideramos que el eslabón más débil de la triada es África, pese a sus potencialidades para jugar un papel importante en el marco de estas relaciones internacionales horizontales. Algunos de los factores que dificultan un posicionamiento más alentador de los países africanos son las desfavorables condiciones internas (políticas y económicas) debido a los conflictos internos, los golpes de Estado, la réplica de la democracia liberal con poca creatividad autóctona, y las consecuencias negativas resultantes del modelo neoliberal de los años noventa que, entre otros efectos, produjo una minimización del Estado, despojándolo de las condiciones mínimas para velar por el bienestar de sus habitantes. Pero eso no puede ser un motivo suficiente para negar las potencialidades que tiene el continente africano para convertirse en una potencia energética, además de cobijar inmensas riquezas culturales que servirían para dinamizar la formación de una triada con identidad propia,

diversa y polifónica. Es por ello que reivindicamos a África como un puente geográfico estratégico, cultural, político y económico para impulsar intercambios entre América del Sur y Asia con el propósito de diversificar los espacios de cooperación multilateral.

Consideraciones Finales

Todo lo anterior suscita la formulación de cuestionamientos críticos acerca de si China, Brasil e India, se han vuelto los nuevos amos de África; o si estas nuevas potencias adoptan los viejos hábitos de las potencias occidentales. Aunque estos interrogantes aluden al papel de las potencias regionales de Asia y América del Sur, no cabe la menor duda que suelen problematizar más el impacto de la cooperación sino-africana y situarlo en el centro del debate en torno a la cooperación Sur-Sur. Pero aparte del ascenso de la economía de China, la de la India también alimenta la demanda global de petróleo y otros bienes de los cuales África está bien dotada. Es por ello que consideramos que el continente africano está experimentando una oportunidad histórica para aprovechar efectivamente sus recursos naturales con el fin de ampliar sus bases económicas que le permitirían impulsar el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Más allá de las relaciones comerciales y de inversión, la cooperación Sur-Sur proporciona un canal a través del cual los beneficios del desarrollo económico en Asia y América del Sur pueden ser transferidos al continente africano, a través de una intensificación de las relaciones diplomáticas, marcadas por un sentido de solidaridad transnacional.

Además, pese a las limitaciones de las cooperación Sur-Sur en general y el protagonismo de China en particular, afianzamos los planteamientos de Foster, Butterfield, Chen & Pushak (2008: xi-xii) según los cuales “la llegada de China y otros actores emergentes como importantes financieros representa una alentadora tendencia para África, dada la magnitud del déficit de su infraestructura. Las inversiones realizadas por estos financieros emergentes no tienen precedentes por su tamaño y por ser proyectos de infraestructura a gran escala. Con los nuevos actores y las nuevas modalidades, se pone en marcha un proceso de aprendizaje para los prestatarios y financieros, ambos nuevos y viejos. Todavía quedan por tratar cuestiones espinosas relacionadas con el desarrollo de la capacidad nacional para negociar asuntos complejos e innovadores y reforzar modelos ambientales y sociales apropiadas para los proyectos desarrollo”.

En suma, el desafío clave para los gobiernos africanos es cómo hacer el mejor uso estratégico de todas las fuentes externas de financiamiento de la infraestructura, incluyendo las de los financieros emergentes, con el fin de combatir la pobreza y la desigualdad en un contexto marcado por nuevas opciones de políticas sociales y cambios estructurales. Además, a todos los países del Sur, les compete pensar los lazos horizontales que les une con un alto grado de respeto y una profunda consideración de intereses tangibles de sus pueblos, con el propósito de capitalizar nuevas formas de interacciones al convertirse en socios confiables, con intereses comunes, ganancias compartidas y ayuda mutua, siguiendo las dinámicas de la complementariedad, marcada por la confianza mutua política por el hecho de no haber tenido un pasado colonial con África.

Referencias Bibliográficas

- **Aguirre, M.**, 2013, “¿Es China una nueva potencia colonial en África?”, en RFI Español, 26 de marzo. Disponible en: <http://www.espanol.rfi.fr/africa/20130326-es-china-una-nueva-potencia-colonial-en-africa>.
- **Brocate, R.**, 2012, “La Cooperación al Desarrollo en África Habla Chino”, en Revista Instituto de Altos Estudios Europeos, N°18. Disponible en: <http://www.iaeee.eu/riaeee/num0/riaeee0art5.pdf>.
- **Foster, V.; Butterfield, W.; Chen, Chuan and Pushak, N.**, 2008, “Building Bridges: China’s Growing Role as Infrastructure Financier for Sub-Saharan Africa”, Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2614>.
- **German, L.; Schoneveld, G.; Wertz-Kanounnikoff, S. and Gumbo, D.**, 2011, “Chinese trade and investment and its impacts on forests: A scoping study in the miombo woodlands”, Working Paper No.84, CIFOR, Bogor. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2614/480910PUB0Buil101OFFICIALOUSE0ONLY1.pdf?sequence=1>.
- **German, L. and Wertz-Kanounnikoff, S.**, 2012, “Sino-Mozambican relations and their implications for forests: A preliminary assessment for the case of Mozambique”, Working Paper No.93, CIFOR, Bogor. Disponible en: <http://www.cifor.org/library/3796/sino-mozambican-relations-and-their-implications-for-forests-a-preliminary-assessment-for-the-case-of-mozambique/>.
- **Las Casas Campos, T.**, 2009, “Brasil e India: Intereses y Estrategias: en el Proceso de Construcción del G-20”, en Foro Internacional, Vol. XLIX, n° 3, julio-septiembre, El Colegio de México, México. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59921016002>.
- **Lechini, G.**, 2006, “¿La cooperación Sur-Sur es aún posible? El caso de las estrategias de Brasil y los impulsos de Argentina hacia los estados de África y la nueva Sudáfrica”, en Atilio Borón & Gladys Lechini (comps.) Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina, Buenos Aires: CLACSO.
- **Mesa, G.**, 2013, “Derechos ambientales en perspectiva de integralidad: Concepto y fundamentación de nuevas demandas y resistencias actuales hacia el “Estado ambiental de derecho”, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- **Molnar, M.**, 2013, “China en África, más allá del Neocolonialismo y la Cooperación Sur-Sur”, en Guía Para Periodistas, 20 de mayo. Disponible en: <http://guiaparaperiodistas.org/?p=3785>.
- **Reinoso, J.**, 2013, “El nuevo presidente chino llega a África para despejar el temor de neocolonialismo”, en El País, 25 de marzo. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/03/25/actualidad/1364213840_236094.html.
- **Santiso, J.**, 2006, “¿Realismo mágico? China e India en América Latina y África”, en Revista Economía Exterior, n° 38, Otoño, OECD Publishing. Disponible en: <http://www.oecd.org/dev/38447180.pdf>.
- **Wabgou, M.**, 2013b, “Escenarios de encuentro para reforzar la cooperación Sur-Sur: diálogos entre África, América Latina y el Caribe”, en Gustavo Adolfo Puyo Tamayo (ed.) Relaciones Internacionales: la posición de Colombia en el mundo, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia (en prensa).



La Cooperación Sur-Sur en las Políticas Exteriores de Argentina y Brasil en el siglo XXI

Gladys Lechini (Comp.)