
LA COOPERACIÓN SUR-SUR ENTRE ARGENTINA Y ÁFRICA EN EL CONTEXTO DE SUS RELACIONES HISTÓRICAS

GLADYS LECHINI*

PALABRAS CLAVE

Cooperación Sur-Sur; Argentina; África; Política Exterior.

RESUMEN

La Cooperación Sur-Sur se ha convertido últimamente en un término comodín, siendo utilizada con variado contenido e intencionalidad. Por ello, en este trabajo me ocuparé del concepto y de su contenido, para luego abordarla en el contexto específico de las relaciones de Argentina con los países africanos, desde su independencia hasta la actualidad.

ABSTRACT

South-South cooperation has recently become an elusive concept, being used with diverse meanings and objectives. This is the reason why I will devote myself to clarify the concept and its contents, for afterwards refer to it in a particular context: Argentina's Foreign Policy and its relations with the African countries since their inception in the international system.

* Licenciada en Ciencia Política y en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Master en Ciencias Sociales de FLACSO. Doctora en Sociología en la Universidad de Sao Paulo (Brasil). Profesora Titular de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). Investigadora Independiente del CONICET. Directora del Doctorado en Relaciones Internacionales (UNR). Directora del Programa de Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR). Ex coordinadora del Programa Sur-Sur de CLACSO. E-mail: gladystlechini@yahoo.com.ar

RÉSUMÉ

L'expression coopération Su-Sud est récemment devenue un passe-partout, utilisée avec un contenu varié et une intentionnalité. Par conséquent, dans cet article je m'occuperai du concept et de son contenu, pour tout de suite l'aborder dans le contexte spécifique des relations de l'Argentine avec les pays africains, depuis son indépendance jusqu'à aujourd'hui.

Introducción

La Cooperación Sur-Sur se ha convertido últimamente en un término comodín, siendo utilizada con variado contenido e intencionalidad. Por ello en este trabajo me ocuparé del concepto y de su contenido, para luego abordarla en el contexto específico de las relaciones de Argentina con los países africanos.

El concepto Sur surgió tras la segunda post-guerra como complementario y distintivo de otra realidad diferente a la del Norte industrializado. Comprendía a un grupo de países en desarrollo de América Latina, África y gran parte de Asia, con similares situaciones de vulnerabilidad y desafíos, aunque no era un conjunto homogéneo por sus particularidades, insertas en contextos locales y regionales diferentes. La idea del Otro como ser colonizado fue uno de los conectores entre los países del Sur, por entonces denominados del Tercer Mundo.

Con el correr de los años este grupo de países fue cambiando su posicionamiento e inserción internacional, en función de sus propias realidades domésticas y de los condicionantes sistémicos. Actualmente, el “Global South” también incluye a países emergentes, que en su tránsito ascendente presentan núcleos desarrollados junto con áreas periféricas, y que por esas mismas condiciones, utilizan estrategias de liderazgo o de *bandwagoning*, según la oportunidad.

La cooperación entre los países del Sur surgió en contraposición y complementación al eje Norte-Sur —que daba cuenta de una relación asimétrica— y en clara diferenciación con las relaciones Norte-Norte. Entre las contribuciones de autores que tratan el tema se podrían reconocer dos grandes líneas interpretativas, que a veces se entremezclan. Cooperación Sur-Sur en un sentido de “coalition building”, es decir, de construcción de alianzas políticas, principalmente en ámbitos multilaterales, y Cooperación Sur-Sur más cercana a la utilizada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

(PNUD), cuando la interpreta de una manera más pragmática, concreta y específica, como cooperación horizontal o cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD).

El “despertar de los pueblos afroasiáticos” en Bandung, en 1955, y la conformación del Movimiento de Países No Alineados en 1961, constituyeron los hitos que marcaron el surgimiento de esta alianza política, así como también la necesidad de asociarse para adquirir mayor poder de negociación¹ en un escenario donde la gran mayoría de sus miembros eran actores nuevos.

Asimismo y producto de la interacción entre ellos, se promovió en las Naciones Unidas el concepto de “Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD)”, para que los más avanzados transmitieran sus experiencias a otros países de condiciones y problemas semejantes. Varias iniciativas fueron tomando forma cuando en 1978 se organizó en Argentina la primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, cuyas recomendaciones fueron aprobadas en el Plan de Acción de Buenos Aires.

Frente a estas dos interpretaciones, conviene aclarar que este trabajo entiende la Cooperación Sur-Sur o cooperación entre países periféricos 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 con la adquisición de mayores márgenes de maniobra internacional. Es una construcción política que por su propia naturaleza requiere de ciertos supuestos básicos comunes (*like-mindedness*), que se explicitan en las negociaciones diplomáticas pero que también se pueden y deben complementar con diversas actividades referidas a las negociaciones comerciales, la asistencia técnica, etc.

Como la idea de Cooperación Sur-Sur es muy amplia y multifacética, para darle mayor precisión se considerarán sus distintas dimensiones; esto es, los aspectos geográfico-espaciales (su alcance), los actores involucrados y sus áreas temáticas. Por una parte, en términos *geográfico-espaciales*, la Cooperación Sur-Sur puede desarrollarse en el ámbito regional (en nuestro caso, por

1. Ese potencial se vio reflejado con el shock petrolero de 1973 y en 1974, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) y la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

ejemplo, con los países de América del Sur o en el MERCOSUR), en el contexto inter-regional (la que se desenvuelve, por ejemplo, entre los países de América del Sur y África) o trans-regional (como el caso de la asociación entre India, Brasil y Sudáfrica —IBSA—). En cuanto a los *actores involucrados*, la Cooperación Sur-Sur está básicamente implementada por los Estados a nivel del gobierno nacional, aunque cada vez más se incluyen iniciativas de actores subnacionales, provinciales y municipales. Asimismo son también relevantes las contribuciones realizadas por actores no gubernamentales en el desarrollo de sus programas y proyectos. Finalmente se destaca su amplia *variedad temática*, a saber, económica-comercial, técnica y científico-tecnológica, académica y diaspórica, entre otras (Lechini, 2009).

Argentina-África y la Cooperación Sur-Sur

En el caso de la Argentina, a la ya mencionada elusividad del concepto de Cooperación Sur-Sur se le debe añadir su imprecisión cuando se incluye en los discursos gubernamentales y, más aún, si se le hace un seguimiento a lo largo de los años, mostrando que la idea de la Cooperación Sur-Sur estuvo poco presente en las prioridades externas.

Tal y como lo demuestra el relevamiento de la bibliografía sobre política exterior argentina, la mayor parte de los trabajos refieren a las áreas prioritarias: Europa y los Estados Unidos, con esporádicos momentos latinoamericanos, ciertamente vinculados más a la subregión que hoy llamamos MERCOSUR. Hasta muy poco tiempo atrás, no se prestaba casi ninguna atención a las cuestiones Sur-Sur o a las relaciones con países de África y Asia, a las que podríamos considerar como las “no políticas” hacia el Sur.

Sin embargo y a pesar del bajo perfil en las acciones implementadas, a nivel de los discursos hubo momentos en los que desde la Tercera Posición, el tercermundismo, el desarrollismo o el no alineamiento, la política exterior argentina cuestionó con diverso grado de énfasis las asimetrías del orden internacional y las políticas intervencionistas de las grandes potencias, proponiendo reformas al orden económico internacional y dando prioridad a los vínculos horizontales con sus vecinos.

Este es el contexto donde se sitúan las relaciones de Argentina con los estados africanos desde su independencia, mostrando una escasa y errática vinculación. Los modos en que los diferentes y sucesivos gobiernos diseñaron la política exterior y la poca y variable relevancia otorgada a las relaciones

Sur-Sur, moldearon el bajo perfil de estas relaciones tanto a nivel del discurso como de las acciones.

La política exterior argentina hacia África fue y es una política “por impulsos”, que varía de intensidad según los periodos, gobiernos y proyectos de inserción internacional. Los *impulsos* explicitan acciones externas, generalmente discontinuas, que muestran cortos momentos de acercamiento con los estados del continente africano. Estos impulsos están vinculados a una necesidad u oportunidad contingente, directa o indirecta, sustento del acercamiento que, surgiendo de Buenos Aires, tuvo objetivos político-diplomáticos, comerciales o estratégico-militares. Durante los impulsos se abrieron embajadas², se enviaron y recibieron misiones diplomáticas y comerciales, y se incrementó el comercio (Lechini, 2006). Sin embargo este conjunto de acciones no generó una masa crítica que promoviera el diseño de estrategias para los estados de África, porque los impulsos respondían a iniciativas puntuales que luego se desvanecían.

Esta política espasmódica refleja un particular proceso decisorio. La baja prioridad de los estados africanos en las políticas implementadas por los sucesivos gobiernos, llevó a que las decisiones fueran tomadas a nivel del funcionamiento de “rutina” del Palacio San Martín. Generalmente las iniciativas de aproximación bilateral o multilateral (en el marco de los No Alineados y de las Naciones Unidas) se debieron a la buena voluntad e imaginación de los funcionarios a cargo del área, quienes lograban un espacio de maniobra para promocionar una acción u organizar una misión. Otras iniciativas se originaron en las recomendaciones de representantes argentinos en las Naciones Unidas, respondiendo a la energía de algunos embajadores argentinos destinados en los países africanos —quienes muchas veces debían luchar contra la inercia de Buenos Aires— o a la presión y el activismo de algún empresario con posibilidades de hacer negocios en África. Sin embargo, en el marco de una estructura desagregada, no necesariamente actuaron en forma coordinada, y menos aún como parte de un diseño organizado sobre la base de elementos racionales y oportunidades a largo plazo.

A pesar del bajo perfil descrito, hay un caso donde las decisiones se tomaron al más alto nivel: fue con la ruptura (1986) y el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Sudáfrica (1991), que marcó un punto de inflexión en las relaciones argentino africanas y, particularmente, sudafricanas (Lechini, 1995).

2. Argentina tuvo embajadas en Egipto, Libia, Argelia, Marruecos, Etiopía, Senegal, Costa de Marfil, Zaire, Gabón, Ghana, Liberia, Nigeria, Angola, Zimbabwe, Kenya y Sudáfrica.

Un repaso a los gobiernos argentinos nos permite observar tanto el lugar de la Cooperación Sur-Sur como el de los estados africanos en la conformación de la agenda externa de Buenos Aires. El presidente Arturo Frondizi (1958-1952) dio el primer paso para promover el acercamiento con los nuevos estados afroasiáticos. Consideraba que la pertenencia argentina a Occidente no implicaba una renuncia a la universalidad (Puig, 1984: 143). Consecuentemente, avanzó en la profundización de las relaciones con los países extrahemisféricos: recorrió Europa y Asia; en la India enfatizó la tendencia neutralista; en las relaciones con Latinoamérica privilegió la vinculación con Brasil.

El primer antecedente que mostró su interés por una aproximación al África fue el envío en 1960 del entonces embajador argentino ante las Naciones Unidas, Mario Amadeo, al festejo de las independencias de Zaire y de Somalia. De este modo se comenzó a gestar el *primer impulso africano*, el cual conllevó la elaboración del “Plan de presencia argentina en África”, que aconsejaba ya en 1961 —cuando sólo 27 estados africanos eran independientes— orientar la mirada argentina hacia ese continente. Este plan es fundacional, pues sus objetivos pueden considerarse subyacentes en casi todos los impulsos de esta relación errática: solidaridad Sur-Sur, votos apoyando las reivindicaciones argentinas en relación al conflicto de Malvinas y búsqueda de nuevos mercados. Estos mismos objetivos inspiraron en 1962 la creación del Departamento de África y Oriente Próximo en la estructura de la Cancillería —abarcando todos los países recientemente independizados del continente africano— así como el envío de la misión de Juan Llamazares que, pioneramente, recorrió ocho países africanos³.

Con Arturo Illia (1963-1966), Argentina intentó aprovechar el multipolarismo político y económico que se comenzaba a evidenciar en los sesenta y el surgimiento de nuevos estados independientes en el Sur, que mostraban la creciente desigualdad estructural en el mundo. Con el acento puesto en América Latina, se intentaron aproximaciones al Sur: Argentina participó como observador en la Segunda Conferencia de No Alineados en El Cairo, en octubre de 1964; buscó coincidencias con los países productores de materias primas en el marco de la UNCTAD y del G77, y privilegió la relación con los países del Cono Sur.

3. Esta misión especial tuvo como objetivo principal “una acción de promoción comercial y difusión, para un mayor acercamiento político y económico con los países africanos y difundiendo el conocimiento de la producción de nuestro país y las características de la misma. [...] Igualmente deberá exponer ante las autoridades de los países que visite la posición Argentina sobre autodeterminación de los pueblos, contra el colonialismo y por la igualdad jurídica de los estados” (Llamazares, 1962).

El *segundo impulso* se produjo en 1965, cuando el embajador Carlos Alberto Leguizamón presidió otra misión especial al continente africano. En esta década se crearon varias embajadas, en Sudáfrica (en 1960, donde existía una legación desde 1950), Marruecos (1961), Nigeria (1963), Ghana (1963), Argelia (1964), Senegal (1964), Liberia (1964) y Etiopía (1968). Pero fueron intentos aislados hasta que en 1974, durante la presidencia de Perón, se envió una misión comercial a cargo de los consejeros Ramiro Arias y Rodolfo Potente, *el tercer impulso*.

El tercer gobierno peronista (1973-1976) buscó incrementar los márgenes de maniobra del país implementando “un nuevo proyecto autonomista heterodoxo” a través de la diversificación de las relaciones internacionales. De este modo, la política exterior privilegió la región; se mantuvieron vínculos normales con Estados Unidos, pero se restablecieron relaciones con Cuba y se iniciaron con la República Democrática Alemana, Corea del Norte y Vietnam del Norte. Se trató de dinamizar la relación con Europa y varios países afroasiáticos. Precisamente la vinculación con este último bloque, hizo que en septiembre de 1973, en la Reunión de Argel, se decidiera el ingreso de Argentina como miembro pleno al Movimiento de Países No Alineados, cuando éste se encontraba en el cenit de su prestigio.

Según la interpretación de Paradiso (1996:171), “el enrolamiento en el No Alineamiento fue visto como un instrumento para disminuir la dependencia, favorecer el desarrollo y restaurar antiguos brillos nacionales. Constituía, por fin, la oportunidad para explorar las posibilidades de Cooperación Sur-Sur, otro campo que en esos días se consideraba importante para salir del atraso”. Con la muerte de Perón, el enfoque tercermundista se hizo cada vez más retórico, privilegiándose de manera poco clara las relaciones con algunos países árabes, entre ellos Libia.

Durante el gobierno militar (1976-1983), autodenominado Proceso de Reorganización Nacional, se produjo el *cuarto impulso*. Se enviaron varias misiones comerciales que firmaron los primeros acuerdos de cooperación con países del África Negra —con la excepción de Gabón que tenía acuerdos desde 1977— en el marco de una preocupación dominante en la política exterior argentina de la época: el cierre de los mercados tradicionales por las políticas proteccionistas de subsidios de la Comunidad Económica Europea. África fue así percibida como un mercado alternativo.

A pesar de su oposición ideológica a la filosofía y objetivos de los No Alineados, y no sin debates internos, los militares decidieron quedarse en el

Movimiento —con un muy bajo perfil— para no profundizar el aislamiento internacional y asegurarse los votos para algunos reclamos tradicionales de Argentina. En 1982, con la crisis de Malvinas, los estados de África, que hasta entonces habían sido considerados marginales en la política exterior argentina, recibieron varias misiones políticas de buena voluntad e invitaciones a los jefes de Estado para visitar Buenos Aires. El objetivo era conseguir su apoyo en la Asamblea General de las Naciones Unidas cuando se tratara el asunto Malvinas. Este *quinto impulso* convirtió a los estados africanos en objeto de “uso diplomático”.

Junto a la recuperación de la democracia, el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) buscó recobrar la credibilidad externa y reinsertar a la Argentina en el mundo, a partir de la defensa de la democracia, la autonomía nacional y el respeto a los derechos humanos, tanto en la dimensión interna como internacional.

El mantenimiento de la paz y la democratización del sistema internacional fueron dos banderas enarboladas por el gobierno argentino que participó activamente en el foro de los No Alineados, en el Grupo de Apoyo de Contadora, en el Consenso de Cartagena y en el Grupo de los Seis. Si bien no se formuló una estrategia de Cooperación Sur-Sur explícita, los primeros pasos fueron dados con la aproximación argentina a los No Alineados —con una posición genuina, lejos de oportunismos coyunturales—, la actuación del país junto a sus pares latinoamericanos y afro-asiáticos, así como la cooperación técnica desplegada con otros países en desarrollo.

Contrariamente a los militares que habían potenciado las diferencias de Argentina con los países del Sur, Alfonsín destacó las coincidencias objetivas emergentes de la propia condición de subdesarrollo y la percepción compartida sobre la falta de equidad del orden vigente. De este modo se apuntó a fortalecer las relaciones Sur-Sur mediante el apoyo de diversos esquemas de cooperación, concertación e integración selectiva, para enfrentar problemas similares. En ese contexto se crearon en 1987 la Dirección de África y Medio Oriente, la Dirección de África Subsahariana y la Subsecretaría de Cooperación Internacional.

El entonces director del Área de África y Oriente Próximo mencionaba al respecto: “Nuestra política responde a la consecución de tres objetivos fundamentales: mantener relaciones de amistad y cooperación con todos los países, expandir los mercados para la colocación de nuestros productos tradicionales y no tradicionales y coordinar nuestras posiciones con esos países en los foros internacionales en todas aquellas cuestiones donde tenemos

intereses en común”⁴. Con Alfonsín, la cooperación política fue también acompañada de cooperación científica y técnica.

Aunque Argentina recibía cooperación técnica de los países industrializados, con un sistema científico-tecnológico en consolidación, ya era un país que comenzaba a brindar cooperación horizontal. Los programas implementados permitían transferir conocimientos, experiencias exitosas y equipamientos sofisticados así como capacitar recursos humanos y fortalecer las instituciones del país receptor, posibilitándole realizar un salto cualitativo duradero.

A través de la recién creada Subsecretaría de Cooperación Internacional, se apuntaba a fomentar la Cooperación Sur-Sur y desarrollar vinculaciones con los países de América Latina y África. El objetivo era activar la cooperación técnica con estos países a fin de viabilizar aproximaciones para la apertura de mercados no tradicionales e incentivar el intercambio de tecnologías en campos no explorados⁵.

En este contexto, la Cancillería argentina envió y recibió misiones de cooperación científica y tecnológica, en el marco de un convenio firmado con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo⁶. De este modo se enviaron a los estados africanos dos misiones de cooperación en 1986, cinco en 1987 y dos en 1988. Además, entre 1987 y 1988 se realizaron en Argentina —con eje en Buenos Aires, pero incluyendo diversas regiones del país— cuatro Seminarios argentino-africanos para incentivar la cooperación técnica en áreas específicas, contando con el apoyo de organismos nacionales altamente capacitados como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI). Por la llamada *cooperación en cascada*, los países relativamente más desarrollados, que han adaptado las tecnologías de los países industrializados a sus propios territorios y necesidades, las transfieren a sus socios del Sur, tal como lo hizo Brasil con su *tecnología tropicalizada*, adaptada a sus condiciones climáticas y a sus necesidades.

En este contexto, la ruptura de relaciones diplomáticas con el gobierno racista sudafricano, el 22 de mayo de 1986, marcó el fin de las ambigüedades entre

4. Entrevista calificada con Vicente Espeche Gil, embajador a cargo del Área de África, Buenos Aires, abril de 1987.

5. WEINER, Pedro (1986), “La cooperación internacional en nuestro país”, trabajo presentado al Primer Congreso Nacional de la ALADAA, (Buenos Aires) 15 a 17 de octubre.

6. Memorandum of Understanding between the Government of Argentina and the UNDP Regional Bureau for Africa, 1986 november, 7.

los países de la llamada África Negra y Sudáfrica. Constituyó el *sexto impulso*, que apuntaba a consolidarse como política, al desarrollar una serie de acciones que se enmarcaban en una agenda externa donde los No Alineados y el Tercer Mundo tenían un lugar. Entre los gestos, destacan los viajes argentinos a nivel presidencial y ministerial, como el de Alfonsín a Argelia en octubre de 1984 —que se constituyó en la primera visita oficial de un jefe de Estado argentino a África— y su asistencia a la cumbre de los No Alineados, en Zimbabwe (Harare, septiembre de 1986)⁷. También se enviaron y se recibieron misiones de cooperación científica y tecnológica y se incrementó la relación comercial. Todas estas políticas y acciones permiten afirmar que éste fue el impulso más intenso con objetivos político-diplomáticos y comerciales, elaborándose esta vez un diseño que comenzó a implementarse, aunque se desvaneciera por la falta de continuidad durante la administración que lo sucedió.

Con el gobierno de Carlos Menem (1989-1999) sobrevinieron una serie de cambios en la orientación de la política exterior entre los cuales el más notable fue el llamado “alineamiento automático con Estados Unidos”. El multilateralismo del Sur fue considerado inapropiado e irrelevante en los nuevos escenarios de la posguerra fría. Con ese argumento se justificó la retirada abrupta de los No Alineados en 1991 —aunque no del Grupo de los Quince—. La Cooperación Sur-Sur estuvo ausente de la agenda externa.

A lo largo de toda la década de los noventa no se consideró prioritario implementar acciones conjuntas con los países en desarrollo, que atravesaban similares o mayores problemas y que en términos costos-beneficios no ofrecían réditos para Argentina⁸. No se diseñaron estrategias para África: fue el momento más alto de la “política de la no política”. La relación diplomática se restringió a aquellos países del norte de África con los cuales Argentina mantenía una vinculación comercial constante y montos importantes, o a estados con potencialidades, como Nigeria o Sudáfrica. Así, se mantuvo una vinculación directa entre el perfil político-diplomático y el enfoque pragmático de las

7. Dante Caputo fue el primer canciller que realizó un viaje por África Subsahariana en 1988, del 8 al 23 de abril, en el marco del cual visitó Angola, Costa de Marfil, Ghana, Gabón y Cabo Verde. El canciller otorgó relevancia política a los países africanos tanto en las instancias bilaterales como en las multilaterales. Visitó Argelia (diciembre de 1984) y Marruecos (1985), y estuvo en Angola en 1985, en la reunión preparatoria de la cumbre de los No Alineados, y en Harare (1986). Asimismo habló en nombre del Grupo de los Ocho en Addis Abeba, en el aniversario de la creación de la Organización para la Unidad Africana (OUA), el 25 de mayo de 1988, frente a todos los representantes del continente africano. Si bien estos dos últimos viajes estuvieron muy relacionados con su candidatura a la presidencia de la Asamblea General de las Naciones Unidas, no dejaron de ser sustancialmente positivos en el ámbito del mejoramiento de las relaciones argentino-africanas.

8. Recuérdese que Carlos Escudé fue el inspirador de la política de alineamiento automático con Estados Unidos que la Argentina desarrolló con Menem. Para un análisis más detallado ver: Lechini, Gladys, 1994 y 1998.

relaciones externas, con una balanza comercial favorable a la Argentina. Se cerraron embajadas en Etiopia, Costa de Marfil, Gabón, Senegal y Zaire.

Sin embargo, a este declive del perfil político en los países del África Negra debe contraponerse el reestablecimiento de relaciones diplomáticas con Sudáfrica, el 8 de agosto de 1991, y la consiguiente reapertura de la embajada argentina. Este *séptimo impulso* se reafirmó con el viaje de Menem a Sudáfrica el 24 de febrero de 1995, que lo constituyó en el primer mandatario americano en visitar oficialmente la flamante democracia. Una misión comercial multisectorial presidida por el embajador Eduardo Sadous en mayo de 1999, a Angola, Mozambique y Costa de Marfil, cerró la gestión.

En tanto Adalberto Rodríguez Giavarini, el canciller del gobierno de la Alianza (1999-2001), consideraba que no sólo era importante orientar la política exterior hacia el diálogo Sur-Sur, sino que también había que redireccionarla hacia el diálogo Sur-Norte, por oposición al conocido dilema Norte-Sur. Al categorizar a la Argentina como un país de clase media, sostenía que era posible formar una “red de negocios bilaterales con países similares de Medio Oriente, África Subsahariana y Europa Oriental con el objetivo de abrir mercados para las exportaciones argentinas” (Miranda 2003: 39) presentando una opción comercialista. Por ello los contactos fueron con aquellos países con los cuales ya existía una relación comercial relevante o muy promisoría, continuando la línea de Menem.

El dato nuevo lo constituyó el avance conjunto en las relaciones de Argentina y Brasil con los estados del área, pudiendo hablarse ahora de un “impulso multilateral”. Por ejemplo, con respecto a la relación con Sudáfrica, además de las visitas mutuas y del incremento del comercio se pueden señalar la negociación para la firma del preacuerdo entre el MERCOSUR y Sudáfrica, en el 2000, en Florianópolis, con la presencia de Mbeki y la firma, el 16 de diciembre de 2004 en Belo Horizonte, Brasil, de un acuerdo Preferencial de Comercio entre el MERCOSUR y la SACU⁹, un Protocolo para la Solución de Controversias y un Memorandum de Entendimiento.

Luego de la renuncia de Fernando De la Rúa, el gobierno de Eduardo Duhalde (2002-2003) no pudo diseñar un esquema de inserción de un país complicado por la crisis política y económica. En palabras de Miranda (2003: 69) la política exterior de la administración interina estuvo muy atada a la coyuntura argentina, es decir, fue una política exterior “en situación”. No obstante, el

9. La Unión Aduanera del África Austral está integrada por Sudáfrica, Namibia, Lesotho, Swazilandia y Botswana.

canciller Carlos Ruckauf intentó innovar y habló de llevar a cabo una política exterior de *poligamia* con los distintos continentes.

Esta extraña expresión diplomática que buscó identificar al MERCOSUR, Europa, Asia y África como los objetivos de la política exterior del gobierno nacional, se utilizó, ante todo, para diferenciarse de las relaciones carnales que se habían propiciado con Estados Unidos durante el gobierno de Menem.

Aunque no se observa una exhortación explícita a la Cooperación Sur-Sur, en el discurso de política exterior de esos momentos comienza a vislumbrarse el interés de algunos sectores de la cancillería por profundizar la opción comercialista, frente a la necesidad del país de llevar adelante una estrategia de diversificación de mercados y de socios, entre los cuales están varios países del Sur.

Con la llegada al gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) es posible detectar en el discurso de política exterior la idea de Cooperación Sur-Sur, la cual fue tomando cuerpo en diversas iniciativas multilaterales y en algunas bilaterales con Brasil y Venezuela. Instancias como la Cumbre América del Sur-Países Árabes, la Cumbre América del Sur-África y el relanzamiento de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS) en Luanda, en junio de 2007, han sido foros políticos internacionales Sur-Sur en los cuales Buenos Aires tuvo presencia. Lo mismo sucedió en los aspectos multilaterales comerciales, en el ámbito de la OMC, donde Argentina siguió a su socio en el MERCOSUR, Brasil, en la promoción de posiciones comunes y negociaciones conjuntas entre los países del G-20 y del NAMA 11, aunque haya distancias, en función de los disímiles intereses sectoriales de los respectivos países.

El énfasis discursivo en la Cooperación Sur-Sur se vio particularmente reflejado en las vinculaciones con Sudáfrica, país con el cual la relación se ha intensificado (Lechini 2010). Durante la visita realizada en el marco de la misión multilateral el entonces canciller Jorge Taiana sostuvo: “Argentina y Sudáfrica han comenzado a consolidar una nueva relación estratégica que estoy seguro será el modelo para la Cooperación Sur-Sur [...] Compartimos el principio del multilateralismo como manera de resolver los problemas de la comunidad internacional”¹⁰.

10. “Taiana calificó de exitosa la misión comercial y política en Sudáfrica”, Información para la prensa n° 056, 28 de febrero de 2007. En sitio web del Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto de la República Argentina: <http://www.mrecic.gov.ar/portal/prensa/prensa.php?buscar=02/2007>

A pesar del cambio de presidente y de Ministro de Relaciones Exteriores (Rafael Bielsa con Néstor Kirchner y Jorge Taiana con Cristina Fernández, que asumió en 2007) y de las modificaciones en el estilo, comunicación y frecuencia de las reuniones entre el gabinete de ministros y el Jefe de Estado, entre las dos presidencias hay más continuidades que mudanzas en el devenir de las relaciones de Argentina con África. Las variaciones de intensidad pueden deberse al ritmo que pudieron imponerle los directores de Área (DIASA y DANMO), los embajadores acreditados en el continente africano o en Buenos Aires así como los actores privados que generan las micro relaciones. La mirada mercantilista quedó clara con la gira de la presidenta por países norteafricanos (Libia, Argelia, Egipto y Túnez) en noviembre de 2008, mostrando las consecuencias del sostenido crecimiento del comercio bilateral.

Entre tanto, se ha avanzado desde la perspectiva de la Cooperación Sur-Sur técnica. En los noventa se creó la Dirección General de Cooperación Internacional (DGCIN), dependiente de la Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto¹¹. Entre sus lineamientos estratégicos figura: desarrollar y focalizar la Cooperación Sur-Sur y Triangular, procurando la reducción de las asimetrías en la región, de cara al cumplimiento de los Objetivos del Milenio. Al brindar asistencia técnica, Argentina busca tener una presencia activa en la comunidad internacional, impulsando iniciativas dirigidas a promover la inclusión social, el desarrollo sustentable, la solidaridad entre los pueblos, la defensa de los derechos humanos y la equidad en todas sus formas.

Este camino ha sido tomado por el Fondo Argentino de Cooperación Horizontal (FO-AR) de la DGCIN, creado en 1992. Este es un instrumento de política exterior por medio del cual Argentina promueve iniciativas conjuntas de cooperación técnica con otros países de menor o igual desarrollo relativo económico y social, mediante mecanismos de asociación, colaboración y apoyo mutuo. Aunque la mayor asistencia brindada ha estado orientada a países de América Latina y el Caribe, recientemente se han incorporado países africanos entre los que figura Angola (salud oftalmológica), Mozambique (intercambio científico) y países de África del Norte como Túnez, Marruecos, Argelia, Egipto y Libia, para combatir la desertificación¹².

11. <http://www.mrecic.gov.ar/dgcin.html> consultada el 18 de febrero de 2010.

12. Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto (MRECIC), Buenos Aires, Revista del Fondo Argentino de Cooperación Horizontal N° 9 (Edición Especial 15 años del FO-AR). Buenos Aires 2008.

Mirando hacia el futuro

Frente a los desafíos del siglo XXI se hace urgente repensar nuestras realidades desde una perspectiva Sur y reelaborar enfoques más apropiados para abordar y resolver nuestros problemas. En este sentido, la coyuntura regional latinoamericana es favorable.

Una mayor Cooperación Sur-Sur debe incluir tanto la búsqueda de nuevas vías hacia el desarrollo y la autonomía —a través de la negociación y la gestación de alianzas políticas— como el camino de la cooperación técnica y comercial.

La Cooperación Sur-Sur, en sus dos vertientes, debe ser reforzada, promovida y perfeccionada. Su práctica no debe significar el abandono de las relaciones con el Norte, sino su complementación, en una cooperación triangular. El Sur no debe renunciar a sus intereses y para ello necesita discutir desde una mejor posición, que dependerá de los proyectos de las elites políticas y económicas, y de las condiciones para valorizar las potencialidades de las relaciones entre el Sur.

La cooperación política y científico-tecnológica que Argentina puede desarrollar con los países africanos tiene un potencial inmenso. Sólo se han dado los primeros pasos. Para avanzar se requiere de un mayor conocimiento mutuo, de la toma de conciencia de las posibilidades existentes para incrementar las relaciones a ambos lados del Atlántico, en un mundo cuyo orden se esta reestructurando. Políticas exteriores consistentes, con estrategias y proyectos a largo plazo, implementadas con o sin el socio mayor del MERCOSUR, permitirán transformar el discurso de la Cooperación Sur-Sur en una realidad.

Bibliografía

- LECHINI, Gladys: “El lugar de África en las presidencias de los Kirchner (2006-2009)” en *La política exterior de Cristina Fernández*, Ediciones CERIR, Rosario, 2010.
- LECHINI, Gladys: “La Cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina ¿Mito o realidad?”, en *Revista Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid*, Madrid, número 12, octubre de 2009, pp. 55 a 81. http://www.relacionesinternacionales.info/revista/revista/N12/pdf/Revista_Relaciones_Internacionales_Numero_12.pdf
- LECHINI, Gladys: *Argentina y África en el espejo de Brasil. ¿Política por impulsos o construcción de una política exterior?*, Ediciones CLACSO, Buenos Aires, 2006.

- LECHINI, Gladys: “Argentina y África durante la segunda Administración Menem” en CERIR: *La Política Exterior Argentina, 1994/1997*, Ediciones CERIR, Rosario, 1998, pp. 175 a 198.
- LECHINI, Gladys: *Las relaciones Argentina-Sudáfrica desde el Proceso hasta Menem*, Ediciones CERIR, Rosario, 1995.
- LECHINI, Gladys: “La política exterior argentina hacia África”, en CERIR: *La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, Ediciones CERIR, Rosario, 1994, pp. 311 a 335.
- LLAMAZARES, Juan: *Informe de la Misión Especial*, Buenos Aires, 21 de agosto de 1962 mimeo.
- MIRANDA, Roberto: *Política exterior argentina. Idas y venidas entre 1999 y 2003*, Rosario: Ediciones PIA. 2003.
- PARADISO, José: “El poder de la norma y la política del poder 1880-1916”, en Jalabe, Silvia (comp.), *La Política Exterior Argentina y sus protagonistas – 1880-1995*, Buenos Aires: Nuevo Hacer- GEL-CARI. 1996.
- PUIG, Juan Carlos: “La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural”, en Puig, J. C. (comp.), *América Latina. Políticas Exteriores Comparadas*, Buenos Aires: GEL. 1984