

# La cooperación sur-sur en las agendas externas de Argentina y Brasil<sup>1</sup>

**Gladys Lechini**

Universidad Nacional de Rosario – CONICET

## **Resumen**

El objetivo de este trabajo es analizar el lugar de la cooperación Sur-Sur en las agendas de política exterior de Argentina y Brasil y discutir si puede convertirse en un instrumento válido para incrementar los márgenes de autonomía de ambos países en el sistema internacional actual. Bajo el supuesto que se debe proponer una producción de conocimiento propia de nuestra región latinoamericana en el contexto Sur, me ocupé de clarificar el concepto de ‘Sur’ en el marco de los estudios de relaciones internacionales en América Latina y de contextualizar la idea de cooperación Sur-Sur, para detectarla en las percepciones de Argentina y Brasil.

**Palabras clave:** Cooperación Sur-Sur – Argentina – Brasil – agendas de política exterior

## **Abstract**

The purpose of this paper is to discuss whether South-South cooperation has a place in the foreign policy agendas of Argentina and Brazil, under the assumption that it could be a useful tool to increase the margins of manoeuvre and autonomy of both countries in the present international system. Considering that local knowledge production is central for the countries of the South, South-South cooperation is defined, described and contextualized within the framework of Latin America’s international relations.

**Key Words:** South-South cooperation – Argentine – Brazil – foreign policy agendas

---

## Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar el lugar de la cooperación Sur-Sur en las agendas de política exterior de Argentina y Brasil y discutir si puede convertirse en un instrumento válido para incrementar los márgenes de autonomía de ambos países en el sistema internacional actual. Luego de abordar la cooperación Sur-Sur desde una perspectiva conceptual e histórica me ocupé de avanzar en torno al lugar de la mencionada cooperación en las agendas externas de Argentina y Brasil y así discutir la viabilidad de afianzar una cooperación estratégica entre los socios del MERCOSUR

En este nuevo siglo, los cambios internacionales y regionales hacen necesario rediscutir y repensar las categorías y los conceptos utilizados, para plantear nuevas formas de inserción internacional. Frente a la incertidumbre del actual orden político y económico internacional y las recurrentes crisis locales, se hace ineludible la construcción de criterios propios, derivados de la experiencia compartida entre los países del Sur.

## El Sur Global

Cabe aquí entonces preguntarse ¿qué es el Sur?, término que ha sido y es usado en múltiples contextos y circunstancias. ¿Es una categoría residual? ¿Cómo surgió este concepto que tiene tan variados contenidos y acepciones?

El Sur es la periferia, está al sur del centro, que es el Norte. El concepto *Sursurgió* como complementario y/o distintivo de otra realidad diferente a la de los países del Norte, industrializados / desarrollados / centrales. Comprende a un grupo de países periféricos o en desarrollo, que comparten similares situaciones de vulnerabilidad y desafíos, pero que en función de sus particulares realidades no pueden ser considerados un grupo homogéneo. Poseen diferencias entre los contextos locales, diferencias socio-económicas, político-culturales que no se condicen con los marcos culturales heredados. Sin embargo, la idea del Otro como ser colonizado, es de alguna manera uno de los conectores entre los países del Sur, del *global South*, como se lo está denominando actualmente.

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 posguerra. Su puesta en escena fue en 1955, en Bandung; profundizándose en los sesentas, con la conformación del Movimiento de Países No Alineados y con la creación del Grupo de los 77 (G77) en 1964 –en el marco de la reunión de la primera UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) en Ginebra– para discutir cuestiones vinculadas al comercio y el desarrollo.

La idea de una alianza del Sur también se vio reflejada en el espíritu de la reunión que tuvo lugar en La Habana, en 1966, con la organización de la Primera Conferencia Tricontinental que creó la OSPAAAL (Organización de Solidaridad con los Pueblos de América Latina, Asia y África) para promover *la solidaridad con los reclamos y las luchas de los pueblos del Tercer Mundo*. Para ese entonces se hablaba del Trueno de Bandung, del surgimiento del Tercer Mundo como una nueva fuerza vital en los asuntos internacionales (Worsley, 1972).

Sin embargo fue la década del setenta la que marcó la presentación exitosa en sociedad de los países del Sur, mostrando que era posible desarrollar acciones mancomunadas tendientes a resolver cuestiones injustas relacionadas con el orden económico internacional. Se confiaba que la cooperación entre aquéllos que sufrían las mismas situaciones de dependencia posibilitaría reforzar su capacidad de negociación con el Norte.

Ese potencial se vio reflejado con el shock petrolero de 1973 y sus efectos sobre las economías de los países desarrollados, mostrando las posibilidades de una concertación entre países productores de materias primas, y en 1974, cuando la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Declaración de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) y la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Estos éxitos hicieron pensar que los países del Sur tenían amplias posibilidades de revertir una situación internacional desventajosa e injusta. Pero el modelo de cooperación fracasó por su naturaleza general y su amplia esfera de acción: la falacia del argumento era la premisa básica que todos los países en vías de desarrollo tenían más cosas en común que las que poseían en realidad y que las soluciones a sus problemas podían ser aplicadas uniformemente con el mismo éxito.

En los años ochenta, la crisis de la deuda ofreció una buena oportunidad para desarrollar acciones coordinadas. Sin embargo, las políticas implementadas por los países desarrollados junto a los acreedores privados, sumadas a las fragilidades económicas de los países endeudados, disolvieron las tentativas de cooperación multilateral. A pesar de ello, los países latinoamericanos fueron capaces de implementar políticas de concertación para la resolución de conflictos en la región (Consenso de Cartagena, Grupo de Contadora, Grupo de Apoyo a Contadora, Grupo de los 8).

En los noventa, con la finalización de la Guerra Fría, el avance de la globalización, la implementación de las políticas neoliberales y los graves problemas económicos de los países en desarrollo diluyeron el accionar multilateral del Sur, que se había gestado a partir del diseño e implementación de políticas gubernamentales. Aceptar las reformas neoliberales, significó para los países del Sur que el Estado, que originariamente había sido el agente primario del desarrollo, fuera ahora el problema.

El final de siglo vio el triunfo del pensamiento único –corporizado en la globalización inevitable–, del modelo de economía neoliberal –acompañado por los planes de ajuste estructural– y la ampliación de las regiones en democracia, pero con un Estado que debía achicarse. Pero el mencionado modelo no trajo aparejado bienestar y desarrollo para nuestros países, pues los estados centrales organizaron el nuevo orden con sus propias reglas de juego, las cuales, en general, estaban estructuradas para su beneficio y no tenían en cuenta los problemas ni las necesidades del conjunto de los estados de la sociedad internacional.

El siglo XXI encuentra a los países del Sur frente a las consecuencias negativas derivadas de la aplicación de las medidas sugeridas y/o impuestas por el llamado Consenso de Washington, las cuales agudizaron la brecha entre ricos y pobres, dejando en el propio Sur una pesada deuda social. La vinculación automática y exclusiva con los países centrales está mostrando sus fallas, y hoy se hace ineludible la discusión acerca de los modos de elaborar, en los países de América Latina y de África, un nuevo modelo de desarrollo que contribuya a superar buena parte de nuestros males.

### **La cooperación Sur-Sur (CSS)**

La cooperación entre los países del Sur surgió en contraposición o en 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 refieren al 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 PNUD, cuando la interpreta de una manera más pragmática, concreta y específica, como cooperación horizontal o cooperación técnica entre países en desarrollo. También se dio en llamar “cooperación en cascada”.

Entiendo 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 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*).

Como la idea de cooperación Sur-Sur es muy amplia y multifacética, para darle mayor precisión y contenido se la abordará aquí en sus variados aspectos. Por una parte, y desde una perspectiva *geográfico-espacial*, puede producirse cooperación Sur-Sur en el ámbito regional (en nuestro caso, por ejemplo, con los países de América del Sur), en el contexto inter-regional (la que se desarrolla entre los países de América del Sur y África) o trans-regional (como el caso de IBSA, asociación entre India, Brasil y Sudáfrica).

En cuanto a los *actores involucrados*, la Cooperación Sur-Sur está básicamente implementada por los Estados, pero también son muchas veces relevantes las contribuciones realizadas por actores no gubernamentales en el desarrollo de sus programas y proyectos.

En cuanto a sus *dimensiones* se destacan la económica-comercial, la técnica y científico-tecnológica, la académica y la diaspórica. La *cooperación económica-comercial* entre los países del Sur se sustenta en la toma de conciencia por parte de los gobiernos de su situación desventajosa en las negociaciones para acordar un régimen internacional de comercio e inversiones. Ello explica la búsqueda de alternativas a través de la conformación de coaliciones o alianzas intergubernamentales en las negociaciones multilaterales –tanto dentro como fuera de la OMC (Organización Mundial del Comercio)– para sentar las bases de una nueva configuración de poder mundial que sea más justa y equitativa (Keet, 2006).

La llamada *cooperación horizontal* entre estados de similar desarrollo refiere por lo general a la *cooperación técnica y científico-tecnológica*. La cooperación técnica alude a la transferencia de capacidades técnicas y administrativas entre los propios países en desarrollo (el *know-how* o saber-hacer), en tanto la segunda se orienta a la realización de actividades conjuntas de investigación para promover avances científico-tecnológicos que les permitan un desarrollo integral. Iniciativas de esta naturaleza fueron la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Agua en Mar del Plata, en 1977, y la primera reunión de CTPD (Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo) realizada en Buenos Aires, en septiembre de 1978, donde se consolidó el concepto de cooperación Sur-Sur, con la puesta en marcha de una Unidad Especial establecida por el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). Otros ejemplos se encuentran en la cooperación técnica desarrollada por Argentina y Brasil con los países africanos en la década del ochenta o en las actividades del FOAR (Fondo Argentino de Cooperación Horizontal)<sup>2</sup>, dependiente de la Dirección General de Cooperación Internacional en Argentina y de la ABC (Agencia Brasileña de Cooperación)<sup>3</sup> en Brasil. En esa línea se considera la llamada *cooperación en cascada*, pues 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*.

La *cooperación académica* cobró nuevo impulso cuando las corrientes de análisis acuñadas en el Norte, eurocéntricas y lineales, no dieron cuenta de los problemas que aquejan a

los países del Sur. El modelo impuesto en la década del noventa generó en los países de América Latina una direccionalidad muy marcada en los trabajos académicos en relaciones internacionales y en ciencias sociales, marginando opciones tales como la africana, con el mote de ser investigaciones ociosas, impertinentes, débiles o inútiles. Dos factores contribuyeron a consolidar esta tendencia: un esquema de vinculación entre conocimiento y poder, esto es, *produzcamos conocimiento para los espacios de poder vigentes*, y la condicionalidad de las principales líneas de financiamiento. Con esta particular orientación se cerraron las puertas para habilitar nuevos modos de pensar la inserción internacional de nuestros países en el Sur.

Por ello hoy se plantea descolonizar las ciencias sociales (Lander, 2000) para modificar la forma de producción de conocimiento y poder transformar las relaciones de poder. Los académicos de los países del Sur debemos desarrollar nuestros propios marcos conceptuales y analíticos sobre la base del conocimiento construido, adquirido y compartido desde diferentes latitudes y elaborar una concepción pluralista y renovada para un mundo incluyente y mejor distribuido (Lechini, 2008).

La presencia africana en América, y en particular en algunos países caribeños y sudamericanos como Colombia, Venezuela y Brasil, ha dejado huellas indelebles en la cultura y conformación de los estados nacionales (Lechini, 2008). Consciente de ello, la Unión Africana ha designado a la Diáspora como la sexta región de África, en reconocimiento a la vital contribución que ella puede hacer para el desarrollo de ese continente, tal como lo había planteado Marcus Garvey cuando sostenía que África era para los africanos del continente y del exterior. La confluencia de estas dos caras hace de la *cooperación diaspórica* otro componente vital de la cooperación Sur-Sur entre América Latina y África, como lo ha demostrado la conferencia global sobre la diáspora que tuvo lugar en Barbados en 2007, preparatoria de una cumbre en África.

En este contexto algunos gobiernos del Sur, particularmente aquéllos que pueden considerarse potencias regionales, potencias medias o líderes emergentes, han comenzado a desarrollar iniciativas conjuntas a través de la organización de reuniones con el fin de gestar alianzas que apunten a defender intereses compartidos. En algunos casos, el objetivo ha sido aún de más alto alcance, al cuestionar el sistema económico existente y los regímenes de poder, para proponer reglas de juego más equitativas.

La crisis del modelo de la década del noventa abrió un nuevo abanico para ampliar los temas abordados en la producción de conocimiento en materia internacional, por su condición de necesarios. Por ello este trabajo busca reposicionar un núcleo temático que abra perspectivas para el desarrollo de nuevas líneas de acción y de investigación de geometría variable, aprovechando los escenarios internacionales donde ocurren los procesos de regionalización y de globalización. En esa dirección apuntan los estudios sobre el lugar de la cooperación Sur-Sur en las agendas de Brasil y Argentina.

## **Brasil y la cooperación Sur-Sur**

La idea de la cooperación Sur-Sur estuvo presente en la política exterior brasileña de manera constante, aunque con diferentes grados de intensidad. De acuerdo a Soares Leite (2008), al mirar en retrospectiva la política exterior brasileña pueden observarse tres períodos de gobiernos en los cuales la cooperación Sur-Sur tuvo un papel central en la estrategia de inserción internacional del país: Quadros y Goulart (1961-1961), Geisel (1974-1979) y Da Silva (2003-2006)<sup>4</sup>.

En las cuestiones Sur-Sur Itamaraty se consideraba del Tercer Mundo sin ser tercermundista, por ello Brasil nunca intentó ser miembro de los No Alineados –aunque los representantes brasileños asistían a las reuniones como observadores– ni instaló algún aspecto de su política exterior en el marco del Movimiento. Su política exterior se articulaba en torno a *las tres D* –desarme, desarrollo económico y descolonización–, como lo anunciara el entonces ministro João A. De Araujo Castro en la Decimoctava Sesión de la Asamblea General de la ONU, en 1963 (FUNAG, 1995: 163). Las elites brasileñas aspiraban a participar del multipolarismo emergente, aumentando sus responsabilidades internacionales, bajo la idea subyacente de Brasil como potencia media. En ese marco, acercarse a los países africanos fue una cuestión de principios, para promover el desarrollo de la solidaridad entre los países *del Sur*. Pero también con la idea de garantizar una presencia internacional que aumentase la capacidad de influencia del país en cuestiones globales, a partir de una mayor diversificación de sus relaciones externas y de alianzas –tanto políticas cuanto económicas– con los nuevos estados del Sur (Lechini, 2006a: 107).

Durante las presidencias de Quadros y Goulart se implementó la llamada *Política Exterior Independiente* (PEI) que consideraba que Brasil debía tener un papel relevante en el sistema internacional a través del desarrollo de una política externa más autónoma, sin descartar los compromisos asumidos con el bloque occidental. Consecuentemente se intensificaron las relaciones con el bloque socialista y con los países del Sur, tanto con América Latina como con el mundo afro-asiático. Se buscaba la moderación en cuestiones que implicaban la rivalidad estratégica Este-Oeste, tal como sucedió con el caso cubano.

Con la independencia de los países africanos se incrementó considerablemente en las Naciones Unidas y sus organismos especializados el número de estados participantes del Sur, superando la cantidad de países del Norte, lo cual fue interpretado por la diplomacia brasileña como una ventana de oportunidades para servirse de esa ventaja numérica e incrementar el poder de negociación internacional. Se acompañó a nivel multilateral a las posturas del Sur en términos políticos –no intervención en los asuntos internos de los estados, autodeterminación de los pueblos y desarme– y también en el ámbito económico, buscando relaciones comerciales destinadas a promover un modelo de desarrollo por sustitución de importaciones y una mayor integración económica, particularmente en Latinoamérica.

Si bien el contexto externo era favorable a la PEI, ésta no gozaba del mismo apoyo en el ámbito doméstico. En un ambiente de polarización ideológica, la cooperación Sur-Sur fue vista como un obstáculo para producir un mayor acercamiento con los Estados Unidos y como un puente hacia la Unión Soviética, lo cual para un gran sector *americanista* constituía un peligro para una *apropiada* inserción internacional (Soares Leite, 2008: 117).

El gobierno de Geisel implementó una política denominada *Pragmatismo Ecuménico y Responsable* (PER), la cual fue un instrumento importantísimo para la acción externa de Brasil en un contexto internacional signado por la crisis energética y la ascendente multipolaridad económica. Este diseño centraba sus preocupaciones en el *desarrollo* del país a través de una estrategia productiva de sustitución de importaciones. A través de una política exterior cada vez más flexible y más pragmática se pretendía renegociar la dependencia brasileña y llevar al país a ser una economía industrializada con proyección internacional.

Si durante las presidencias de Quadros y Goulart el acento de la cooperación Sur-Sur estuvo puesto en los temas *políticos*, durante la administración de Geisel se sumaron las cuestiones *económicas*. En este período prolífico en contactos, la densidad de las relaciones político-diplomáticas se vio reflejada en la apertura de nuevas embajadas, en el alto nivel de las visitas y de las misiones enviadas a través del Atlántico, y en la concreción de acuerdos bilaterales de cooperación comercial y técnica; a su vez, aumentaron las rutas de comercio en el

Atlántico y las inversiones en proyectos de desarrollo. El peso de las cuestiones económicas quedó claro a través de la concentración de funciones en manos del Estado asociada a una internacionalización creciente del sistema productivo. El llamado *Esquema de Promoción Comercial* desarrollado por el Ministerio de Relaciones Exteriores en 1973 fue un elemento central en la estrategia de entrelazamiento de exportadores, gobierno y representaciones diplomáticas en los países del Sur.

Aunque la PER tenía respaldo interno, las críticas provinieron del mismo seno de la cúpula militar, que no veían conveniente que el país se convirtiera en líder de un grupo de países pobres que no tenían ni capitales ni flujos comerciales suficientes para atender las necesidades de desarrollo brasileñas.

Esta posición también puede explicarse si se observa que a partir de la década del setenta se comenzaron a observar los primeros ataques al modelo de industrialización por sustitución de importaciones, producto, en parte, de las crisis petroleras de 1973 y 1979 y de la crisis de la deuda externa de 1982.

No obstante, con João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979-1985) se mantuvo el énfasis en la política de aproximación al continente africano, derivada de los principios básicos del *universalismo* implementado por el canciller Saraiva Guerreiro. La idea subyacente era sumar estrategias y no excluir campos antagónicos, utilizando los conceptos de doble inserción en Occidente y en el Tercer Mundo vía la cooperación Sur-Sur<sup>5</sup>. Por su parte, el presidente José Sarney siguió los trazos de la política africana dentro de los límites impuestos por la negociación de la deuda externa y por la inestabilidad económica interna. Pero dado que la coyuntura internacional comenzó a cambiar, las relaciones con África y los países del Sur disminuyeron, tornándose más selectivas en función de los recursos modestos. En este contexto, Selcher (1982) afirmaba que el caso de Brasil-África mostraba las posibilidades generadas por las relaciones intercontinentales entre los países del Hemisferio Sur, pero asimismo señalaba sus limitaciones de modo patente, pues estos estados eran muy vulnerables a las tendencias negativas de la economía internacional.

Para mediados de los ochenta el incremento de su vulnerabilidad externa y la crisis de la deuda llevaron a Brasil a realizar ajustes para acomodarse con medios ahora más limitados. La cooperación Sur-Sur de las décadas del setenta y ochenta se transformó en *asociaciones estratégicas*. Los sueños cooperativos con África dieron lugar al afro-pesimismo y al avance de la selectividad en la política africana y en las relaciones Sur-Sur. Finalmente, en los noventa con la presidencia de Cardoso se sustituyó la tradicional visión desarrollista de la política exterior brasilera por un nuevo ideario neoliberal, no sin recibir las críticas de los sectores nacionalistas, que defendían al Estado-empresario y que representaban en ese momento una tendencia en baja. El nuevo presidente, a imagen y semejanza de Collor de Melo, planeó aproximar el país al mundo desarrollado. La óptica del Tercer Mundo fue vista como una tendencia obsoleta y anacrónica (Lechini, 2006a).

Luego de varios períodos presidenciales donde se favoreció el vínculo con las potencias del Norte, en detrimento de las relaciones Sur-Sur, Lula Da Silva llegó a la presidencia brasileña con una lectura diferente de la realidad internacional. El diagnóstico realizado por los hacedores de política exterior reconocía una *multipolaridad* política y económica ascendente con la emergencia de potencias medias como Rusia, India, Sudáfrica y China. Por el tamaño de su economía, su potencial demográfico y su extensión territorial, Brasil se consideraba partícipe natural de este grupo en condiciones de trabajar para cambiar la correlación de fuerzas internacionales existentes.

Durante el primer mandato de Lula se diversificaron e incrementaron las relaciones con los países árabes y con los africanos en particular, se llevaron a cabo diversas acciones de

integración y coordinación en América Latina –envío de tropas a Haití, consolidación del MERCOSUR, creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones– y también se promovieron activamente espacios de diálogo bi-regionales, como la Cumbre América del Sur-Países Árabes –ASPA– (realizada en Brasilia en mayo de 2005 y en Doha en marzo de 2009), y la Cumbre América del Sur-África –ASA– (celebrada en Abuja, el 30 de noviembre de 2006). En este marco cabe resaltar la creación del Foro IBSA (India, Brasil y Sudáfrica) lanzado en el 2003, una iniciativa Sur-Sur inédita para avanzar en un proceso de concertación político-diplomática entre las tres grandes democracias del Sur y también la activa participación de Brasil en el G-20 (G-20 comercial) como uno de los líderes del mundo en desarrollo.

La idea subyacente apunta a impulsar al país como actor con poder de decisión y con capacidad de incidir en las reglas sistémicas. En cada una de las estrategias desarrolladas, la diversificación de las relaciones con los países del Sur implicó la búsqueda de mayores niveles de autonomía decisoria e independencia respecto a los estados centrales.

### **Argentina y la cooperación Sur-Sur**

En el caso de la Argentina, a la elusividad del concepto de Cooperación Sur-Sur se le debe agregar su imprecisión cuando se lo 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 ausente de las prioridades externas argentinas.

El relevamiento de la bibliografía sobre política exterior argentina así lo demuestra. La mayor parte de los trabajos han siempre referido a las áreas prioritarias, mostrando una mirada dirigida principalmente a Europa y los Estados Unidos y con esporádicos momentos latinoamericanos, ciertamente vinculados más a la subregión que hoy llamamos MERCOSUR. Hasta muy poco tiempo atrás, casi ninguna atención se le prestaba a las cuestiones Sur-Sur o a las relaciones con países de África y Asia, a las cuales podríamos considerar como las “no políticas” hacia el Sur.

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

Para Frondizi la pertenencia a Occidente no implicaba una renuncia a la universalidad (Puig, 1984: 143). Consecuentemente, trató de profundizar las relaciones con los países extra-hemisféricos: recorrió Europa y Asia; en la India enfatizó la tendencia neutralista; en las relaciones con Latinoamérica privilegió la vinculación con Brasil. Pero su política exterior, con inestabilidad institucional, demostró un alto grado de fragilidad, como se verificó en los acuerdos con Janio Quadros.

Con Arturo Illia, 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.

El tercer gobierno peronista (1973-1976) enfatizó las tendencias autonomistas implementando “un nuevo proyecto autonomista heterodoxo” (Puig, 1984: 149), a través de la diversificación de las relaciones internacionales, en el entendido que ello ofrecería mayores márgenes de maniobra para sostener la autonomía de la Argentina. De este modo, la política exterior privilegió la relación con los países de la región; se mantuvieron relaciones 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 (Puig, 1984: 150). Precisamente la vinculación con este último bloque, hizo que se decidiera en septiembre de 1973, en la Reunión de Argel, el ingreso de Argentina como miembro pleno al Movimiento de Países No Alineados, cuando éste se encontraba en el cenit de su prestigio.

Según la interpretación de Paradiso, “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” (1996: 171). 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.

A pesar de su oposición ideológica a la filosofía y objetivos de los No Alineados, los militares que asumieron en 1976 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. Esta decisión les permitió, luego de la derrota de Malvinas, buscar en este foro apoyo a la causa, con un discurso Sur-Sur poco creíble.

Junto a la recuperación de la democracia, el gobierno de 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 mal llamado Consenso de Cartagena y en el Grupo de los Seis. Si bien no se formuló una estrategia de cooperación Sur-Sur explícita, la aproximación argentina a los No Alineados –desde una posición más genuina y no inspirada en 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, puede considerarse un primer paso<sup>6</sup>.

Contrariamente a los militares, que habían potenciado las diferencias de Argentina con los países del Sur, Alfonsín destacó las coincidencias objetivas emergentes de la propia condición de subdesarrollo y la percepción compartida sobre la falta de equidad del orden vigente. De este modo apuntó a fortalecer las relaciones Sur-Sur, mediante el apoyo de diversos esquemas de cooperación, concertación e integración selectiva, para enfrentar problemas similares.

Con el gobierno de Menem (1989-1999) sobrevinieron una serie de cambios en la orientación de la política exterior entre los cuales el más notable fue el alineamiento en la relación 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 el retiro abrupto 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 del 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 serían redituables para Argentina<sup>7</sup>.

Con posterioridad, Rodríguez Giavarini, el canciller del gobierno de la Alianza (1999-2001), categorizó a la Argentina como un país de clase media. En consecuencia, consideró 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. Asimismo sostuvo que era posible formar desde la Argentina 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.

Debido a la difícil situación política y económica luego de la renuncia de De la Rúa, el gobierno de Duhalde (2002-2003) no pudo diseñar un esquema de inserción del país. 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 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 en 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. Este concepto está tomando cuerpo en variadas iniciativas multilaterales y en algunas bilaterales, con aquellas naciones que enfrentan a nivel local y global similares desafíos al desarrollo (tales los casos de Brasil y Venezuela). Luego de más de una década de política exterior conducida de acuerdo a principios neoliberales, donde la economía prevalecía sobre la política y los valores, se advierte un llamado en los ámbitos multilaterales a la cooperación Sur-Sur, concebida como un espacio destinado a la búsqueda de nuevas vías hacia el desarrollo y la autonomía, aunque en la práctica tome más aspectos de cooperación técnica o comercial.

En este sentido, instancias como la Cumbre América del Sur-Países Árabes, la Cumbre América del Sur 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 se están encontrando cada vez más 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. En efecto, durante la visita realizada en el marco de la misión multilateral el 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”<sup>8</sup>. No obstante en lo bilateral, la opción Sur-Sur continúa siendo enfocada desde una perspectiva comercialista-pragmática.

Si bien la coyuntura regional latinoamericana es favorable al incremento de la cooperación Sur-Sur, pareciera que el ejecutivo y la cancillería aún tienen dificultades para construir políticas más allá del Atlántico. Las misiones enviadas y recibidas a los socios del Sur muestran un contenido más comercial que político, dejando claro que queda mucho por hacer.

## Mirando hacia el futuro

Cabe ahora volver a preguntarse si en el estadio actual de las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil es posible pensar que existen condiciones para desarrollar una cooperación estratégica que implique adquirir mayores márgenes de autonomía, en el marco de la cooperación Sur-Sur

La *Cooperación Estratégica* (CE) se enmarca en la decisión compartida entre dos o más estados, de desarrollar una alianza o asociación construida desde lo gubernamental y sostenida y apoyada por el entrecruzamiento de intereses de la sociedad civil. Se entiende como un proceso *Top Bottom* (de arriba hacia abajo). Es una cooperación construida en función de políticas resultantes de principios, de ideas y valores compartidos respecto a estrategias de inserción y cosmovisiones, en este caso, del rol de los países del Sur. Es una cooperación que apunta a incrementar los márgenes de autonomía de los países. Una cooperación que a partir del diseño e implementación de políticas, tenga un efecto derrame sobre otras áreas, como el comercio y las inversiones, la defensa y seguridad, las instituciones de la sociedad civil.

Para construir una cooperación estratégica es necesario lograr en primer lugar, una mayor *convergencia diplomática*. Es decir, darle contenido a la relación bilateral desde una perspectiva política. Por tanto se sugiere incrementar la convergencia política si se pretende darle sustento a la agenda bilateral. Debemos construir cooperación buscando intereses comunes y complementarios. Construir cooperación a través de políticas de Estado, con continuidad y contigüidad.

Avanzar en el desarrollo y la implementación de la cooperación Sur-Sur puede ser una tarea muy compleja pues, pese a tener problemas en común, se necesita un mayor conocimiento mutuo para enfrentar las diferentes presiones que surgen del sistema internacional y del escenario doméstico. Por otra parte, se hace necesario un enfoque teórico y metodológico más sofisticado, para un mundo cada vez más polarizado que también enfrenta amenazas de violencia, terrorismo y guerra. Sin embargo, estas nuevas herramientas permitirán profundizar las discusiones acerca de las políticas más apropiadas para construir y consolidar lazos horizontales entre estados, organizaciones regionales y movimientos sociales, a fin de promover y defender intereses específicos en el campo internacional.

Frente a los desafíos del siglo XXI y la toma de conciencia de esta *situación de colonialidad*, se hace urgente repensar nuestras realidades desde una teoría del Sur, que sin descartar los bagajes conceptuales, no los convierta en una mochila, sino en instrumentos útiles para reelaborar enfoques más apropiados para abordar y resolver nuestros problemas. El desarrollo de una mayor cooperación académica en el Sur permitirá avanzar en estudios comparativos que enriquecerán la construcción de nuevos andamiajes a la luz de las diferentes realidades. Uno de los caminos posibles, es rediscutir el legado de Puig sobre la autonomía, y las

alternativas para construir una cooperación académica y política funcional a nuestras realidades e intereses.

Al decir de San Tiago Dantas (1983), cuando salimos a enfrentar lo que parece imposible, estamos procediendo conforme al Quijote, que muestra la inmensa capacidad del personaje en creer en sí mismo, entendida su actitud como heroísmo utilitarista y no como heroísmo fracasado.

## Notas

1. El presente trabajo recoge las ideas expuestas en “La cooperación Sur-Sur como herramienta para incrementar la autonomía. Mito o realidad. Los casos de Argentina y Brasil”, ponencia presentada en el Seminario organizado en Buenos Aires por FLACSO sobre “Las relaciones Internacionales hoy. Una disciplina en constante movimiento” los días 1, 2 y 3 de octubre de 2009.
2. El FOAR es un instrumento por el cual la Cancillería Argentina brinda cooperación técnica a los países de igual o menor desarrollo relativo. Sus objetivos principales son la proyección de Argentina en el exterior, la promoción de la transferencia de conocimientos científicos y tecnológicos, y la consolidación de vínculos con otros países.
3. La ABC, que integra la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), tiene como funciones negociar, coordinar, implementar y acompañar los programas y proyectos brasileros de cooperación técnica. Para llevar a cabo su misión, la ABC se orienta por la política externa diseñada por el MRE y las prioridades nacionales de desarrollo, definidas por los planes y programas del gobierno nacional.
4. Cuando nos referimos a las relaciones Sur-Sur, haremos especial hincapié, como caso testigo, a la política africana de Brasil, habida cuenta de su relevancia en los diseños de inserción internacional de varios gobiernos.
5. Fue Figueiredo el primer presidente brasileño y sudamericano en viajar al África abarcando países lusófonos, francófonos y anglófonos en una gira que se realizó entre el 14 y el 21 de noviembre de 1983, constituyéndose en el mejor aval del interés brasileño en los países africanos.
6. Cfr. Lechini, 2006, Cap. 2.
7. Recuérdese que 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.
8. “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>

## Bibliografía

- DANTAS, San Tiago (1983), “DomQuixote: Um Apólogo da Alma Ocidental”, en *Humanidades*, Brasília, Universidade de Brasília, Vol. 01, Nº 03, abril/junho.
- FUNAG, Fundação Alexandre de Gusmão (1995), *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas 1946-1995*, Brasília.
- KEET, Dot (2006), *South-South Strategic Alternatives to the Global Economic System and Power Regime*, Amsterdam: Transnational Institute.
- LANDER, Edgardo (comp.), (2000), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, Buenos Aires: CLACSO.
- LECHINI, Gladys (1994), “La política exterior argentina hacia África”, en CERIR (Edición preparada por), *La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, Rosario: Ediciones CERIR.
- \_\_\_\_\_ (1998), “Argentina y África durante la segunda Administración Menem”, en CERIR, *La Política Exterior Argentina, 1994/1997*, Rosario: Ediciones CERIR.
- \_\_\_\_\_ (2006a) *Argentina y África en el espejo de Brasil. ¿Política por impulsos o construcción de una política exterior?*, Ediciones CLACSO, Buenos Aires, 279 págs
- \_\_\_\_\_ (2006b), “Insights into South/South and North/South Co-operation”, paper presented at the Meeting of the Directors of EADI Member Institutes and Representatives of ICCDA, Shaping the Future of Development Research Key Issues for the Agenda of EADI, 2-4 November, Brighton.
- \_\_\_\_\_ (2008), “América Latina, África e Asia na construção de conceitos em Relações Internacionais”, em *Seminário Internacional. Teorias e conceitos de Relações Internacionais. Perspectivas Nacionais e Regionais*, organizado por UnB, IREL e IBRI, 26 de agosto, Brasília.
- MIRANDA, Roberto (2003), *Política exterior argentina. Idas y venidas entre 1999 y 2003*, Rosario: Ediciones PIA.
- PARADISO, José (1996), “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.
- PUIG, Juan Carlos (1984), “La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural”, en Puig, J. C. (comp.), *América Latina. Políticas Exteriores Comparadas*, Buenos Aires: GEL.
- SELCHER, Wayne A. (1982) “Dilemas de Política en las Relaciones de Brasil con África: ejemplo de obstáculos en las relaciones Sur-Sur”, *Revista Foro Internacional*, México, julio-setiembre, Vol. XXIII, Nº 1.
- SOARES LEITE, Patricia (2008), “O Brasil e a cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luis Inácio Lula de Silva”, tesis do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal Fluminense, Niterói.
- WORSLEY, Peter (1972), *El Tercer Mundo una nueva fuerza vital en los asuntos internacionales*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.