

# BJIR

Brazilian Journal of  
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 4 | edição nº 2 | 2015

*Las fuentes internas de la política  
de Cooperación Sur-Sur al  
Desarrollo de Argentina: política  
exterior, desarrollo e  
institucionalidad*

Bernabé Malcalza



A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA), EBSCO Publishing e Latindex

## **LAS FUENTES INTERNAS DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN SUR-SUR AL DESARROLLO DE ARGENTINA: POLÍTICA EXTERIOR, DESARROLLO E INSTITUCIONALIDAD**

Bernabé Malcalza<sup>1</sup>

**Resumen:** Las relaciones internacionales aún tienen como materia pendiente el estudio de la influencia de las fuentes internas en la cooperación internacional al desarrollo. Este artículo aspira a completar parcialmente ese relativo vacío al abordar el caso argentino. La hipótesis que sirve como guía es que la política pública de Cooperación Sur-Sur al Desarrollo (CSSD) está moldeada por los desafíos y oportunidades del ambiente internacional, pero también es una resultante de un proceso interno que cambia a partir de 2001 y en cuya articulación intervienen actores portadores de visiones, percepciones o ideas sobre la política exterior y sobre el desarrollo en un entramado institucional que ofrece alternativas y limitaciones.

**Palabras clave:** Cooperación Sur-Sur, Análisis de Política Exterior, Cooperación Internacional al Desarrollo

### **THE DOMESTIC SOURCES OF SOUTH-SOUTH DEVELOPMENT COOPERATION POLICY OF ARGENTINA: FOREIGN POLICY, DEVELOPMENT AND INSTITUTIONAL FRAMEWORK**

**Abstract:** The study of the influence of domestic sources in the agenda setting of international development cooperation has not been consolidated as an interest of research yet within the field of International Relations. This article attempts to close partially this loophole by addressing the domestic sources of South-South Development Cooperation (SSDC) policy of Argentina. The main focus is to analyze this public policy with its particular characteristics, restrained by the changing challenges and opportunities of the international environment, and also by the domestic system since 2001, where actors articulate ideas, beliefs and perceptions about the foreign policy and the development within an institutional framework that posed alternatives and limitations.

**Key Words:** South-South Cooperation, Foreign Policy Analysis, International Development Cooperation

---

<sup>1</sup> Post-doctoral Fellow of the National Council of Scientific and Technical Research (CONICET Argentina) and Post-doctoral Researcher of the Department of Economy and Administration, National University of Quilmes, Argentina (UNQ). Ph.D. in Social Science (Latin American Faculty of Social Sciences). MA. In International Economic Relations (University of Barcelona) and MA. in International Relations and Negotiation (UdeSA and FLACSO). Contato: bernabe.arg@gmail.com

## Introducción

La publicación en 1967 del libro *The domestic sources of foreign policy* de James Rosenau supo responder parcialmente al creciente interés por conocer desde adentro los procesos de toma de decisiones de la política exterior. Desde allí y con el auge de los estudios comparados, el desarrollo de nuevas investigaciones fue dando forma a un nuevo subcampo de estudio conocido como *Análisis de Política Exterior* (APE).

El APE interroga sobre los motivos, las fuentes y las formas del comportamiento de los actores internacionales, particularmente los estados. Para ello, se ha nutrido de diferentes disciplinas de las ciencias sociales como la ciencia política, la administración, la economía, la antropología, la psicología y la sociología, y obviamente ha privilegiado la opción metodológica por los estudios de casos-país para profundizar sobre la naturaleza específica (histórica, social, cultural, etc.) de los sistemas nacionales de política exterior. Como señala Christopher Hill (2003) en *The Changing Politics of Foreign Policy*,

“...The politics of foreign policy are perpetually changing, depending on the country or the region, and by no means always in the same directions. This is why case and country-studies are so important...” (Hill 2003:11).

En la primera década del siglo XXI, el proceso de globalización ha contribuido a expandir el rango de temas en que los estados se especializan e intervienen en la arena internacional. Así, la política exterior puede articularse en temas tan diversos y transversales en la agenda como la discusión de nuevas instituciones internacionales, la regulación de la energía, la regulación de servicios financieros, el apoyo o la restricción del comercio a través de políticas conjuntas, la promoción de los derechos humanos, la adopción de normas para el cuidado del medio ambiente, el apoyo a la expansión internacional de sus empresas nacionales, la cooperación científico tecnológica y la cooperación para el desarrollo, entre otros. Ello implica nuevos desafíos al APE, que aún no ha logrado llenar el vacío que existe sobre el conocimiento de la formación de la política exterior en esas múltiples manifestaciones, en especial en la dimensión ligada con la cooperación y la promoción internacional del desarrollo.

Este artículo, motivado por estas lagunas en el conocimiento, revisa, no de forma exhaustiva, lo que la literatura académica ha publicado sobre cómo se elaboran y gestionan las políticas de cooperación internacional al desarrollo en general. En este ámbito de estudio y debate, se posiciona en el proceso interno de formación de la cooperación internacional al desarrollo en los países en desarrollo proveedores de Cooperación Sur-Sur

en particular. Desde una perspectiva situada en el APE, analiza la política (*politics*) de la política pública (*policy*) de Cooperación Sur-Sur al Desarrollo (CSSD) de la República Argentina durante el período 2001-2012 y señala la presencia de elementos conectados con las percepciones e ideas de los actores sobre el mundo y el desarrollo así como de componentes *normativos*, *instrumentales* e *institucionales* del propio sistema de gobernanza de la CSSD que moldean su contenido y alcance.

La hipótesis que sigue el artículo es que la CSSD argentina está moldeada por los desafíos y oportunidades de un *cambio de época* que se perciben tanto en el ambiente internacional como en el ambiente interno a partir de 2001, donde confluyen nuevas visiones e ideas de los gobiernos y los actores participantes del proceso de toma de decisiones respecto del paradigma de política exterior de tintes *neoglobalistas* y del modelo de desarrollo de tintes *neodesarrollistas* que fueron parcialmente promovidas en el plano de la CSSD. Asimismo, la posibilidad de hacer efectivas esas definiciones de la política exterior, el desarrollo y la CSSD encontró alternativas y limitaciones en función de la naturaleza del sistema nacional de gobernanza de la CSSD, cuya estructura ha tenido que dar respuesta a un doble desafío: el control de la creciente internacionalización no subordinada de la burocracia estatal, de un lado, y el fortalecimiento de las capacidades institucionales de articulación y coordinación de dichas acciones, del otro.

El enfoque del artículo va de lo general a lo particular y se estructura en cinco partes. La primera parte identifica estudios que exploran el nexo entre ambiente doméstico y políticas de cooperación internacional al desarrollo a través de un recorrido por los principales aportes del *mainstream* y de la literatura latinoamericana de las relaciones internacionales; a partir de los cuales se establece un esquema de análisis basado en los factores internos de la configuración de la CSSD. La segunda parte expone la relación entre visiones de mundo y visiones sobre el desarrollo con la política exterior argentina, poniendo especial atención en el período post-2001. La tercera parte profundiza el desarrollo de las dimensiones política, económica y técnica de la Cooperación Sur-Sur de la Argentina durante dicho período. La cuarta parte reflexiona sobre aspectos particulares de la gobernanza y el entramado institucional de la CSSD argentina y su vinculación con la política exterior. Finalmente, se enarbolan algunas conclusiones relativas a una agenda futura de institucionalidad en la CSSD del país.

## La política de la política pública de cooperación internacional al desarrollo

La importancia de estudiar por qué y cómo los donantes proveen de ayuda externa a otros países fue considerada por la literatura de las relaciones internacionales a comienzos de la década del sesenta. Un punto de partida para la investigación fue considerar la formulación de las políticas de ayuda en razón de las realidades domésticas y de las circunstancias del contexto internacional, queriendo significar que si las situaciones políticas internas y/o el contexto internacional cambian, esto también condiciona a las políticas de ayuda externa.

David Truman (1962:146) señala que el conocimiento de la política interna (*politics*) de la política pública (*policy*) de ayuda externa (*foreign aid*) norteamericana es significativo en, por lo menos, dos aspectos: i) "...es intrínsecamente importante porque afecta la forma y la efectividad de este segmento importante de nuestras relaciones con otros países..."; y ii) "... es el arquetipo de un amplio rango de problemas en la política exterior que desafían la capacidad del sistema político norteamericano de jugar un papel crucial y necesario de liderazgo en el mundo".<sup>2</sup> O'Leary (1967) analiza los efectos de la cultura política norteamericana, la opinión pública, el Congreso y el Ejecutivo en las políticas de ayuda externa y argumenta que el apoyo público es vital para el éxito de los programas de ayuda. Therien y Noel (2000), en tanto, ponen el acento en la influencia de los partidos políticos y sostienen que las diferentes concepciones sobre justicia social que éstos desarrollan se plasman en la formulación de las políticas de ayuda externa; en particular, destacan que los partidos socialdemócratas instauran principios de bienestar socialista. Milner y Tingley (2010), tomando como caso de estudio el comportamiento de los legisladores respecto de sus distritos, hallan que aquellos legisladores pertenecientes a distritos donde predomina el capital son más favorables a la ayuda externa, mientras que los pertenecientes a distritos donde prevalece el trabajo son más resistentes. Más recientemente, Tingley (2010), en un trabajo individual, sostiene que la ideología económica juega un rol importante en determinar la asignación de la ayuda y señala que los gobiernos conservadores destinan una porción menor del PBI a los esfuerzos de ayuda externa que los gobiernos liberales.

El esfuerzo por teorizar la formación de las políticas de ayuda se refleja también en la obra de Carol Lancaster (2008). La autora analiza los modelos de ayuda externa de

---

<sup>2</sup> La traducción es nuestra

Estados Unidos, Japón, Francia, Alemania y Dinamarca y plantea que en ellos existe por lo menos cuatro tipos de *fuerzas políticas domésticas* que pueden influir en la forma en la cual la política de ayuda externa es formulada, a saber: i) las *ideas* (visiones de mundo), ii) las *instituciones políticas* (reglas del juego político), iii) los *intereses* (grupos de intereses comerciales, ONGs y grupos de interés público, grupos religiosos étnicos y otros) y iv) la *organización de la ayuda* (estructura gubernamental responsable de la administración de la ayuda). Según Lancaster (2008), el establecimiento de una “comunidad política de la ayuda al desarrollo” (*political constituency for development aid*) dentro y fuera de los gobiernos de la mayoría de los países donantes sirve como grupo de apoyo, de presión en la agenda y/o de garantía de continuidad de la norma.

Más allá de los académicos europeos y norteamericanos, los internacionalistas latinoamericanos no han proporcionado investigaciones dedicadas a analizar por qué y cómo se elaboran las políticas de cooperación internacional para el desarrollo. En defensa de ello, huelga decir que la conformación de estructuras de cooperación internacional en el ámbito de los Ministerios de Relaciones Exterior y las Cancillerías de los países latinoamericanos es muy reciente. Si bien buena parte de las agencias de cooperación al desarrollo de la región se crearon a partir de la década del noventa, es recién en el siglo XXI cuando los volúmenes toman una dimensión y escala de relevancia fruto de la coyuntura económica favorable 2003-2008, en especial en los estados latinoamericanos de mayor proyección geopolítica y geoeconómica como Brasil y Venezuela y, en menor medida, en países como México, Argentina, Colombia y Chile. La excepción es Cuba, que goza de una trayectoria más larga en la planificación de la cooperación sur-sur, aunque ha estado ligada especialmente al internacionalismo médico en materia de salud.

No obstante ello, es posible identificar tres fases en los esfuerzos académicos situados en los APE sobre los países latinoamericanos que resultan útiles para posicionarnos en la CSSD como objeto de estudio. En la *primera fase* —desde mediados del siglo XX—, el núcleo duro de la disciplina trabajó en torno a la idea de que el sistema internacional tiene efectos negativos sobre una región extremadamente sensible a su medio externo y cuya actuación es reflejo o reacción a hechos que ocurren afuera. Ello resultó en una homogeneización de la mirada hacia la región frente a la diversidades nacionales y en una subestimación de la incidencia de las variables internas, como se percata en los análisis nacidos a 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 en de los setenta (Van Klaveren 1992).

En la *segunda fase*, que comienza al fragor de los procesos de democratización en la década del ochenta, el análisis teórico cambió desde las fuentes externas hacia las internas, dando relevancia a la forma en que funcionan los gobiernos, los regímenes políticos y las sociedades nacionales para explicar los comportamientos externos. En ese contexto, nace el APE aplicado a las políticas exteriores latinoamericanas, un ámbito de conocimiento y debate en el se destacan investigaciones que intentan superar las limitaciones del análisis tradicional de la política exterior como independiente de la dinámica de los regímenes políticos y las fuerzas políticas y sociales domésticas, como se percata, por ejemplo, en los trabajos de Russell (1988), Hirst y Lima (1989) y Van Klaveren (1992).

Finalmente, en la *tercera fase*, que se sitúa a comienzos de esta segunda década del siglo XXI, prevalece la opción por los análisis parciales de la política exterior y los estudios de caso. Como sostiene María R. S. de Lima (2013:143), ello está ahora abriendo “... el camino para un diálogo con otras disciplinas, más allá de la política comparada, las políticas públicas y las instituciones políticas, alcanzando a la sociología, la antropología, la economía y la psicología social”. En consecuencia, el subcampo hoy es “... más abierto a esas otras influencias disciplinares y también más ecléctico, comparado con su inicio en los años 1950...”.

En el núcleo específico de los estudios sobre CSSD, un número cada vez mayor de internacionalistas latinoamericanos comparten el interés por interpretar las políticas de CSSD de los países de la región desde su coyuntura concreta en tiempo y espacio, y por realizar un análisis comparativo teniendo en cuenta la especificidad del ámbito social, político y económico en que se desarrollan las políticas. Cabe mencionar, a modo de ejemplo, algunos intentos por abordar el concepto de CSSD, su vínculo con la política exterior y las diferentes estrategias y perfiles nacionales que derivan de ello, tal como se puede advertirse en los análisis comparativos de Ayllón y Surasky (2010), Hirst (2010), Lengyel y Malcalza (2011) y Ayllón y Ojeda (2013).

Situado en este ámbito de conocimiento y debate de las relaciones internacionales, el objetivo de este artículo consiste en pensar y ponderar el proceso doméstico de

formación de la CSSD<sup>3</sup> como una política pública (más) del Estado y el gobierno en acción, y adentrar a nuestro caso de estudio —la CSSD de Argentina en el período post-2001— desde una *aproximación estratégica-perceptiva*. La *dimensión estratégica* alude a que los actores internos (ministerios, agencias, entes descentralizados, etc.) procuran ciertos objetivos y que, por ello, deben tomar en consideración estrategias de otros jugadores dentro un sistema institucional de gobernanza de la CSSD que los limita y, a la vez, procura coordinarlos. Por su parte, la *dimensión perceptiva* implica considerar las ideas y las visiones sobre el mundo y sobre el desarrollo que los actores persiguen y que dan forma al menú de opciones que tienen a disposición para decidir los gobiernos en materia de CSSD. Ello, sin embargo, no implica subestimar el peso de los *factores externos*, sean estos *variables sistémicas*, que se refieren a características del sistema global y del sistema de cooperación internacional al desarrollo (CID), o *variables externas específicas*, que se refieren a las necesidades y demandas concretas de los países individuales que solicitan una determinada acción de CSSD.

El enfoque sobre el proceso interno que sigue este artículo distingue entre tres planos de análisis. En primer lugar, el plano de las *visiones de mundo* asocia la toma de decisiones en política exterior con la conformación de paradigmas más o menos estables que sirven como marcos de referencia o mapas de ruta para la acción exterior. Siguiendo los estudios de Robert Jervis (1976), el argumento central consiste en entender a las interpretaciones de los actores sobre el papel del país en el sistema internacional, las nociones de sistemas de creencias (*'beliefs systems'*), las percepciones y las 'visiones de mundo' (*'worldvisions'*) como ingredientes que dan forma a la política exterior y, en este caso, a la política exterior de CSSD. En segundo lugar, el plano de las *visiones sobre el desarrollo* analiza las percepciones de los actores sobre la manera en la que se articulan la política y la economía —el Estado y el mercado— en un contexto histórico y su recepción en el campo de la CSSD. Siguiendo a Apthorpe y Gasper (1996), ello requiere identificar de qué manera un determinado *texto* sobre el desarrollo (discursos, ideas y visiones de las

---

<sup>3</sup> Este artículo distingue entre las relaciones sur-sur y las políticas de CSSD, siendo las segundas una dimensión de las primeras. Las relaciones sur-sur pretenden cubrir un espacio comprehensivo de vinculación multidimensional (política-diplomática, económica, comercial, social, técnica y cultural) entre gobiernos y sociedades del mundo en desarrollo en el sistema internacional. En contraste, las políticas de CSSD, en tanto dimensión de las relaciones sur-sur, se circunscriben a aquellas acciones de política exterior gestadas desde las unidades del gobierno y orientadas a la cooperación internacional para el desarrollo con un tercer país que pueden materializarse a través de la cooperación técnica (programas de asistencia técnica), las transferencias directas (subvenciones) y los préstamos concesionales, entre otros instrumentos (Lengyel y Malacalza 2014).

elites) opera en el *contexto* histórico político y social (base social de las ideas) en el que algunas ideas se reproducen y se convierten en dominantes y otras en relegadas. Por último, el plano del *entramado institucional* toma en consideración el peso de la diplomacia presidencial y ministerial así como las alternativas y limitantes que encuentran las agencias u órganos responsables de la gobernanza de la CSSD. Así entonces, el análisis de la gobernanza se centra en las formas que adopta la coordinación política de las interacciones entre subunidades estatales y comprende de mínimo tres micro procesos: a) la *formación de agenda*, que implica identificar qué actores intervienen y de qué modo se genera, elabora e implementa la CSSD; b) la *coordinación de la agenda*, que analiza el grado de subordinación de la agenda de las subunidades a la jerarquía formal; y c) el *manejo de los recursos*, que se refiere a la ejecución de las decisiones de forma que se cumplan los objetivos que se persiguen. En suma, el grado de gobernanza y el grado de alineación de la CSSD a la política exterior dependerá en buena medida de la influencia de los actores intervinientes, los patrones de coordinación prevalecientes y el manejo sobre los recursos que se tenga.

### **Las visiones de mundo, las visiones sobre el desarrollo y la política exterior argentina**

Un lugar común en el análisis sobre la política exterior argentina desde mediados del siglo XX y hasta la década del noventa es el diagnóstico sobre su forma errática, oscilante e inconsistente. Al igual que en la discusión sobre la política económica o el modelo de desarrollo, ello remite a una explicación sobre una pronunciada discontinuidad e incoherencia de la política exterior así como de las estrategias de desarrollo. En ese razonamiento, la inestabilidad de los regímenes políticos, desde el golpe de estado de 1930 a la vigencia del régimen peronista (1946-1955), pasando por la alternancia posterior de dictaduras militares y precarios interregnos democráticos hasta 1983, dejó el saldo de una política exterior más proclive al cambio que a la continuidad.

¿Es posible establecer, más allá de las inconsistencias e incoherencias de la política exterior argentina, líneas de continuidad que traspasen el umbral de los cambios de gobierno? Si bien la literatura ha encontrado fisuras para desgranar las constantes de la acción externa, algunos trabajos académicos constituyen una excepcionalidad al destacar las líneas de continuidad en la política exterior. Los análisis de Puig (1975) y Ferrari (1981) son pioneros en el sentido de rastrear las *tendencias profundas* o *constantas* en la actuación internacional del país desde el último tercio del siglo XIX hasta el fin de la

segunda guerra mundial. En esa línea excepcional de la literatura que basa su *interpretación en la continuidad*, Hirst y Russell (2011) proponen la denominación *paradigma globalista* para explicar la continuidad de la política exterior y del sistema de creencias de cuño nacionalista-desarrollista durante la etapa de la Guerra Fría (1945-1990).<sup>4</sup> De acuerdo con los autores, ese paradigma se caracterizó por mantener autonomía de decisión propia frente a las demandas norteamericanas, potenciar una activa participación en la discusión a nivel multilateral de las injusticias sociales del orden económico mundial y poseer una definición del país como perteneciente a América Latina y al bloque de países en desarrollo, especialmente en el marco de la participación en el Movimiento de Países No Alineados. Durante ese período, los gobiernos radicales de Arturo Illia y Raúl Alfonsín, especialmente, jugaron un papel crucial para aumentar el perfil argentino en las relaciones sur-sur y unir esfuerzos para impedir que los países del Tercer Mundo se convirtieran en escenarios de la confrontación estratégica entre superpotencias (Russell 1988:4).

Russell y Tokatlian (2002), en tanto, introducen la denominación *paradigma de la aquiescencia pragmática* para explicar la continuidad de la política exterior argentina en la década del noventa y hasta la crisis de 2001.<sup>5</sup> De acuerdo con los autores, la instauración de la primacía norteamericana y la propagación del modelo de democracia y economía de mercado en el mundo dieron lugar, en el plano interno, a la formulación de una política económica —en el gobierno de Carlos Menem (1989-1999)— basada en la adhesión irrestricta a los postulados del Consenso de Washington y la subordinación de la política

---

<sup>4</sup> De acuerdo con Hirst y Russell (2011:195-196), el *paradigma globalista* se ordenó sobre las siguientes premisas: "... a) el no alineamiento con Estados Unidos, que nunca implicó equidistancia entre los bloques; b) el alto perfil en los foros internacionales en defensa de la paz, el desarme y la distensión Este-Oeste; c) el rechazo a organismos y regímenes internacionales que procuran congelar la distribución del poder mundial, particularmente en materia de desarrollo de tecnologías sensibles; d) la oposición al establecimiento de organismos supranacionales que coarten la autonomía y el desarrollo argentinos; e) el impulso a la integración latinoamericana, aunque desde una perspectiva gradualista y asentada en el reconocimiento de la gran diversidad de situaciones económicas nacionales; f) la ejecución de una estrategia de desarrollo orientada a la sustitución de importaciones a nivel nacional y regional como vía principal para superar las vulnerabilidades del modelo tradicional basado en las exportaciones primarias; g) la introducción de reformas en el sistema económico y financiero internacional que contemplen los intereses de los países en desarrollo; y h) la diversificación de los socios comerciales externos sin barreras ideológicas..."

<sup>5</sup> Con el fin de la "década menemista" y la asunción del gobierno aliancista de Fernando De La Rúa (1999-2001) se abrieron expectativas de cambio. En líneas generales, como sostiene Russell y Tokatlian (2004: 259), "... la búsqueda de reinsertión del gobierno aliancista cambió el lenguaje de "relaciones carnales" por "relaciones maduras" con los Estados Unidos y procuró dar prioridad al MERCOSUR. Sin embargo, los desencuentros con Brasil y la presión creciente del FMI limitaron el margen de maniobra y la administración no cambió, salvo en el estilo, los lineamientos básicos de la política exterior seguida por Menem..."

exterior a esa estrategia económica.<sup>6</sup> En ese contexto, la región latinoamericana fue vista como una contraparte disfuncional en términos políticos y funcional en términos económicos. En lo político, se cuestionó seriamente la “visión romántica” de la unidad latinoamericana de los sesenta —lo que podría llamarse la concepción bolivariana de la integración— y, en su lugar, se propuso circunscribir el ámbito cooperativo de acción regional a concreciones específicas. En lo económico, las relaciones sur-sur ocuparon un lugar marginal en la agenda externa y asumieron un carácter selectivo, concentrándose exclusivamente en la cooperación comercial con los países socios del Mercosur, además de Bolivia y Chile.

En la fase actual de la literatura académica, numerosos trabajos de internacionalistas argentinos han debatido sobre las características centrales de la política exterior que emergió con posteridad a la crisis de 2001. Algunos de esos trabajos se circunscriben al ambiente de crisis o a las repuestas que ofreció la administración Duhalde (Torres 2010), otros reflexionan sobre la etapa kirchnerista (Simonoff 2009, 2015, Bologna 2010, Perez Llana 2008), comparan dicha etapa con otras administraciones (Busso 2006, Russell 2010), analizan los vínculos bilaterales del país (Russell y Tokatlián 2003, Escudé 2006, Busso, 2006) o su inserción regional (Miranda 2004, Corigliano 2004, Bernal Meza 2008). Sin embargo, más allá de la variedad de matices, pareciera haber un punto de contacto en la literatura académica en reconocer la existencia de un cambio (establecer qué tipo de cambio es otro asunto) en las percepciones de la elite gubernamental sobre la política exterior. En general, el razonamiento es que, como efecto de la crisis de 2001/2002, las elites rechazaron el recetario del Consenso de Washington, apuntaron a la búsqueda de un modelo neodesarrollista centrado en el retorno del Estado como planificador de la economía, el fortalecimiento del mercado interno y la recuperación de la producción nacional, y, paralelamente, introdujeron nuevos lineamientos y matrices discursivas rupturistas en materia de política exterior con cierta proclividad a la aproximación política con países de la región y del mundo en desarrollo.

---

<sup>6</sup> Russell y Tokatlian (2006) expresan de modo esquemático algunos de los componentes esenciales de ese paradigma: “...a) subordinación a los intereses políticos y estratégicos de Estados Unidos; b) definición del interés nacional en términos económicos; c) participación activa en la creación y fortalecimiento de regímenes internacionales de acuerdo a la posición de los países occidentales; d) apoyo a la integración económica en el marco de una apertura regional; e) ejercicio de una estrategia de desarrollo estructurada sobre los lineamientos del Consenso de Washington; f) confianza en las fuerzas del mercado (más que en el Estado) para asegurar una inserción exitosa de la Argentina en el mundo; y g) aceptación de las reglas básicas del orden económico y financiero...”. Todo ello, con el objetivo de “ayudar” a la “reincorporación” gradual de la Argentina al pelotón de países del Primer Mundo.

En el sentido de un cambio de visiones, Paradiso (2007:22) ha señalado que “...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”. En los hechos, la crisis de 2001 derribó definitivamente el mito instalado en la presidencia de Menem de acceso al Primer Mundo, que había servido como justificativo de las reformas económicas de mercado y la política de alineamiento automático, y abrió la puerta a una redefinición de la agenda externa menos proclive a la articulación de asuntos con las potencias centrales y con mayor disposición a los acuerdos sur-sur. En ese sendero, el presidente Kirchner buscó articular un nuevo esquema centrado en una visión del Estado más intervencionista y más vinculada al modelo del desarrollismo, la expansión del mercado interno y el distanciamiento respecto de los organismos internacionales de crédito. Sin embargo, cabe aclarar que el rechazo al recetario del Consenso de Washington no fue reemplazado por medidas exentas de ambigüedades ni de pujas domésticas. En todo caso, como reconocen Merke y Tokatlian (2014), “...retrocedió la ortodoxia liberal pero no hubo un neodesarrollismo pleno...”, si no, en todo caso, oscilaciones entre opciones de corte *industrialista* —centradas en la reindustrialización y la revitalización económica de los mercados domésticos— y tendencias hacia la *reprimarización de la estructura productiva* —basada en una estructura económica menos diversificada y apoyada un clima internacional favorable a las exportaciones de *commodities* bajo el dinamismo de la soja como producto estrella y el incremento de la recaudación a través de las retenciones a las exportaciones—. <sup>7</sup> Como sostiene Actis (2011), “...esta realidad ha generado indefectiblemente un impacto negativo en la estrategia de inserción para alcanzar oportunidades externas, dado que las necesidades internas han oscilado en un péndulo cuyos extremos se ubican, por un lado, los intereses propios de un modelo rentista agrario-financiero y por el otro, los intereses de un modelo de base industrial y productivo”. A su vez, esta disputa en torno al modelo de desarrollo produce vaivenes en la política exterior

---

<sup>7</sup> Como sostienen Merke y Tokatlian (2014), la lógica de la política exterior “...ha estado íntimamente vinculada con las orientaciones económicas aplicadas por distintas coaliciones socio-políticas y en diversos momentos históricos”. Según los autores, no es posible comprender, por ejemplo, la Argentina abierta y aliada a Europa de fines del Siglo XIX sin introducirla en el marco más general del modelo agro-exportador, ni tampoco sería posible entender las tentativas de políticas exteriores de corte autonomista (sea con Perón, Frondizi o Illia) sin vincularlas con los diversos intentos de poner en marcha o reforzar un modelo de crecimiento hacia adentro o de industrialización sustitutiva de importaciones. Paradiso (2007:22), en tanto, sostiene que “...la vida del país estuvo fuertemente condicionada por la puja entre dos sistemas de ideas: desarrollismo estructuralista/política exterior independiente versus ortodoxia económica/alineamiento pro-occidental”.

como, por ejemplo, “... en los cambios en la postura argentina y su posición negociadora en la Organización Mundial del Comercio, en los organismos multilaterales de crédito, en el G-20, en la discusión sobre la Nueva Arquitectura financiera Internacional y hasta en el propio Mercosur” (Actis 2011).

El cambio de *visiones sobre el desarrollo* a nivel doméstico no puede explicarse sin una referencia al ambiente internacional, los sucesos relevantes y las interpretaciones de la elites respecto de esos cambios, que derivaron directa o indirectamente en la adopción de nuevas *visiones de mundo*. La lectura de la literatura académica permite detectar al menos cuatro procesos relevantes que tuvieron efecto en la política exterior post-2001: a) el impacto de los *atentados terroristas de septiembre de 2001* en la agenda de prioridades externas de los Estados Unidos, que acentuó el lugar estructuralmente marginal que en ella ocupaba la Argentina; b) el cambio ocurrido en las *políticas del FMI* y otros organismos internacionales de crédito hacia la Argentina, que pasaron de la complicidad con la irresponsabilidad fiscal del gobierno de Menem a la dureza hacia el ex alumno ejemplar devenido en descarriado tras el festivo festejo del default en diciembre de 2001; c) el *estallido de la guerra de Irak en marzo de 2003*, que, sumado a la crisis política, económica y social de diciembre de 2001, dio lugar a una fuerte crítica entre los actores internos, gobernantes y gobernados respecto de las supuestas ventajas del alineamiento automático con Estados Unidos y puso de relieve en la opinión pública la necesidad de profundizar el vínculo con Brasil, considerado como el país latinoamericano destinado a jugar un rol protagónico en el campo internacional (CARI 2002)<sup>8</sup>; y, más tarde, d) la *crisis financiera en los Estados Unidos y los países europeos en 2008*, que la presidente Cristina Fernández percibió como una oportunidad para reclamar a las grandes potencias por el fracaso de las políticas del Consenso de Washington y recalcar en la necesidad de reformar las instituciones financieras internacionales.

Estas señales de cambio en las *visiones de mundo* y en las *visiones sobre el desarrollo* se comprueban empíricamente en profundas modificaciones en la matriz discursiva de los presidentes en materia de política exterior respecto del período anterior de

---

<sup>8</sup> La lectura, tanto para los líderes de opinión como para la población general, era que la Argentina había perdido importancia y presencia en el campo de las relaciones internacionales. Las causas de este fenómeno, de acuerdo a lo que surgía del informe del CARI (2002), debían buscarse en factores internos o domésticos, como la corrupción y la incapacidad de la elite dirigente argentina, antes que en factores externos como la globalización y el accionar de otros países o de actores internacionales.

la *aquiescencia pragmática*. A modo ilustrativo, cabe acudir a los discursos de asunción de Eduardo Duhalde (2002) y Néstor Kirchner (2003). El primero propuso:

“... terminar con un modelo agotado que ha sumido en la desesperación a la enorme mayoría de nuestro pueblo para sentar las bases de un nuevo modelo capaz de recuperar la producción, el trabajo de los argentinos, su mercado interno y promover una más justa distribución de la riqueza...” (Duhalde 2002).

Además, señaló al Brasil de Lula Da Silva como un “compañero fiel” y “comprensivo” de la crisis argentina, portador de un “modelo de desarrollo alternativo al neoliberal” y un “socio político” para la inserción internacional del país (Duhalde 2002). El segundo, en tanto, destacó que no debían esperarse más alineamientos automáticos:

“... sino relaciones serias, maduras y racionales que respeten las dignidades que los países tienen...” (Kirchner 2003).

y resaltó como prioridades de la política exterior:

“... la alianza estratégica con Brasil, la profundización del Mercosur y la relación con los países asociados, Chile y Bolivia...” (Kirchner 2003).

Más allá de la matriz discursiva rupturista respecto de los noventa, es posible hallar algunos ejes de continuidad en la *praxis* de la política exterior que expresan familiaridad con los seguidos por el *paradigma globalista* en la Guerra Fría como, por ejemplo, el alto perfil en los foros internacionales y el rechazo a organismos y regímenes internacionales que procuran congelar la distribución del poder mundial, la prédica por la introducción de reformas en el sistema económico y financiero internacional que contemplen los intereses de los países en desarrollo; y la diversificación de los socios comerciales externos sin barreras ideológicas.

Paralelamente, pese a que es prematuro sostener la existencia de un nuevo paradigma de política exterior consolidado en el período post-2001 —el cuál podría llamarse *paradigma neoglobalista*—, es posible identificar nuevas señales, tintes de continuidad o lineamientos orientadores que, de algún modo, han moldeado a las diferentes esferas o dimensiones de la política exterior. Algunos de ellos ya comenzaron a estar presentes durante el mandato de Duhalde como: (i) el distanciamiento relativo con los Estados Unidos con atisbos de acercamiento selectivo en temas específicos (terrorismo internacional, narcotráfico, no proliferación nuclear y misiones de paz); y (ii) el apoyo a una alianza estratégica con Brasil como eje ordenador de la política exterior, aunque con

un comportamiento ambivalente (cooperación política *vis-à-vis* disputas comerciales) en un contexto de creciente asimetría a favor de los brasileños. Otros ejes, en tanto, fueron incorporados durante los mandatos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández como: (i) 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), y, finalmente, (ii) la aproximación, en el marco de un gradualismo incrementalista, a las relaciones sur-sur a través de acciones centradas en su dimensión política (la prédica reformista global de discutir el diseño de una nueva arquitectura internacional), económica (la búsqueda de nuevos aliados económicos y comerciales en el Sur) y técnica (la cooperación técnica con países en desarrollo). Este último eje es precisamente al que hace referencia este artículo a partir del vínculo que asocia a la política exterior, las relaciones Sur-Sur y la política de CSSD.

En resumen, las respuestas en materia de política exterior argentina tras la salida de la crisis de 2001 contienen dos aspectos: uno *defensivo*, atado a las *necesidades domésticas* de recuperación económica, fortalecimiento de capacidades estatales y consolidación de un estrategia de cuño neodesarrollista centrada en el mercado interno y en las exportaciones del sector primario (la búsqueda de apoyos para la negociación de la deuda externa del país y la selección de fuentes alternativas de financiamiento a las brindadas por los organismos internacionales de crédito son ejemplos de ello); y otro *ofensivo*, relacionado a las oportunidades externas que ofrece una *sudamericanización* de la política exterior argentina. Ello se verifica fundamentalmente en la fuerte apuesta a dos procesos: (i) la consolidación de un espacio geopolítico en América del Sur, en donde el país se debate entre los liderazgos de Brasil y Venezuela (el apoyo a la iniciativa brasileña en la creación de la UNASUR, la ampliación del Mercosur y la propuesta venezolana de crear el Banco del Sur son ejemplos), y (ii) la priorización de los procesos de cooperación Sur-Sur política, económica y técnica en la subregión. Esto último se verifica, por ejemplo, en la creación instrumentos como del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) del MERCOSUR y en el incremento de las acciones de cooperación técnica bilateral con países socios de menor desarrollo relativo como Paraguay y Bolivia.

### **La Cooperación Sur-Sur de Argentina: las dimensiones política, económica y técnica**

El análisis de la presencia del eje de las relaciones Sur-Sur en la historia de la política exterior argentina ha sido un tema descuidado por la literatura. Según Lechini (2009):

“...las cuestiones Sur-Sur tuvieron un bajo perfil en la agenda de política exterior argentina, tal como se observa en las acciones y en los análisis académicos de política exterior. Sin embargo, 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...” (Lechini 2009).

Durante la vigencia del llamado *paradigma globalista* de la Guerra Fría, el eje de las Relaciones Sur-Sur apareció en la matriz discursiva y/o en los lineamientos estructurantes de política exterior de por lo menos cuatro gobiernos argentinos: Frondizi (1958-1962), Illia (1963-1966), Perón y Cámpora (1973-1974) y Alfonsín (1983-1989). Con la llegada al gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) y con posterioridad de Cristina Fernández (2007-), vuelve a aparecer en el discurso de política exterior la idea de cooperación Sur-Sur como un fenómeno de tres dimensiones interrelacionadas y con fronteras a veces difusas.

En un sentido amplio, siguiendo el marco de análisis para la Cooperación Sur-Sur propuesto por Bruno Ayllón (2013:46), resultan evidentes algunas innovaciones que en los planos conceptual-normativo e instrumental-operativo se produjeron en las dimensiones *política, económica y técnica* de la Cooperación Sur-Sur del país en dicho período. En la *dimensión política*, se promovió la constitución de ámbitos autónomos para la generación de perspectivas comunes y prácticas alternativas entre países en desarrollo, propiciando la creación o revitalización de coaliciones regionales (UNASUR, CELAC y MERCOSUR), interregionales (Cumbres América del Sur-Africa) y multilaterales (G77, Cumbres del Sur, G20 de la Organización Mundial del Comercio) con el objetivo de incrementar la capacidad negociadora de los países en desarrollo y mejorar la concertación y coordinación de política (*coalition building*). En la *dimensión económica*, se desplegaron acuerdos y misiones bilaterales en el ámbito comercial, financiero y de inversiones con países en desarrollo que incluyeron formas de cooperación macroeconómica, acuerdos comerciales y de inversiones. Finalmente, en la *dimensión técnica*, se participó de procesos de intercambio de conocimientos, experiencias y capacidades tecnológicas a través de

proyectos y programas de cooperación técnica desplegados por la Cancillería Argentina y otros ministerios y organismos del gobierno.

### ***La dimensión política***

La innovación producida respecto de la dimensión política de la Cooperación Sur-Sur como herramienta de articulación política en temas de reestructuración institucional global se verificó en por lo menos dos aristas de la política exterior: una *normativa* —la renovación de una prédica reformista global en el ámbito multilateral— y otra *instrumental* —la inserción del país en coaliciones mixtas del mundo en desarrollo. La *normativa* apuntó a incrementar la presencia del país en el espacio del Sur global y a elevar, desde una retórica altisonante en los foros multilaterales, la crítica al papel del FMI y de las calificadoras de riesgo en las crisis financieras. Dicha prédica osciló entre las *necesidades domésticas* de obtener apoyos bilaterales para satisfacer las urgencias internas de acceso al financiamiento, aplacar los reclamos de los acreedores (los bonistas o “fondos buitres”) de la deuda argentina y responsabilizarlos por la crisis global, y las *aspiraciones internacionales* de aprovechar la atención de los países centrales para poner de relieve la necesidad de reforma de los organismos internacionales, pero sin ambiciones de liderar esos cambios. La *instrumental*, en tanto, privilegió la inserción de Argentina en coaliciones *mixtas* compuestas por países industrializados y países emergentes, como el G-20, y *homogéneas*, como el G-77 más China<sup>9</sup> y el G-20+.<sup>10</sup>

En el ámbito de la cooperación internacional al desarrollo, esto dio lugar a un posicionamiento más activo en los debates sobre la nueva arquitectura internacional de la ayuda en el plano multilateral. Las tendencias que estaban teniendo lugar desde la Cumbre del Milenio en torno a la focalización de la ayuda en los estados frágiles y los países menos desarrollados y el desplazamiento de los países de renta media como receptores de ayuda hicieron eclosión con la crisis financiera de los países centrales en el 2008, dando lugar a una respuesta orientada a enaltecer los principios normativos de la Cooperación Sur-Sur respecto de los proclamados por la agenda de la eficacia de la ayuda. Como señala Lara Weisstaub (2014), el discurso que enarboló la Cancillería Argentina —expresado por el

---

<sup>9</sup> Argentina asumió la presidencia del G77+ en enero de 2011.

<sup>10</sup> El G20+ surgió en la Cumbre Ministerial de la OMC en Cancún en 2003 para presionar a los países centrales por la liberalización del comercio agrícola.

entonces canciller Jorge Taiana— retomó los principios del Movimiento de No Alineados y reconstruyó una narrativa que intentó unificar la diversidad del mundo en desarrollo bajo la identidad Sur. En ese sendero, con el apoyo técnico de la Dirección General de Cooperación Internacional (DGCIN), se apostó a fortalecer los argumentos políticos del país en la discusión sobre la generación de un nuevo sistema de cooperación internacional al desarrollo más inclusivo, participativo y receptivo de las visiones de los países en desarrollo. Ello significó la búsqueda de superación de la visión instrumental y económico-comercial de la CSSD —restringida a los beneficios económicos esperados para el país como individualidad— y la identificación del país con un Sur colectivo en torno a las demandas y posibilidades de cambio en la estructura de poder internacional. Cabe destacar, en ese sentido, que el gobierno argentino, suscriptor original de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda de la OCDE en 2005, decidió no participar del foro de alto nivel de Accra en 2008, en el que se discutieron aspectos conceptuales y operativos de esa agenda, al tiempo que optó por una participación activa en un espacio más inclusivo de los países en desarrollo como el Foro de Cooperación al Desarrollo del ECOSOC en el ámbito de Naciones Unidas, cuya primera reunión bienal tuvo lugar en julio de ese mismo año.<sup>11</sup>

La posición de la Cancillería respecto de la agenda de la eficacia se plasmó por primera vez en un documento oficial en la Revista N°10 de Cooperación Sur-Sur y Triangular de Argentina. En palabras de la entonces directora de la DGCIN, Julia Levi:

“...Argentina ha adherido a la Declaración de París, y acuerda con sus objetivos y principios generales mediante los cuales los países agrupados en la OCDE procuran optimizar los resultados de la Cooperación Norte-Sur que llevan a cabo; sin embargo, se considera que estos criterios no son de validez equivalente para la Cooperación sur-sur, basada en un paradigma de equidad desde su formulación...” (FOAR 2010:14).

En el ámbito regional, el posicionamiento crítico a la agenda de eficacia se reflejó en la decisión del país de mantenerse relativamente indiferente frente las actividades del Grupo de Tareas sobre Cooperación Sur-Sur (*SSC Task Team*), que había sido creado en 2009 en el seno del Grupo de Trabajo del CAD/OCDE sobre Eficacia de la Ayuda en un

---

<sup>11</sup> La opción por el FCD/ECOSOC implicó poner fin a las contradicciones entre el Ministerio de Economía y la Cancillería que habían tenido lugar con motivo de la celebración del Foro de Alto Nivel de París en 2005. En aquella ocasión, el Ministerio de Economía, en un intento por revitalizar las relaciones con los países de la OCDE en plena negociación de la deuda externa, firmó la Declaración de París pese a la oposición sub rosa de la Cancillería. Esta situación motivó una fuerte réplica de la Cancillería que finalmente hizo prevalecer su postura de no aceptar el monitoreo estipulado en París.

intento por captar nuevos apoyos en la aplicación de esa agenda a la CSSD, especialmente apuntando a los BRICS menos predispuestos como Brasil, China e India. En contraste, la Cancillería propició la participación activa en dos nuevas instancias de intercambio regional recientemente creadas: i) el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)<sup>12</sup>, establecido en la Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile de 2007, donde se debatieron, con otros actores de la región, nuevas metodologías y procedimientos para la sistematización de la información sobre la CSSD y se acordaron posiciones comunes con otros países de la región en la discusión de la nueva arquitectura de la cooperación; y ii) el FOCEM del MERCOSUR, que entró en operación en 2007 con la misión reducir las asimetrías entre los socios mayores (Brasil y Argentina) y los socios menores (Uruguay y Paraguay) del bloque a través del apoyo a un fondo común para la cooperación técnica.<sup>13</sup>

La participación en el espacio promovido por la SEGIB contribuyó a la posibilidad de revisar categorías como la de Países de Renta Media, adoptar un léxico diferente al CAD/OCDE, replantear las metodologías de monitoreo, discutir nuevos indicadores y establecer parámetros diferenciados de sistematización para la cooperación Sur-Sur. Como resultante de esos intercambios, en la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno realizada en Asunción en 2011, se logró aprobar un documento común frente a los debates de Busan en el que se destacaron los principios normativos de la Cooperación Sur-Sur y su diferenciación respecto de la agenda de la eficacia.

### ***La dimensión económica***

La evolución de la *dimensión económica* de la Cooperación Sur-Sur muestra dos innovaciones relevantes respecto del período anterior a la crisis 2001/2012: i) un aumento del comercio con el Sur Global respecto de la década del noventa; y ii) una diversificación de los socios comerciales, explicada por la mayor participación de países de Asia, África y Medio Oriente como destino de los flujos exportadores argentinos.

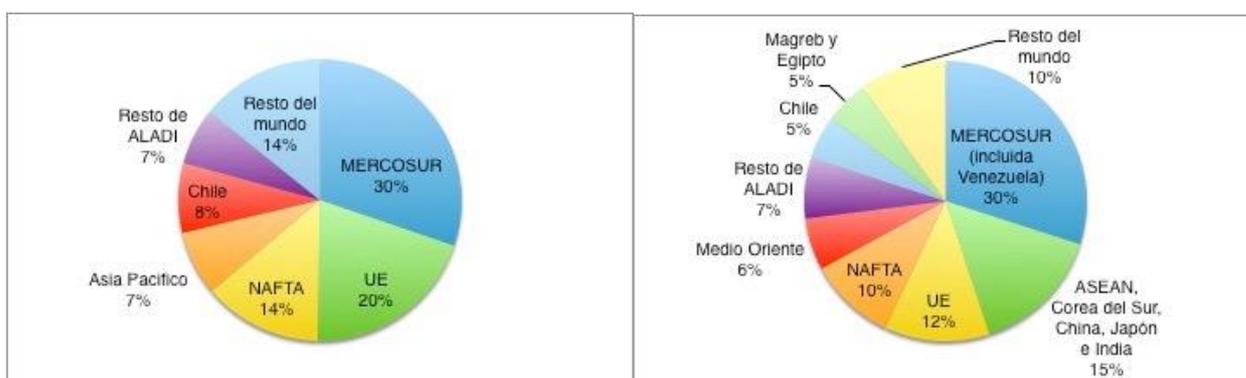
---

<sup>12</sup> El PIFCSS/SEGIB cuenta con 20 países adheridos y su máximo órgano de gobernanza es el Comité Técnico Intergubernamental conformado por los Responsables de Cooperación de estos 20 países.

<sup>13</sup> En mayo de 2007, fue aprobada la primera operación de financiación del FOCEM: el proyecto MERCOSUR-Hábitat de promoción social y fortalecimiento de capital humano y social en asentamientos en condiciones de pobreza, cuyo beneficiario fue el Estado de Paraguay y que contó con un aporte de siete millones y medio de dólares (Surasky 2010).

Si se realiza una comparación entre 1999 y 2012, se observa que las exportaciones argentinas hacia países del Sur global pasaron de representar el 52% al 68% del total. Asimismo, la evolución en la distribución geográfica de los flujos de exportación del país refleja un crecimiento de la participación de los países asiáticos y africanos y una disminución de la proporción relativa a la Unión Europea, los Estados Unidos y el NAFTA en el período 1999-2013. Hacia 1999, la participación de las exportaciones al MERCOSUR en el total disminuyó del 35,8% en 1998 al 30,2% en 1999; mientras que el mercado que presentó mayor dinamismo para las exportaciones argentinas fue el del NAFTA, ya que las ventas a esta región alcanzaron los 3.147 millones de dólares, significando un incremento del 16,6% con respecto a 1998; así, la participación del bloque en el total de ventas externas argentinas aumentó de 9,9% en 1998 al 13,5% en 1999 (MECON 1999). En contraste, hacia 2012 el MERCOSUR mantuvo su participación del 30% del total como destino de las exportaciones, pero lo hizo incluyendo a Venezuela, lo cual en términos relativos implicó un disminución respecto de los datos de 1999. Paralelamente, la porción de las exportaciones argentinas destinada hacia los países del ASEAN, China, India, Japón y Corea del Sur alcanzó los niveles históricos más altos, llegando a representar el 15% del total, al tiempo que se añadieron nuevos destinos como Medio Oriente (6%) y Magreb y Egipto (5%) (MECON 2013).

**Gráfico 1. Exportaciones argentinas por destino (1999 vis-à-vis 2013)**



Fuente: Elaboración propia en base a MECON (1999) y MECON (2013)

La mayor relevancia de los mercados no tradicionales dentro de la agenda comercial externa de la Argentina se evidencia particularmente a partir del incremento de las misiones comerciales a China, India, Norte de África, Angola, Medio Oriente y el Sudeste de Asia (Rubiolo y Baroni 2014). La primera misión internacional de relevancia política fue en 2004, cuando el presidente Néstor Kirchner visitó China para concretar

acuerdos en los sectores alimentarios y energéticos. A partir de allí, los compromisos con el país asiático crecieron significativamente y fueron solidificados con el V Encuentro de Diálogo entre el Mercosur y China en junio de 2004 y la visita del presidente Hu Jintao en noviembre de 2004. En esta *primera* etapa, fruto de la profundización de las relaciones bilaterales, el intercambio comercial con China alcanzó los US\$ 13.300 millones en 2008 y, pese a que en 2009 se redujo por la crisis, el país asiático recuperó su lugar como segundo socio comercial del país. Ello, no obstante, denotó un balance muy desigual, ya que para China, Argentina representó el 44° destino de sus exportaciones y el 26° de sus importaciones, mientras que la composición de las exportaciones argentinas estuvo fuertemente concentrada en la soja y, en menor medida, en el girasol (Rubiolo y Baroni 2014).

En una *segunda etapa*, la recuperación económica interna le permitió a Cristina Fernández tener una mayor flexibilidad en la política exterior, buscando la diversificación no sólo de mercados sino también de productos exportables con un mayor valor agregado. En el contexto de las crisis financieras de 2008, se establecieron acuerdos y misiones comerciales con la India<sup>14</sup>, los países del Sudeste Asiático (Turquía, Vietnam, Indonesia, Malasia, Filipinas y Tailandia) y los países africanos (Sudáfrica, Argelia, Túnez, Egipto y Libia) en 2009, teniendo como prioridad los temas de agricultura, alimentos y energía.

### ***La dimensión técnica***

El Fondo Argentino para la Cooperación Horizontal (FO-AR)<sup>15</sup>, instrumento disponible en el ámbito de la Cancillería para financiar actividades de cooperación técnica en el exterior, fue creado en 1992 durante el gobierno de Carlos Menem con la función de coordinar las actividades de cooperación al desarrollo del país tanto en calidad de “receptor” como de “oferente”. Más allá de su carácter técnico, desde el punto de vista conceptual, el fondo fue concebido con una clara orientación ideológica: el uso de la “transferencia” (ya sea de conocimientos, experiencias, etc.) hacia países que alineaban sus políticas al Consenso de Washington (Colacrai 2011). Como bien señalan Kern y

---

<sup>14</sup> Se destacan la visita de Cristina Fernández de Kirchner a la India el 14 de octubre de 2009 y la misión multisectorial argentina a la R. P. China encabezada por la presidente en julio de 2010.

<sup>15</sup> Desde 2011, en línea con los nuevos objetivos de política exterior en el área, se cambió la denominación del FO-AR (no así sus siglas) para comenzar a llamarse Fondo Argentino para la Cooperación Sur-Sur y Triangular.

Weisstaub (2011), se trató de un elemento “...de difusión de técnicas y conocimientos para hacer posible las reformas neoliberales en países aliados...”, tal las ejecutadas en varios países de Centroamérica en la década del noventa con el apoyo de técnicos argentinos.

Tras una década de experiencias alineadas al programa neoliberal de reformas, el FO-AR se encontró en un estado de situación crítica hacia 2002. Como ejemplo sintomático de la situación interna y de las vulnerabilidades sociales que acuciaban al país, durante el gobierno de Duhalde, Argentina pasó de oferente neto a receptor de cooperación. Ello, como señala Surasky (2011) motivó, justamente, la creación en el ámbito de la Cancillería del cargo de Representante Especial para las Acciones de Solidaridad, cuya función sería atender la captación de recursos internacionales para destinarlos a paliar las urgencias sociales del frente interno.<sup>16</sup>

El nuevo escenario político de 2005 y 2006 significó una nueva oportunidad para revitalizar el Fo-AR y la posibilidad de extender las acciones de cooperación técnica argentina a países de similar o menor desarrollo relativo. En el ámbito interno, el aumento de las reservas producto de la recuperación de la producción y del crecimiento de las exportaciones posibilitó, a inicios de 2006, que el presidente tomara la decisión de cancelar por adelantado los US\$ 9.534 millones que el país adeudaba al FMI. Este desendeudamiento permitió un mayor margen de maniobra en el plano externo y contribuyó a moderar eventuales resistencias internas en el ámbito de la Cancillería respecto de una posible ampliación presupuestaria a la DGCIN.

En el plano internacional, la decisión de la administración de Néstor Kirchner de formar parte, conjuntamente con Brasil y Chile, de la misión de paz en Haití (MINUSTAH) —establecida en 2004 con la meta de colaborar en la realización de las elecciones de febrero de 2006— implicó el envío de cascos azules y blancos a Gonaïves en el marco de los esfuerzos multilaterales de estabilización y con la introducción de programas de provisión de ayuda humanitaria (alimentos, medicina, vestimenta y equipamiento de un hospital móvil) y la implementación desde 2005 de los primeros dos proyectos de CSSD focalizados con el apoyo de expertos argentinos: i) un componente del

---

<sup>16</sup> Según Surasky (2010), “... las consecuencias de la crisis del 2001 hicieron que la Argentina, que se encontraba en proceso de “graduación” ante el PNUD, lo cual implicaba la salida de la lista de países destino de cooperación internacional, volviera a tener un lugar entre aquellos, aunque no fuera considerado país prioritario en la misma” (Surasky 2010: 44). De esa forma, en el año 2002 la Argentina volvió a calificar como país receptor de cooperación, sepultando –por lo menos durante un período de transición- las aspiraciones a convertirse en donante neto de CSSD.

proyecto Pro Huerta del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) en Gonaïves y ii) un proyecto de cooperación técnica en planificación y finanzas públicas del Ministerio de Economía en Puerto Príncipe (Lengyel y Malcalza 2011).

Desde su introducción en Haití en 2005, el Pro Huerta se constituyó en la principal herramienta de CSSD de la DGCIN y del INTA, creando 14.719 huertas familiares en 100 municipios y alcanzando los 100.000 beneficiarios (Baranyi et. al. 2015)<sup>17</sup>. A partir de estos resultados, la cooperación argentina encontró una rápida y positiva respuesta en la implementación del programa, incrementando sus asociaciones triangulares con diversos actores como el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID), el National Democratic Institute (NDI), la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), el Gobierno de Canadá y, tras el terremoto, con la Secretaría Técnica de UNASUR (Malcalza 2014).<sup>18</sup>

### Cuadro 1. Proyectos de CSSD Argentina en Haití (2005-2013)

Proyecto de CSSD	Órgano ejecutor	Aportantes/Monto financiado en USD
Pro Huerta (2005-)	INTA	\$19.051.800 [distribuidos en \$200.000 (Argentina), \$5.217.000 (Canadá), \$8.230.000 (Argentina, Canadá, España, Brasil, IFAD e IICA) y \$5.604.800 (Argentina en Sec. Tec de UNASUR)].
Cooperación técnica en planificación y finanzas públicas (2005-2010)	Ministerio de Economía	\$290.000 (Argentina)
Cuantificación del gasto público destinado a la infancia (2008-2009)	Ministerio de Economía	\$3.000 (UNICEF)
Asistencia técnica en sanidad animal e inspecciones sanitarias (2009-2010)	SENASA	\$10.4000 (Argentina)

<sup>17</sup> Tal como se enuncia en el sitio web de INTA: "...el Pro Huerta fue formulado por el INTA a principios de 1990; en momentos en que el país había atravesado una crisis hiperinflacionaria que, entre sus consecuencias, agudizó los problemas de abastecimiento alimentario de los sectores más vulnerables de su población". El programa "...promueve prácticas productivas agroecológicas para el autoabastecimiento, la educación alimentaria, la promoción de ferias y mercados alternativos con una mirada inclusiva de las familias productoras..." con el objetivo puesto en mejorar la condición alimentaria de la población en situación de pobreza (INTA 2015)

<sup>18</sup> A partir de 2007, el ProHuerta despertó el interés de diversos organismos y estados de la región, especialmente, cuando la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) identificó la iniciativa como un ejemplo regional exitoso en la mejora de la seguridad y soberanía alimentarias y apoyó la realización de un curso internacional que capacitó a funcionarios y técnicos en Guatemala, Colombia, Perú, Brasil, Venezuela, Ecuador, Panamá y Costa Rica (Baranyi et al 2015)

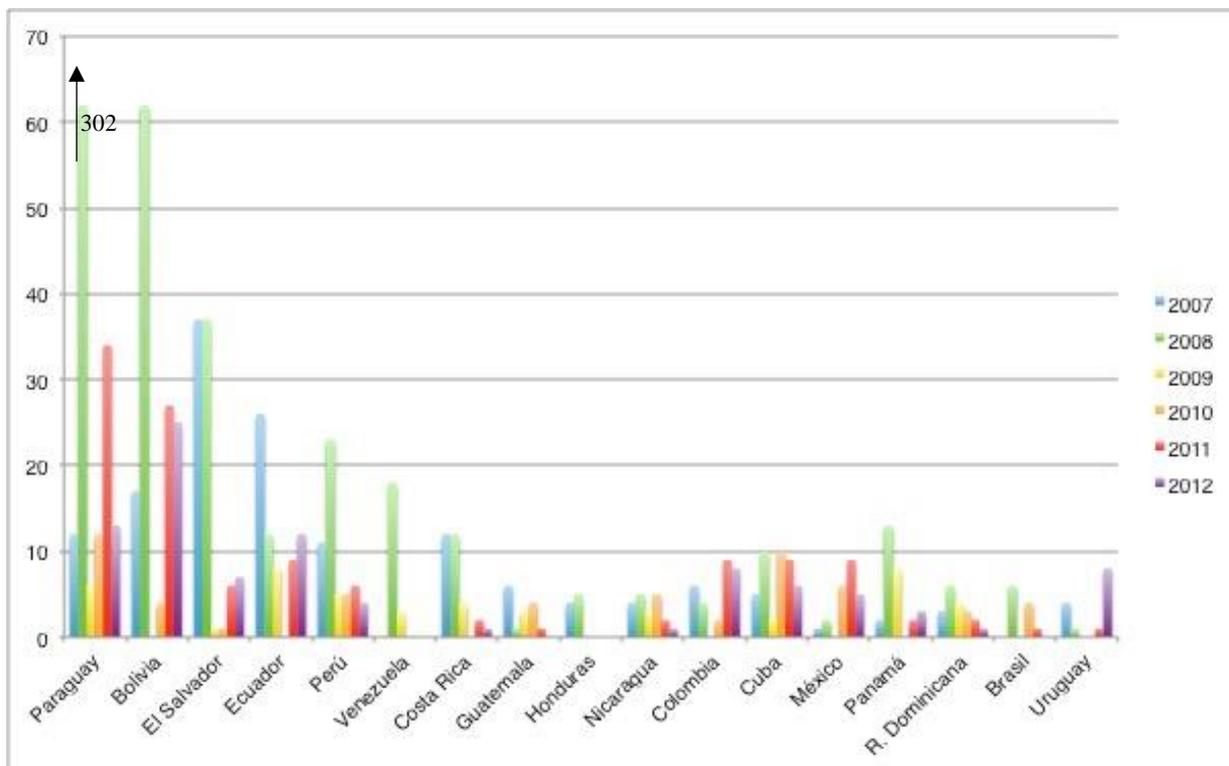
Programa de Cooperación Triangular para el Fortalecimiento de la Salud en Haití (construcción de hospital conjunto) (2010-2013)	Sec. Técnica UNASUR (Argentina, Cuba y Venezuela)	\$3.200.000 (Argentina en Sec. Técnica UNASUR)
Funcionamiento de la Secretaría Técnica de UNASUR en Haití (2010-2013)	Sec. Técnica UNASUR	\$16.782.312 (Argentina)

Fuente: Elaboración propia en base a Malacalza (2014) y Baranyi et. al. (2015)

La cooperación con Haití ocupó para la Argentina el volumen más alto de su historia en términos absolutos en función del aporte financiero y también en términos relativos respecto de otros países destinatarios (13% del total de la cooperación argentina). Ello constituye un dato significativo, no obstante, si se observa la relación en la cantidad de proyectos del FO-AR durante el período 2003-2009, el número destinado a Paraguay (30%) y a Bolivia (13%) representó el 43% del total de las acciones, mientras que Haití solo el 13% (Levi 2011).

Más allá del caso haitiano, que posee connotaciones propias, las prioridades de la cooperación técnica argentina se concentraron en Sudamérica. Señala Levi (2011:32) que los objetivos consistieron en "...promover la integración con los países vecinos, en especial Bolivia y Paraguay, y con la región en general, desde la perspectiva del desarrollo y el fortalecimiento del MERCOSUR", trabajando sobre las asimetrías existentes en este bloque, así como en promover la presencia de la DGCIN en los Comités de Integración en zonas de frontera (Levi 2011:32). Hubo, no obstante, intentos por atenuar esta creciente *sudamericanización* de la política de CSSD. A partir de 2009, la DGCIN buscó diversificar las relaciones de cooperación técnica e intensificar los intercambios, más allá de los países sudamericanos y Haití. Así, por ejemplo, en ese mismo año, se firmó el primer Acuerdo de Cooperación Sur-Sur y Triangular con Tailandia y, en 2011, los acuerdos con Filipinas, Indonesia y Vietnam; aunque, en términos relativos, éstos no representaron una porción significativa respecto del total global de proyectos, implicaron una extensión de la labor geográfica de la DGCIN (Rubiolo y Baroni 2014).

**Gráfico 2. Distribución de proyectos FO-AR por país (2007-2012) (excluida Haití)**



Fuente: Elaboración propia en base a SEGIB (2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013)

El enfoque sectorial de la CSSD argentina se encuentra ligado al modelo interno y las capacidades instaladas en el país para innovar en los procesos productivos, especialmente en el ámbito de la agricultura. Desde 2005, el FO-AR ha estado fuertemente orientado hacia el desarrollo de los sectores productivos, en especial del sector agropecuario. En particular, el conocimiento adquirido por el sector agropecuario argentino sirvió como un modelo de gestión de políticas públicas apoyado en la capacidad de articulación internacional del INTA y el reconocimiento obtenido por el Pro Huerta en la comunidad internacional (Cipolla 2011, Malcalza 2014). Además de los temas productivos, el FO-AR potenció los intercambios en los sectores de la salud, las políticas sociales y de derechos humanos y justicia, destacándose en este último sector el trabajo del Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) en Tailandia, Ecuador, Vietnam, Bolivia, Colombia, El Salvador y Paraguay en la identificación de víctimas de desaparición forzada (Levi 2011).

## **La institucionalidad de la Cooperación Sur-Sur al Desarrollo de Argentina**

Como se ha señalado, literatura sobre política exterior argentina coincide casi unánimemente en evaluar el papel del Palacio San Martín en el proceso decisorio de la política exterior como débil e inconstante. Esos adjetivos se deben a que, históricamente, el canciller ha dependido más del poder delegado por el presidente que del propio peso institucional de una Cancillería avalada como órgano formal con reclutamiento meritocrático y relativamente autónomo.<sup>19</sup>

Al igual que en otros aspectos de la política exterior general, en la política exterior de CSSD el presidente posee capacidad de iniciativa, ostenta facultades para definir las prioridades, tiene el control sobre la información y los recursos tangibles y es, en un última instancia, quien posee el “sello principal” para autorizar las acciones y establecer los acuerdos “marco” internacionales de cooperación política, económica y técnica. Sin embargo, el peso específico y la orientación que el presidente y el poder ejecutivo le otorgan a la política de CSSD dependen del flujo de información recibida por el área política de Cancillería que, a su vez, se nutre del área técnica y ésta de las iniciativas realizadas por las diferentes esferas gubernamentales.

Si se analiza el papel de la diplomacia presidencial en la elaboración de las políticas de CSSD a partir de 2005 —un año favorable en términos de coyuntura económica y marca el comienzo de las actividades de cooperación técnica argentina en Haití—, se evidencia un poder ejecutivo activo y con capacidad de iniciativa en las relaciones bilaterales con Brasil, Venezuela, Bolivia, Uruguay, Paraguay y Chile, evitando delegar a la burocracia diplomática la definición de los fines, los medios y los instrumentos políticos a través de los cuales conducir esas relaciones. El caso modelo es Haití, que adquirió una dimensión especial en la agenda presidencial por la importancia del tema en la política regional y el interés de los Estados Unidos.

Sin embargo, si se posa la mirada más allá de los asuntos políticamente estratégicos, se verifica que los acuerdos de cooperación técnica no ocuparon un lugar relevante en la agenda presidencial. A su vez, en otros ordenes de la política de CSSD,

---

<sup>19</sup> Dada las restricciones de espacio, el análisis está puesto en la lógica del entramo institucional de la CSSD de Argentina en el ámbito del poder ejecutivo y la burocracia de la Cancillería y, por lo tanto, deja de lado a los grupos económicos y las organizaciones de la sociedad civil que pueden llegar a tener incidencia en la misma. Aunque se reconoce la creciente importancia de estas dos familias de actores no estatales también cabe subrayar la escasa o nula incidencia en la agenda así como la ausencia de trabajos que analicen el rol de estos en la política de CSSD argentina.

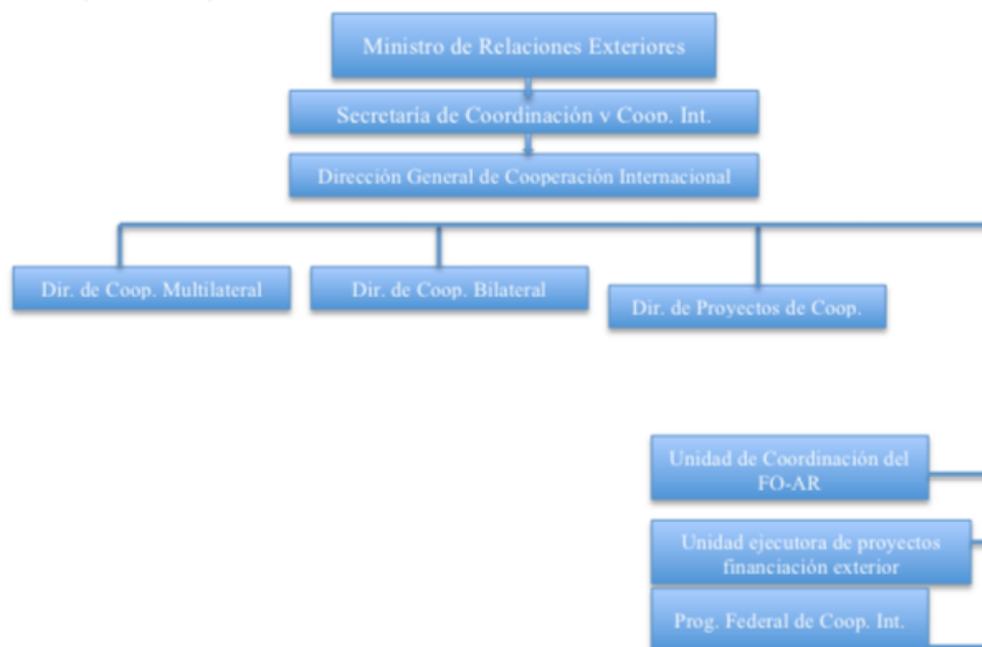
tampoco el área política de la Cancillería realizó un esfuerzo mayor por poner en el centro de las prioridades de agenda la labor de la DGCIN como área técnica, que justamente vio reducida su influencia efectiva frente a la creciente participación de otras agencias del gobierno en temas de política exterior; en especial, las agencias económicas, sociales y de infraestructura. Así por ejemplo, en este período crecieron las iniciativas de factura propia de los ministerios de Planificación Federal, Educación, Economía, Defensa, Desarrollo Social, entre otros, dando lugar a un manejo desarticulado entre los componentes político-diplomáticos y los económico-sociales de la política exterior. Esta suerte de *diplomacia ministerial* fuera de la órbita de Cancillería afloró en asuntos vinculados a la infraestructura y la energía regional como parte de un proceso que tuvo que ver con el desplazamiento en la agenda regional de los temas comerciales hacia los temas más duros como infraestructura, energía y comunicaciones. En particular, como señala Merke (2009), “...el corrimiento del eje de la regionalización desde el comercio a la infraestructura física y la energía significó un mayor peso del Ministerio de Planificación Federal, Inversión y Servicios Públicos por donde pasó gran parte de la relación bilateral con Venezuela y Bolivia...”<sup>20</sup>

En este contexto de avanzada de la diplomacia ministerial, la dispersión y la superposición constituyen obstáculos en el terreno operacional y de la gestión pública y burocrática. Por esa lógica, la coordinación de la implementación de las políticas es afectada por una especie de doble agenda de diferentes velocidades: la *agenda político-ministerial*, en la que muchas veces predominan acciones de naturaleza improvisada que buscan resultados rápidos y efectistas, y la *agenda técnica*, que corresponde a un conjunto de acciones de resultados más lentos y progresivos basados en orientaciones programáticas. Como sostiene Hirst (2010), la existencia de una institucionalización de la CSSD parcial, incompleta y desigual es una limitación a la continuidad de las acciones que exigen períodos de tiempo extensos para que se pueda medir su impacto —iniciativas en los campos educativos, por ejemplo—.

---

<sup>20</sup> El ministerio a cargo de Julio de Vido concentró importantes funciones en el manejo de relaciones bilaterales en sectores clave de la cooperación. Bajo su órbita quedó el tema energético y en especial las iniciativas vinculadas con acuerdos de exploración de petróleo, comercio de gas, minería, etc. Asimismo, ha tenido un manejo centralizado y poco proclive a compartir información con otros actores o subunidades estatales. Grandes iniciativas como el Gasoducto del Sur, la integración energética de Sudamérica y las relaciones con países árabes han sido conducidas personalmente por el ministro.

### Organigrama 1. El FO-AR en la estructura de la DGCIN y la Cancillería



Fuente: Elaboración propia en base a FOAR (2011)

La posibilidad de hacer efectivas las definiciones de política exterior acerca de la CSSD depende de las capacidades disponibles así como de la articulación y la coordinación del órgano responsable de la gobernanza de acuerdo con el marco institucional. En este caso, el funcionamiento de la DGCIN es clave para la eficacia y la gobernanza de la CSSD. Ello, a su vez, está íntimamente ligado a tres aspectos diferenciados que condicionan la gestión de la cooperación internacional: (i) el *marco normativo*, (ii) los *recursos disponibles* y (iii) la *estructura organizativa-institucional*.

En primer lugar, en cuanto al *status formal*, el sistema de cooperación internacional al desarrollo argentino no posee un marco jurídico que lo defina ni estatutos o reglamentos que establezcan procedimientos para su accionar. De acuerdo al organigrama del estado, el FOAR posee la jerarquía formal de una “unidad de coordinación” y comparte estructura con otras tres direcciones (de mayor rango) encargadas de gestionar la cooperación bilateral y multilateral recibida. Ello significa que, como estructura coordinadora, la DGCIN no posee estatus supra ministerial, por lo que depende funcionalmente de los intereses de distintos órganos que actúan en la cooperación internacional y deben proporcionar información sobre sus iniciativas.

A su vez, es necesario distinguir entre las facultades formales y las capacidades reales de influencia de la DGCIN en el ámbito de la Cancillería. La Cancillería es

formalmente responsable de conferir de contenido, visión y objetivos a la cooperación del país y la DGCIN la encargada de guiar el intercambio entre funcionarios o expertos hacia el exterior; sin embargo, la DGCIN es una estructura dependiente de la Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional, que no pertenece a la Secretaría de Relaciones Exteriores y, por ende, se encuentra fuera del *área política* de la Cancillería. En otras palabras, ello implica que la DGCIN no está lo suficientemente politizada dentro de la estructura para exigir mayor reconocimiento y prioridad en la agenda externa del gobierno, lo cual la coloca en una situación de dependencia atada a los vaivenes de la política doméstica (Surasky 2013:41).

En segundo lugar, en cuanto al *manejo de recursos*, la DGCIN posee recursos financieros que provienen de una porción pequeña del presupuesto anual de la Cancillería destinada únicamente al envío de expertos de las organizaciones argentinas cooperantes para colaborar en el terreno con los técnicos de las organizaciones locales; a la recepción de técnicos de países asociados en las organizaciones argentinas para un conocimiento directo de procesos, prácticas o experiencias concretas de potencial utilidad; y a la preparación y ejecución de seminarios, reuniones y talleres de trabajo sobre temas específicos de interés para los países solicitantes. A su vez, los recursos disponibles para la DGCIN no cubren subvenciones o donaciones, fondos líquidos, préstamos concesionales ni salarios, por lo que su accionar se restringe al pago de pasajes y viáticos a funcionarios o expertos, al tiempo que la dependencia gubernamental para la cual trabaja el experto es la responsable de pagar su salario. Ello, en definitiva, hace de la DGCIN una estructura flexible, itinerante y también dependiente de otras estructuras gubernamentales en ausencia de facultades de autofinanciamiento y de autonomía presupuestaria.

## Cuadro 2. Conformación de los aportes económicos del FO-AR

FO-AR Cancillería	Instituciones argentinas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organización de la cooperación</li> <li>• Pasajes</li> <li>• Viáticos</li> <li>• Cobertura Médica</li> <li>• Apoyo a la formulación de proyectos</li> <li>• Seguimiento y evaluación de proyectos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recursos humanos</li> <li>• Mantenimiento del puesto y salario de consultores</li> <li>• Recepción de pasantes</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a FOAR (2008)

Finalmente, en cuanto a su *composición*, la estructura organizativa-institucional de la DGCIN es pequeña en relación a otras oficinas de la misma Cancillería y ha estado integrada por una planta de funcionarios y diplomáticos flexible, rondando su promedio en aproximadamente 60 personas, de las cuales un número reducido (once personas, de las cuales siete son profesionales) se encuentran bajo la órbita del FO-AR (FOAR 2011). Ello implica que, al no contar con oficinas en el extranjero ni *staff* externo, la DGCIN ha tenido que recurrir a la planta de otros ministerios y a las embajadas argentinas para lograr establecer un nexo entre el diagnóstico de las necesidades y la elaboración de las propuestas de cooperación (Levi 2011). En este proceso, las representaciones de Argentina en el exterior han sido fundamentales, cumpliendo roles de *difusión* para los países que han pretendido participar del programa, de *evaluación* de las solicitudes a través del contacto fluido y profundo con la realidad de los países, y de *instrumentación*, constituyéndose como nexos entre la Cancillería y las instituciones locales para la gestión integral de la cooperación.

En resumen, a partir de 2005 —y con un crecimiento exponencial en la oferta hacia 2008 y 2009 en plena crisis financiera de los países desarrollados—, la CSSD fue ganando relevancia en la agenda de política exterior del país, alcanzando volúmenes financieros y de cantidad de proyectos nunca antes experimentados. Este crecimiento de la oferta de CSSD impuso simultáneamente desafíos operacionales a las agencias burocráticas y, en especial, a la DGCIN, que se vio desbordada en sus capacidades de coordinación sobre una oferta fragmentada y superpuesta en virtud de dos fenómenos: la creciente actividad internacional paralela de los ministerios y las diferentes agencias del estado, de un lado; y el escaso nivel de politización de la estructura de la DGCIN en el ámbito de la Cancillería que actuó como una limitación al momento de establecer metas y parámetros comunes de implementación, monitoreo y evaluación sistemática de las acciones, del otro lado. En definitiva, si se evalúa la institucionalidad de la CSSD argentina, el diagnóstico debe contemplar el contexto.

## Conclusiones

El principal objetivo de este artículo ha sido analizar el proceso de formación de la CSSD de la República Argentina como una dimensión de su política exterior. Al igual que la política exterior general del país, la política exterior de CSSD se encuentra moldeada por los desafíos y alternativas del ambiente internacional, así como por la especificidad

histórica, social y cultural de su ambiente interno. En ese sentido, se debe destacar que un sistema nacional de cooperación es un producto histórico que asume características idiosincráticas. No será el mismo en diversos países, sino que dependerá del contexto en el que se deba desarrollar, de las circunstancias internacionales, de las prioridades, de los acuerdos políticos de la elite gobernante en el país, de las visiones y percepciones de éstas sobre el mundo y sobre el papel del estado en el desarrollo y de cómo se estructura la institucionalidad que hace posible la gestión de la CSSD en el plano externo.

En el plano de la política exterior, si bien es prematuro hablar de un paradigma consolidado, se presentan señales de continuidad en el período post-2001 que indican la aparición de visiones de mundo rupturistas respecto de la política exterior del *paradigma de la aquiescencia pragmática* vigente en la década del noventa. Las nuevas prioridades indican, entre otros ejes, la revitalización de las relaciones con los países sudamericanos y una aproximación a las relaciones sur-sur a través de acuerdos políticos, económico-comerciales y de cooperación técnica.

En ese escenario, la *dimensión política* de la Cooperación Sur-Sur argentina volvió a ocupar, como en el gobierno de Alfonsín, un lugar en la agenda presidencial externa. Ello ubicó al país en una posición a favor del *reformismo global* en los debates multilaterales sobre la nueva arquitectura internacional, especialmente a través de la discusión del papel de los organismos financieros de crédito durante las crisis financieras y en la esfera de la cooperación al desarrollo, donde prevaleció una posición crítica frente a los debates de la eficacia de la ayuda al desarrollo. Por su parte, la *dimensión económica* de la Cooperación Sur-Sur estuvo protagonizada por los acuerdos financieros y comerciales con China, pero también por una política de mayor diversificación de los socios comerciales del país, apuntando al dinamismo de los países de Asia y, en menor medida, de África. Finalmente, la *dimensión técnica* de la Cooperación Sur-Sur se desarrolló a través del sello de la cooperación técnica provista por el FO-AR y las dependencias ministeriales a países de menor desarrollo relativo. El nuevo formato conceptual del FO-AR introdujo modificaciones en la orientación geográfica y sectorial de la CSSD. En lo geográfico, más la mitad del total de proyectos se concentró en Paraguay, Bolivia y Haití, lo cual trajo aparejado una disminución del peso de los países centroamericanos como destino de la cooperación argentina. En lo sectorial, los cambios en las ideas sobre las relaciones estado y mercado posibilitaron una nueva discusión acerca del perfil y el contenido de las acciones de CSSD. Ello implicó un cambio de enfoque en el desempeño del FOAR que se

acopló al nuevo discurso de corte neodesarrollista y de desarrollo de capacidades en el sector productivo a través de la labor de las agencias estatales. Si bien los proyectos siguieron un perfil temático amplio, las capacidades instaladas de cooperación en materia de seguridad alimentaria y desarrollo rural continuaron dominando el catálogo de acciones, destacándose el INTA como agente principal de la internacionalización de políticas públicas argentinas.

Hirst (2010:31) señala que la Cooperación Sur-Sur responde a motivaciones *normativas* e *instrumentales*. Las motivaciones *normativas* están basadas en la idea de fraternidades, solidaridades y afinidades entre países en desarrollo. Las otras, en cambio, le confieren a la CSSD un sentido *instrumental* para potenciar objetivos de política exterior y asociar estos a motivaciones altruistas. Sin embargo, según la autora, un aspecto problemático es que no siempre ésta logra establecer eficazmente un carácter asociativo entre la política exterior y las acciones de cooperación técnica. En línea con esa reflexión, este artículo ha advertido que la política exterior argentina del período post-2001 contribuyó a elevar los principios *normativos* de la CSSD a nivel multilateral, expresados en las ideas de horizontalidad, solidaridad y no interferencia, lo cual buscó reflejar una reivindicación del Sur como colectivo de cambio en el sistema internacional. No obstante, en el sentido *instrumental* la institucionalidad de la CSSD argentina encontró dificultades para liderar una política de CSSD alineada con la política exterior vigente. En particular, se ha evidenciado que la DGCIN constituye aún una institución débil en cuanto a posicionamiento en la estructura del estado, disposición de recursos y capacidad de coordinación, con lo cuál resulta todavía necesaria una decidida voluntad de la diplomacia presidencial y de la propia Cancillería de otorgarle mayores niveles de autonomía y capacidad de coordinación supra-ministerial a la DGCIN en tanto órgano responsable de la gobernanza de la CSSD.

El diseño de una política pública estratégica, asertiva y plural en el campo de la cooperación internacional al desarrollo demanda una mayor inversión interna en fortalezas estatales y una mayor integración de voces de la sociedad civil, la academia y los agentes de desarrollo en el proceso de formulación de la agenda. En el ámbito interno, ello requiere fortalecer los sistemas de información y coordinación para hacer visibles los logros y el valor agregado de la cooperación internacional del país e identificar las políticas públicas nacionales y las capacidades disponibles en los actores nacionales de desarrollo que puedan servir como experiencias y buenas prácticas del país. En el ámbito externo, la

institucionalidad de la CSSD deberá ocupar un lugar más estratégico y prioritario en la agenda del país acorde con la realidad de un segmento con importante potencial de crecimiento en las relaciones internacionales.

La necesaria vinculación entre la política exterior y la CSSD tanto en el nivel individual de la proyección internacional del país como en su articulación colectiva con otras voces del Sur hace imperativo elevar el peso de la institucionalidad de la CSSD en la jerarquía formal del estado y robustecer las estructuras institucionales de cooperación a nivel nacional, dotándolas de los recursos legales (una ley nacional sobre cooperación internacional al desarrollo resulta imprescindible), financieros y humanos necesarios para fortalecer la coordinación de la cooperación en el ámbito bilateral y reforzar la capacidad propositiva y de iniciativa del país en los debates sobre la nueva arquitectura internacional de la cooperación internacional al desarrollo que están teniendo lugar en el ámbito multilateral.

## Bibliografía

Actis, Esteban. Política Exterior Argentina y Modelos de Desarrollo. Un debate necesario. **Fundamentar**. Rosario, 2011. Disponible en <http://www.fundamentar.com/index.php/articulos/editorial/item/332-politica-externior-argentina-y-modelos-de-desarrollo-un-debate-necesario>. Acceso: 20 marzo 2015.

Apthorpe, R. y Des Gasper, eds. **Arguing development policy: frames and discourses**. London: Frank Cass, 1996.

Ayllón, Bruno y Ojeda, Tahina (ed.). **La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Política Afirmativas y prácticas transformadoras**. Madrid: Catarata, 2013.

Ayllón, Bruno y Surasky, Javier (ed.). **La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad**. Madrid: Catarata, 2010.

Ayllón, Bruno. **La Cooperación Sur – Sur y Triangular: ¿subversión o adaptación de la cooperación internacional?** Quito: Editorial IAEN, 2013.

Baranyi, Stephen, Andreas E. Feldmann, and Lydia Bernier. Solidarity forever? ABC, ALBA and South–South Cooperation in Haiti. **Third World Quarterly** (36.1), 162-178, 2015.

Bernal-Meza, R. Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión). **Revista Brasileira de Política Internacional**, 51(2), 154-178. 2008.

Bologna, Alfredo B. (comp.). **La política exterior de Cristina Fernández de Kirchner. Apreciaciones promediando su mandato**. Rosario: UNR, 2010.

Busso, A. La persistencia de Kirchner y los vínculos con Estados Unidos: más ajustes que rupturas. En Bruno Bologna, Alfredo. (Eds.). **La Política Exterior del Gobierno de Kirchner**, Tomo IV, Vol. 2. Rosario: UNL, 2006.

CARI, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa. **Documento de trabajo**, Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2002. Disponible en <http://www.cari.org.ar/pdf/encuesta2002.pdf>. Acceso: 5 septiembre, 2012.

Cipolla, A. Cooperación FOAR-INTA: más de 16 años de historia compartida, en **Revista Española de Desarrollo y Cooperación**, N°27, Especial: Argentina: Horizontes y Oportunidades de la cooperación Sur-Sur en el Año del Bicentenario, Madrid, España: Universidad Complutense de Madrid, 2011.

Colacrai, M. et.al. Escenarios y desafíos de la Cooperación Sur-Sur a 30 años de la Declaración de Buenos Aires. **Documento de Trabajo del Ministerio de Relaciones exteriores**. Buenos aires: UNSAM, 2011.

Corigliano, F. La política latinoamericana de Kirchner. **Revista Criterio**, (2300), 2004.

Duhalde, E. Palabras del presidente de la Nación, doctor Eduardo Duhalde ante la Asamblea Legislativa. 2002. Disponible en [www.presidenciaduhalde.com.ar](http://www.presidenciaduhalde.com.ar). Acceso: 13 de marzo de 2011.

Escudé, C. El conflicto de las papeleras y la muerte de la política exterior. **Boletín de Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos del CARI**, 40(9), 3-4, 2006

Ferrari, G. **Esquema de la política exterior argentina**. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1981.

FOAR. Cooperación Sur-Sur y Triangular de la Argentina”. Disponible en <http://www.mrecic.gov.ar/portal/secin/dgcin/docs/foar-revista-10.pdf> . Acceso: 20 marzo 2015, 2010.

Hill, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. London: Palgrave, 2003.

Hirst, M. Brazil's renewed responsibilities in cooperation for development and international security. **Center on International Cooperation**. New York University, 2011.

Hirst, M. y Russell, R. **Los cambios en el sistema político internacional y el Mercosur**, Buenos Aires: Fundación OSDE, 2011.

Hirst, M., Lima, M. R. S. 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. **Política Exterior y toma de decisiones en América Latina**. Buenos Aires: GEL, 1989.

INTA. ¿Qué es el Pro-Huerta?. Disponible en <http://inta.gob.ar/documentos/bfque-es-el-pro-huerta/> . Acceso: 20 marzo 2015.

Jervis, Robert. **Perception and misperception in international politics**. Princeton University Press, 1976

Kern, A. y Weisstaub, L. “El debate sobre la cooperación Sur-Sur y su lugar en la política exterior de la Argentina”, **Revista Española de Desarrollo y Cooperación**, N°27, Madrid: UCM, 2011

Kirchner, N. Mensaje ante la Asamblea Legislativa al asumir la Presidencia. 2003 <http://www.democraciasur.com/documentos/ArgentinaKirchnerPresidencial.htm> Disponible el 10 de mayo de 2012.

Lancaster, C. **Foreign aid: Diplomacy, development, domestic politics**. University of Chicago Press, 2008

Lechini, G. La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿ mito o realidad?. **Relaciones internacionales**, (12), 3-28, 2009.

Lengyel, M. y Malacalza, B. Política exterior y cooperación sur-sur al desarrollo. El caso argentino. Ayala, Citlali y Rivera, Jesús (Editores). **De la diversidad a la consonancia: la cooperación Sur-Sur latinoamericana**. Centro de Estudios del Desarrollo Económico (CEDES) de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) e Instituto Mora. Ciudad de México, 2014.

Lengyel, M. y Malacalza, B. Países de Renta Media y cooperación Sur-Sur. El caso latinoamericano- Avance de Investigación, Madrid: Fundación Carolina, *mimeo*, 2012

Lengyel, M. y Malacalza, B. What do we talk when we talk about South-South Cooperation? The construction of a concept from empirical basis. Joint Conference IPSA-EPCR San Pablo, Brasil, 2011.

Levi, J. La Argentina y la nueva arquitectura de la cooperación internacional, **Revista Española de Desarrollo y Cooperación**, N°27, Especial: Argentina: Horizontes y Oportunidades de la cooperación Sur-Sur en el Año del Bicentenario, Madrid, España: Universidad Complutense de Madrid, 2011.

Lima, M. R. S. Relações Internacionais e políticas públicas: a contribuição da análise de política externa. En Marques, Eduardo y de Faria, Carlos. **A Política Pública como campo multidisciplinar**, 2013.

Lorenzini, M. ; Pereyra Doval, MG. Revisitando los aportes de las teorías del sur:: nexos entre teoría y praxis en Argentina y Brasil. **Relaciones internacionales**, 2013, no 22, p. 9-26

Malacalza, B. La política de cooperación al desarrollo como dimensión de la política exterior desde la Teoría de las Relaciones Internacionales. **Revista Mural Internacional**, V.5 No. 2, , UERJ: Rio de Janeiro, 2014b.

Malacalza, B. Modelos de cooperación internacional al desarrollo en Haití. Políticas, tensiones y desafíos. **Relaciones Internacionales**, núm. 25, GERI-UAM, febrero, 2014.

Marques, Eduardo y de Faria, Carlos. **A Política Pública como campo multidisciplinar**, 2013.

MECON. Política e intercambio comercial argentino. Buenos Aires: MECON, 1999. Disponible en <http://www.mecon.gov.ar/cnce/pub/ia/anos/ia1999/Capitulo2.PDF>. Acceso: 20 marzo 2015.

MECON. Intercambio comercial argentino. Buenos Aires: INDEC, 2013. Disponible en [http://www.mecon.gov.ar/comercioexterior/docs/ica\\_05\\_13.pdf](http://www.mecon.gov.ar/comercioexterior/docs/ica_05_13.pdf) Acceso: 20 marzo 2015.

Merke, F. Conclusiones sobre la economía política del regionalismo en Sudamérica. **Documento de investigación**, Río de Janeiro: CINDÉS, septiembre de 2009

Merke, F. y Tokatlian, J. Instituciones y actores de la política exterior como política pública. En Acuña, Carlos (comp.). **Dilemas del Estado argentino. Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI**. Buenos Aires: Siglo XXI, Cap.9, 245-293, 2014.

Milani, Carlos RS, and Leticia Pinheiro. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, 2013.

Milner, Helen V.; Tingley, Dustin H. The political economy of US foreign aid: American legislators and the domestic politics of aid. **Economics & Politics**, vol. 22, no 2, p. 200-232, 2010.

Miranda, R. Hegemón y pivot: una combinación de presiones en torno a la agenda externa de la Argentina. **Politikos**, 3: 77-95, 2004

Miranda, Roberto. **Política exterior argentina: idas y venidas entre 1999 y 2003**. Rosario, Ediciones PIA, 2003.

O'Leary, Michael Kent. **The politics of American foreign aid**. Transaction Publishers, 1967 (2000).

Paradiso, J. Ideas, Ideologías y Política Exterior Argentina, **Diplomacia, Estrategia y Política** Enero/Marzo, 5-25, 2007

Perez Llana, C. E. Modelos políticos internos y alianzas externas. En Lagos, R. A. (comp.). **América Latina: ¿integración o fragmentación?** Fundación Grupo Mayan, 2008.

Puig, J. C. La política exterior argentina y sus tendencias profundas. **Revista Argentina de Relaciones Internacionales**, 1(1), 7-21, 1975.

Rubiolo, M. F., & Baroni, P. A. El Sudeste de Asia en las vinculaciones Sur-Sur de la Argentina: ¿es la diversificación de socios suficiente?. **Revista de Estudios e Pesquisas sobre as Américas**, 8(2), 200-214, 2014.

Russel, R. Democracia y política exterior. En Perina, R. y Russell, R. (Ed.). (1988). **Argentina en el mundo:(1973-1987)**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

Russell, R. 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, 2010.

Russell, R. y Tokatlian, J. G. El lugar del Brasil en la política exterior de la Argentina: la visión del otro. **Desarrollo Económico**, 405-428, 2002

Russell, R. y Tokatlian, J. G. Will Foreign Allies Help? Argentina's Relations with Brazil and the United States. Edward Epstein and David Pion-Berlin (eds.), **Broken Promises: The Argentine Crisis and Argentine Democracy**, Lanham: Lexington Books, 2006.

Russell, R., y Tokatlián, J. G. Argentina, Brasil y EEUU. El desafío de una esfera de cooperación. **Agenda Internacional**, 1(2), 16-30, 2004.

SEGIB. **VI Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica**, SEGIB: Madrid, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013.

Simonoff, A. Algunas claves para explicar la política exterior argentina posterior a la crisis de 2001. **Revista Conjuntura Austral**, Vol 6. No. 27-28. pp. 4-15, 2015.

Simonoff, A. Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner. **CONfines**, v. 5 No 10, 71-86, 2009.

Surasky, J. Argentina y la cooperación Sur-Sur. En: Ayllón, Bruno y Surasky, Javier. (coords.): **La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad**. Madrid: Ediciones Los libros de la Catarata/IUDC-UCM, 2010.

Surasky, J. Una mirada actual a la Cooperación Sur-Sur que ofrece Argentina. En: Ayllón,

Bruno y Ojeda, Tahina (ed.). **La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Política Afirmativas y prácticas transformadoras**. Madrid: Catarata, 2013.

Therien, Jean-Philippe; NOEL, Alain. Political parties and foreign aid. **American political science review**, vol. 94, no 01, p. 151-162, 2000.

Tingley, Dustin. Donors and domestic politics: Political influences on foreign aid effort. **The quarterly review of economics and finance**, 2010, vol. 50, no 1, p. 40-49.

Torres, M. Between the crisis and the recovery. The main tendencies of the Argentinean foreign policy after the 2001-2002 crisis. **Sociedad y Discurso**, 18, Copenhagen, Dinamarca: Aalborg University, 2010.

Truman, David B. The Domestic Politics of Foreign Aid. **Proceedings of the Academy of Political Science**, p. 62-72, 1962.

Van Klaveren, A. Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar. **Revista de estudios internacionales**, n° 98, Santiago de Chile, 1992.

Weisstaub, Lara. Cooperación Internacional, política exterior y desarrollo. Una discusión situada para el caso de la Argentina. Ponencia presentada en la FLACSO-ISA Joint International Conference, Global and Regional Powers in a Changing World, Buenos Aires July 23rd-25th 2014. Disponible en <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/94588192-5d04-4618-b8e0-71fa59bfac60.pdf>  
Acceso: 20 marzo 2015.

Recebido em: Setembro de 2014;

Aprovado em: Março de 2015.