



Universidad de San Andrés  
Departamento de Ciencias Sociales  
Maestría en Política y Economía Internacionales

La política exterior en materia de cooperación Sur-Sur con África  
subsahariana de la Administración Cambiemos (2015-2019):  
cambios y continuidades

Autor: Maite García Urruty

DNI: 39372633

Director de Tesis: Bernabé Malacalza

Buenos Aires, 15 de agosto de 2021

## **Resumen:**

La Cooperación Sur-Sur (CSS) ha sido un espacio poco explorado por parte de la Argentina. Las relaciones Sur-Sur han tenido altos y bajos a lo largo de la historia de nuestro país, por lo que no hay una continuidad que rijan las relaciones con los países del sur en Argentina. Por su parte, las relaciones con la región de África subsahariana han sufrido una situación similar. Estas han sido relegadas a un bajo perfil dentro de la política exterior argentina y se han regido bajo impulsos que dependen altamente del contexto interno e internacional que rige en ese momento.

Los continuos cambios en la política exterior en relación a la CSS y las relaciones con África subsahariana nos llevan a buscar puntos de inflexión para observar cambios en la dirección de ambas. La llegada de un nuevo gobierno puede significar un gran cambio en materia de política exterior, especialmente en un modelo presidencialista como el presente en la Argentina. Al ser la CSS una política pública, se encuentra sujeta a las mismas condicionalidades que sufre la política exterior. Es debido a esto que este trabajo de investigación se enfoca en el análisis sobre cómo la llegada del Gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) afectó la política de Cooperación Sur-Sur del país con la región de África subsahariana. El objetivo de la investigación es analizar los cambios y continuidades con respecto a la CSS con África subsahariana y dar una respuesta tentativa a la razón por la que se produjeron.

Palabras clave: cooperación sur-sur, África subsahariana, política exterior, Argentina, Administración Cambiemos, Macri.

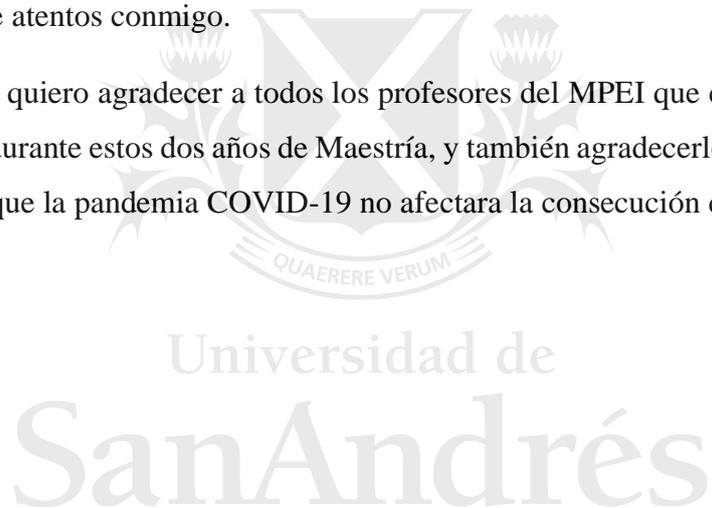
### **Agradecimientos:**

Me gustaría agradecer a mi familiar por su apoyo incondicional que tuve durante toda la realización de la tesis. Las palabras de aliento y el apoyo emocional durante un momento tan duro como la pandemia COVID-19 han sido de gran ayuda para poder finalizar este trabajo.

En segundo lugar, quiero agradecer a mi tutor de tesis, Bernabé Malacalza, por su disponibilidad, por sus comentarios constructivos y por permitir que este trabajo se haya realizado.

En tercer lugar, quiero agradecer a los entrevistados y a todos aquellos que amablemente me han compartido sus experiencias e información sobre el tema. Especial agradecimiento a Agustín Barcos y a todos los empleados del INTA que han sido extremadamente atentos conmigo.

En cuarto lugar, quiero agradecer a todos los profesores del MPEI que compartieron sus conocimientos durante estos dos años de Maestría, y también agradecerlos por hacer todo lo posible para que la pandemia COVID-19 no afectara la consecución de las clases.



## **Tabla de Contenidos**

<b>1. Introducción</b> .....	5
<b>2. Estado del arte y definición del Marco Teórico</b> .....	7
<b>2.1 Estado del arte</b> .....	7
<b>2.2 La Cooperación Internacional</b> .....	8
2.2.1 <i>La cooperación internacional según teorías de Relaciones Internacionales</i> .....	8
2.2.2 <i>La Cooperación Sur-Sur y sus diferencias con la CNS</i> .....	9
<b>2.3 Definiendo la política exterior</b> .....	13
2.3.1 <i>La CSS como política pública</i> .....	17
<b>3. CSS y Política Exterior: El lugar de África subsahariana en la agenda argentina</b> .....	19
3.1 <i>La CSS: un potencial poco utilizado en Argentina</i> .....	19
3.2 <i>África subsahariana en el radar argentino</i> .....	22
3.2.1 <i>La política exterior por impulsos: el caso África subsahariana</i> .....	22
3.2.2 <i>La CSS con África: la tendencia por impulsos continúa</i> .....	26
<b>4. Política exterior y CSS durante la Administración Cambiemos</b> .....	29
4.1 <i>Giro narrativo, cambios y ajustes en la política exterior de cambemos</i> .....	29
4.2 <i>El giro narrativo en la CSS:</i> .....	32
<b>5. CSS con África Subsahariana durante la Administración Cambiemos:</b> .....	33
5.1 <i>La CSS con África subsahariana: de la agricultura familiar a la siembra directa</i> .....	33
<b>6. Reflexiones finales</b> .....	40
<b>Bibliografía:</b> .....	44

## 1. Introducción

Las relaciones entre Argentina y África subsahariana siempre han tomado un bajo perfil en la política exterior argentina, siendo las principales relaciones entre estos dos solamente comerciales. Este bajo perfil ha estado presente desde antes de la vuelta de la democracia en 1983 y ha continuado hasta la actualidad (Buffa, 2008). Esta característica sobre las relaciones con África subsahariana es observada por autores que han estudiado el tema (Buffa, 2008, Lechini, 2006, 2016, Morasso, 2015a)

A pesar de haber trabajos dedicados al estudio y análisis de la política exterior de la administración de Cambiemos, encontramos que no hay suficientes trabajos dedicados al tratamiento de los esfuerzos de cooperación con África subsahariana durante dicha administración. Si bien ha habido artículos y papers de autores especializados en el tema como Lechini (2011, 2018), Morasso (2015, 2018), Milesi (2015), entre otros, sobre las políticas hasta el 2015, encontramos una falta de información de los proyectos y esfuerzos de cooperación sur-sur con África subsahariana post 2015.

En un modelo presidencialista como el de Argentina, los cambios de gobierno pueden traer consigo un cambio de política exterior, y como consecuencia, un cambio en la realización de la CSS (Surasky, 2013). Debido a las grandes diferencias en las formas de pensar de los gobiernos de Cristina Fernández y de Mauricio Macri (narrativas de desarrollo, ideologías de los presidentes, entre otros), creemos que el cambio de gobierno ha afectado la política exterior en materia de cooperación agroindustrial.

Con esto en mente, se busca analizar si en los años de la administración de Cambiemos la política de cooperación hacia África subsahariana ha cambiado. Nuestro aporte sería profundizar sobre los esfuerzos argentinos hacia la región subsahariana durante la mencionada administración y observar si el cambio de gobierno/autoridades ha afectado a la realización de proyectos de cooperación sur-sur en general y en materia agroindustrial en comparación con la gestión anterior, de qué manera fue afectado en caso de ser así, y dar una tentativa respuesta al porqué se generó el cambio. A su vez, luego de analizar los cambios de la política de cooperación hacia África subsahariana, se utilizará la conceptualización de Lasagna (1995) para determinar qué tipo de cambio fue: reestructuración, reforma o ajuste.

Los objetivos de la investigación son los siguientes: determinar los cambios y continuidades que se produjeron como consecuencia del cambio de gobierno en 2015 en

la política exterior de cooperación con África subsahariana; describir cuáles fueron los cambios y continuidades; explicar la razón por la cual se produjeron los cambios; y, por último, determinar la naturaleza de los cambios producidos y su alcance.

Los conceptos utilizados durante la investigación para dar una respuesta a nuestro interrogante son: la política exterior y las variables que inciden en la configuración de la misma, con una especial atención al modelo de desarrollo; giros narrativos; cambios de concepción de modelos de desarrollo; cambios en política exterior y las clasificaciones de los mismos.

El enfoque adoptado para la realización del trabajo fue el enfoque cualitativo, de corte descriptivo. El principal método utilizado en el trabajo es el estudio de caso en profundidad para poder entender qué ha sucedido durante el periodo a estudiar. Se ha efectuado un relevamiento bibliográfico y documental tratando de abarcar lo más reciente que se ha escrito sobre el tema. Durante el trabajo de campo, se presentaron dificultades para acceder a fuentes oficiales del FOAR y de Cancillería, ya que no se encontraban en disponibilidad online. Esto llevó a la necesidad de utilizar otras fuentes de información: entrevistas a funcionarios dentro de las instituciones responsables de la realización de los proyectos de cooperación sur-sur argentina.

Este trabajo se articula de la siguiente manera. El capítulo 2 desarrolla el marco teórico en dos secciones: una destinada a las definiciones de la Cooperación Norte-Sur y la CSS, la otra recopila definiciones del concepto de política exterior y se analiza a la CSS como parte de la política exterior de un país. En el capítulo 3 se realiza un análisis de la política exterior argentina hacia África subsahariana y la CSS del país hacia la región. En el capítulo 4 se analiza la política exterior y la CSS durante la administración que le compete al trabajo de investigación. Por último, en el capítulo 5 se analiza la CSS de la Administración Cambiemos y los cambios que se produjeron como consecuencia del cambio de gobierno.

## **2. Estado del arte y definición del Marco Teórico**

Este capítulo desarrolla el estado del arte del lugar que África subsahariana ha tenido dentro de la agenda argentina y analiza el tratamiento teórico de los conceptos de cooperación y política exterior, ya que serán los principales conceptos a utilizar en la investigación. Para el primer concepto, se realizará una revisión de las diferentes visiones sobre la Cooperación que existen en la literatura de las Relaciones Internacionales. Para el segundo concepto, se realizará una revisión de las diferentes concepciones que existen sobre lo que es la política exterior y las diferentes variables que inciden al momento de establecer una agenda de política exterior.

### **2.1 Estado del arte**

Las relaciones entre Argentina y África subsahariana siempre han tomado un bajo perfil en la política exterior argentina, siendo las principales relaciones entre estos dos solamente comerciales. Este bajo perfil ha estado presente desde antes de la vuelta de la democracia en 1983 y ha continuado hasta la actualidad (Buffa, 2008, Lechini, 2006, 2016, Morasso, 2015a).

Además del bajo perfil en la agenda, la política hacia la región ha sido una “política por impulsos” que han variado de intensidad según los periodos y gobiernos (Lechini, 2006). Como consecuencia de estos impulsos, la literatura concuerda que la política exterior hacia África subsahariana no ha tenido una estrategia de vinculación por lo que se observan altos y bajos en el acercamiento hacia la región (Buffa, 2008, Lechini, 2006, 2016, Morasso, 2015a). Estos acercamientos se observan en la realidad mediante diversos indicadores: giras presidenciales y vicepresidenciales, proyectos de cooperación técnica, firmas de acuerdos internacionales, aperturas o cierres de embajadas en países subsaharianos.

La literatura sobre la cooperación sur-sur (CSS) entre Argentina y África subsahariana (Buffa, 2008, Lechini, 2006, 2016, Morasso 2015) observa un acuerdo sobre la falta de política de Estado de parte del gobierno argentino para tratar temas de cooperación con la región subsahariana. Como consecuencia de esto, las relaciones con África Subsahariana han presentado altos y bajos a lo largo de la historia argentina y nunca han tenido un papel protagónico dentro de la política exterior argentina. Este bajo perfil ha llevado a que la región fuese dejada de lado casi completamente durante algunas

administraciones, especialmente durante la década del 90, o que los esfuerzos destinados al acercamiento con ella hayan sido débiles.

## **2.2 La Cooperación Internacional**

### 2.2.1 La cooperación internacional según teorías de Relaciones Internacionales

El concepto de cooperación en Relaciones Internacionales (RI) es definido de distintas maneras dependiendo de qué paradigma se utilice. El realismo clásico según Morgenthau considera a la cooperación de la siguiente manera: “la ayuda externa puede ser una herramienta apropiada cuando los intereses en el exterior no pueden ser asegurados a través de medios militares” (Morgenthau, 1962: 301).

El paradigma neoliberal, por su parte, la define: “la cooperación internacional ocurre cuando los actores ajustan su comportamiento a las preferencias de otros, a través de un proceso de coordinación de políticas.” (Keohane, 1984: 51, Citado en Morasso, 2015a - traducción propia) De esta definición se desprende uno de los principales aspectos de la cooperación: no es un proceso automático, sino que necesita una participación y coordinación activa entre Estados. En este trabajo se utilizará esta definición.

La Cooperación Internacional al Desarrollo (CID) se originó luego de la ola de descolonización durante la posguerra de la Segunda Guerra Mundial y. Es a partir de este momento que se empiezan a tener en cuenta las diferencias en el “desarrollo” de los países del Norte y del Sur. Es así como se comenzaron a llevar a cabo proyectos de “cooperación al desarrollo” los cuales partían “de la idea de que los países en desarrollo presentaban “debilidades” en la gestión pública y en la movilización de recursos para lograr el desarrollo económico y social y que los países desarrollados podían contribuir a superar esta situación” (Morasso, 2015a: 40). La CID, entonces, se originó como una relación vertical donde los países del Norte destinaban parte de su PBI a estos proyectos y/o fondos destinados a los países menos desarrollados del Sur.

Para articular la CID, los países del Norte crean la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y dentro de esta el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). Este último definió a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) como toda transferencia financiera (donaciones o préstamos) y técnica que sea otorgado por los organismos oficiales de los países donantes, tenga el objetivo de promover el desarrollo y el bienestar social y económico y sea de carácter concesional o, en el caso de ser ayuda reembolsable,

tengan un interés por debajo del mercado y con un elemento de donación de al menos 25%.

La AOD, debido a su carácter asimétrico y vertical, ha sido utilizado por los países del Norte como una herramienta de poder blando, tal como lo observó Morgenthau. Los países del Norte han ligado la AOD a concesiones, o adopciones de ciertas políticas o reformas.

Como consecuencia de la falta de resultados obtenidos de la AOD, tanto los países desarrollados como los países en desarrollo han visto la necesidad de revisar el sistema de la AOD. Esto derivó en la creación de la “Agenda de la Eficacia de la Ayuda” en los Foros de Alto Nivel de Roma (2002), París (2005), Accra (2008) y Busan (2011).

### 2.2.2 La Cooperación Sur-Sur y sus diferencias con la CNS

Hasta la Conferencia de Busan, la CSS no había tenido protagonismo en las Conferencias y Foros donde se trataban temas de cooperación. La CSS tiene su propia lógica de trabajo y es completamente diferente a la AOD y los preceptos que esta utiliza.

La CSS implica distanciarse de la “desigualdad estructural y funcional del sistema internacional y al modelo de vinculación que se explicita en las relaciones Norte-Sur” (Morasso, 2015a: 34). Esta modalidad de cooperación surge como consecuencia de “las luchas de los países del Sur por conseguir una real independencia política y económica, así como el desarrollo de sus capacidades nacionales y un orden internacional mucho más inclusivo y equilibrado.” (Ojeda Medina, 2016: 57)

La CSS surge luego de la descolonización de los países en África y Asia. Durante la I Conferencia Afroasiática de Solidaridad en Bandung (1955) estos recientemente independizados países expresaron en un documento la necesidad de cooperar para enfrentar situaciones similares, conseguir un desarrollo económico propio, transformar las relaciones asimétricas con el Norte y generar una postura alternativa durante la Guerra Fría.

Es durante esta Conferencia donde las bases y principios de la CSS comienzan a tomar forma: el reconocimiento mutuo de igualdad, la no injerencia en asuntos internos de otros países y cooperación recíproca.

Luego de la Conferencia de Bandung, la CSS presentó altibajos a lo largo de su evolución, esto se debió principalmente a tres factores:

“primero, el protagonismo de las agendas de desarrollo impulsadas por los donantes asociados al CAD-OCDE; segundo, las coyunturas políticas y económicas internacionales y nacionales que han afectado la capacidad de los países del Sur para planificar, ejecutar y financiar la CSS y, tercero, la vulnerabilidad institucional (entre otras) de muchos países del Sur.” (Ojeda Medina, 2016: 55)

En la década de los 60, hubo una gran movilización de parte de los países en desarrollo para organizarse como un grupo para lograr tener voz propia en el sistema internacional de la Guerra Fría. Se realizaron la Cumbre del Movimiento No Alineado en 1961, la conformación del Grupo de 77 (G77) y la Reunión Tricontinental de La Habana en 1966. En la Declaración de los países de Menor Desarrollo (1962) quedó reflejado la desigualdad de las condiciones de desarrollo entre los países del Norte y del Sur y cómo las estructuras del sistema internacional continuaban perpetuando dicha desigualdad. Para tratar de combatir esto la Declaración instó la necesidad de los países del Sur de mantenerse en contacto y coordinar entre ellos.

Durante la década de 1970, hubo una intensa participación de los países del Tercer Mundo para lograr que la CSS fuera reconocida por los países del Norte. En 1974 se crea una unidad especial dentro del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Además, es durante esta década que los países del Sur comienzan a hacer más vocal su

“decepción provocada por las prácticas de ayuda atada, reversa y condicionado de los países del CAD, y por los incumplimientos sistemáticos de los compromisos voluntariamente adquiridos por estos en la financiación suplementaria y la cooperación a través del sistema de preferencias generalizadas y transferencias de tecnología”. (Dominguez, 2017, p. 66)

Es consecuencia de esta decepción causada por el Norte que los países del Sur deciden reforzar la cooperación económica entre ellos.

La cooperación económica dentro de la CSS fue definida en la Conferencia de México (1976). Es durante esta Conferencia que se recomiendan una serie de medidas para lograr la industrialización de los países del Sur y lograr cierta independencia de los países

desarrollados: “a) fortalecer la cooperación e integración económica a nivel subregional, regional e interregional, b) establecer un sistema global de preferencias comerciales entre los países en desarrollo, c) medidas de apoyo a los sectores de producción, infraestructura y servicios, d) medidas monetarias y financieras.” (Anónimo, 1977)

Hasta entonces, la CSS era un concepto rico y lleno de contenido político de parte de los países del Sur hacia el Norte. Sin embargo, es a partir de mediados de la década de los 70 que los países del Norte comienzan a mostrar signos de resistencia a los intentos de los países del Sur de establecer su propio sistema internacional o “nuevo orden económico internacional” (NOEI). Los países del Norte emplearon una serie de tácticas para minar los esfuerzos que los países del Sur habían logrado en los años anteriores. Una de ellas fue la creación del G7 como respuesta a la creación del G77.

Sin embargo, el golpe mayor que recibió la CSS fue el Primer Plan de Acción de Buenos Aires en 1978 en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD). Durante esta Conferencia, se dejaron plasmados en el Plan los principales criterios característicos de la CSS:

“a) la soberanía nacional era un aspecto fundamental de toda la cooperación internacional para el desarrollo, lo cual determinaba que las actuaciones y los programas de CTPD debían ser fruto del consenso; b) la forma y las modalidades debían reflejar las necesidades, requerimientos e iniciativas de los propios países en desarrollo; c) la CTPD no constituía un fin en sí misma ni sustituía la cooperación con los países desarrollados, sino que era un complemento de esta; d) su objeto sería apoyar a los gobiernos en sus propios proyectos de desarrollo interno, y e) la CTPD debía avanzar en la búsqueda de los objetivos de la autosuficiencia de los países en desarrollo (Greño, 1979: 45, Citado en Ojeda Medina, 2016).

Sin embargo, es durante esta Conferencia que se vacía a la CSS de contenido. La CSS pasa de ser un instrumento para los países del Sur para poder crear un NOEI que no sea tan discriminatorio y que perpetúe la dependencia de los países en desarrollo, a ser incluida en la ONU como “un mero complemento subalterno de la cooperación del CAD (...) que fue la última estrategia de los donantes tradicionales para no perder el control del régimen internacional de cooperación.” (Domínguez, 2017, p. 68)

Durante década de los ochenta, la principal preocupación de gran parte de los países en desarrollo fue resolver el tema de la deuda soberana que habían contraído en años anteriores. Esto afectó gravemente la capacidad de los países del Sur de actuar colectivamente, ya que no solo tuvieron que lidiar con la deuda sino también con los programas de ajustes económicos que los organismos internacionales de financiación les impusieron como condicionalidad a la provisión de ayuda.

“La crisis obligó a los gobiernos de la mayoría de los países en desarrollo a centrarse en la administración económica interna, en objetivos de corto plazo y en sus relaciones con los países desarrollados. La cooperación Sur-Sur pasó a tener menor prioridad entre sus preocupaciones” (Comisión del Sur, 1991: 155, Citado en Ojeda Medina, 2016)

Como consecuencia de la crisis de la deuda, la década de los noventa estuvo embebida de planes de reestructuración económica impuestos por el Norte y las Instituciones Financieras Internacionales. El Consenso de Washington llevó a que la CSS fuera utilizada como una herramienta para la promoción de los nuevos preceptos neoliberales.

No es hasta finales de la década de los noventa y comienzos del nuevo siglo que la CSS vuelve a estar presente en las políticas de los países en desarrollo. Este nuevo auge comienza con la celebración de la Conferencia de Alto Nivel sobre Cooperación Económica Regional y Subregional entre países en Desarrollo de Bali en 1998. Con la llegada del nuevo siglo, y las crisis económicas dejadas atrás, los países del Sur pudieron dedicarle un mayor esfuerzo a la CSS y ser más vocales con respecto a las propuestas de la AOD y la Agenda de la Eficacia de la Ayuda. Muchos países del Sur no apoyaron esta Agenda debido a varias razones:

“a) mantienen unos compromisos “éticos” mas no de obligatorio cumplimiento; b) presentan una propuesta de carácter paliativo y no ahondan en los problemas estructurales; c) sugieren un enfoque de concentración geográfica y sectorial no necesariamente compartido por los países latinoamericanos (receptores de la AOD); d) promueven valores y criterios de la eficacia de la ayuda que son reiteradamente incumplidos por los donantes y e) sostienen la tradicional práctica vertical entre el donante y el receptor (propia de la modalidad Norte-Sur), ante lo cual, muchos de los países latinoamericanos optan por buscar y fortalecer agendas alternativas

que les permitan dan respuestas más ajustadas a sus realidades nacionales y regionales, fomentando la CSS.” (Ojeda Medina, 2016)

Además, la visión de los donantes toma a los países del Sur como un bloque homogéneo y no tiene en cuenta las diferentes realidad e intereses dentro de los países.

El renovado interés de muchos países del Sur por fortalecer sus esfuerzos de CSS también está relacionado con la disminución de los flujos de AOD a los países denominados de renta media (PRM). Esto derivó en la necesidad de buscar opciones alternativas para lograr un desarrollo propio y la CSS fue una herramienta cercana para lograrlo.

En 2008, la Secretaría General Iberoamericana resumió las características de la CSS en tres aspectos:

“- Horizontalidad: la CSS exige que los países colaboran entre sí en términos de socios. Más allá de las diferencias en los niveles de desarrollo relativo entre ellos, la colaboración se establece de manera voluntaria y sin que ninguna de las partes ligue su participación a la imposición de condiciones;

- Consenso: La ejecución de una acción de Cooperación Sur-Sur debe haber sido sometida a consenso por los responsables de cada país, y ello en marcos de negociación común;

- Equidad: la CSS se debe ejercer de modo que los beneficios (a menudo consistentes en la potenciación mutua de capacidades críticas para el desarrollo) se distribuyan de manera equitativa entre todos los participantes.

Este criterio también debe adoptarse a los costos.” (SEGIB, 2008: 16)

### **2.3 Definiendo la política exterior**

La CSS es parte de la política exterior de los países. Por lo tanto, esta sección estará destinada a definir el concepto de política exterior y sus determinantes.

Para el autor, la política exterior es el “resultado de una multiplicidad de factores domésticos e internacionales que le otorgan cierta especificidad y la diferencian del resto de las políticas públicas de un Estado Nación.” (Martinez, 2009: 2) Además,

“la política exterior es una política pública interméstica que refleja los intereses y objetivos de un gobierno en sus relaciones con los actores del

sistema internacional. Es decir, es un instrumento estatal para el desarrollo de relaciones intergubernamentales y la promoción en el exterior de intereses nacionales.” (Lechini, 2014)

Las diferentes corrientes de pensamiento de las Relaciones Internacionales (RI) tienen diferentes miradas sobre la política exterior. Para los realistas, la política exterior es una mera reacción al sistema internacional y lo que ocurre en este (Lasagna, 1995). Los factores internos no tienen cabida en este paradigma ya que el Estado es visto como un actor monolítico y racional que actúa para maximizar sus intereses.

La visión que se adoptará en este trabajo es aquella que toma no solo los factores externos sino también los internos. La política doméstica es un factor explicativo importante al momento de hablar de política exterior. Si bien el autor no desestima la importancia de los factores externos, para nuestro análisis, solo se tomarán en cuenta cuestiones domésticas. Hoy en día se encuentran muchos autores que hablan sobre la importancia de los factores internos en el análisis de la política exterior.

Lasagna (1995), en su escrito, desarrolla la importancia de los determinantes internos de la política exterior. Al ser esta una política gubernamental es imposible que el análisis no tenga en cuenta el proceso interno en el cual es generada (Lasagna, 1995). Para este autor, la variable importante para su análisis es el régimen político y cómo este lleva a que dos Estados reaccionen de manera diferente a una misma situación internacional.

Van Klaveren (1992) por su parte, desarrolla dos categorías de factores que afectan la política exterior de un Estado: los factores externos y los internos. Dentro de los factores externos encontramos las variables sistémicas (la distribución del poder en el sistema internacional) y las externas específicas (atributos y comportamientos puntuales de los países individuales). Dentro de los factores internos encontramos: recursos de cada país (geografía, población, grado de desarrollo), características del sistema político, política económica, estrategia de desarrollo y el sistema de creencias. Tokatlian y Merke (2014), por su parte, desarrollaron la relevancia que tienen las instituciones y actores estatales al momento de definir la política exterior de un país.

Milani y Pinheiro (2013) consideran a la política exterior como una política pública. “Esto implica considerar que el gobierno es una institución del Estado, y que son los gobiernos los productores de políticas públicas” (Milani y Pinheiro, 2013, traducción propia). Ellos también reconocen las influencias del Poder Legislativo, el Poder Judicial, otras

instituciones del estado, empresas, organizaciones no gubernamentales (ONG), movimientos sociales, entre otros, en la formulación de dicha política (Milani y Pinheiro 2013). El traer la política exterior al ámbito de política pública, trae consigo la implicancia de que la política exterior y su formulación están ligadas a las inherentes dinámicas de gobierno, es decir, la dinámica de negociaciones, coaliciones, disputas e intereses dispares (Milani y Pinheiro 2013).

En el trabajo realizado por María Cecilia Míguez (2020), se menciona también la importancia de la vinculación entre los modelos económicos y la política exterior, rasgo característico de América Latina. En líneas similares, los trabajos de Pereyra Doval (2017), Actis, Lorenzini y Zelicovich (2016) y Busso (2014) toman al modelo de desarrollo del país y la estrategia inserción nacional que se desprende de este como un elemento importante que afecta la política exterior de un Estado. (Cuadro 1)

Cuadro 1

Modelo de desarrollo	Esquema de inserción internacional	Concepciones de las relaciones sur-sur
Esquema 1: desarrollo de mercado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Privilegian los acuerdos sur-norte</li> <li>• Despliegan estrategias radiales (hub and spoke) de inserción internacional</li> <li>• Privilegian la cooperación comercial: acuerdos bilaterales de libre comercio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relación sur-sur como oportunidad para estrechar lazos norte-sur</li> </ul>
Esquema 2: equilibrio entre Estado y mercado, poniendo especial énfasis en la protección social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdos sur-norte, acuerdos sur-sur y esquemas triangulares</li> <li>• Estrategias combinadas: pick &amp; choose (conducta de elegir y escoger), pragmatismo y diversificación de alianzas <ul style="list-style-type: none"> <li>• Combina la defensa de intereses nacionales y reivindicaciones de justicia y solidaridad nacional</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relación sur-sur como instrumento de una política exterior pragmática</li> </ul>
Esquema 3:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Privilegian acuerdos sur-sur</li> <li>• Despliegan propuestas de integración centradas en la creación de instituciones y políticas comunes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relaciones sur-sur como amplia articulación política entre países del sur</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperación más intensa en ámbitos no comerciales</li> <li>• Creación de instituciones regionales de mercado de carácter político</li> </ul>	
--	---	--

Fuente: Lengyel y Malacalza (2014)

Para estos autores, el modelo de desarrollo de un país es

“una estrategia de articulación entre la política y la economía, entre el Estado y el mercado, lo público y lo privado en un contexto histórico determinado en búsqueda de la transformación de las estructuras productiva y social, y de la inserción internacional del país” (Actis y Zelicovich, 2012; Lorenzini, 2012; Actis, Lorenzini y Zelicovich, 2014, Citado en Actis, Lorenzini y Zelicovich, 2016)

Dependiendo del modelo de desarrollo que un país adopte, este tendrá un “modo de producción, de distribución de la riqueza y una estrategia de inserción internacional” (Actis, Lorenzini y Zelicovich, 2016) diferente. Además, el modelo de desarrollo también afecta los “patrones de tipo de cambio, las regulaciones de comercio exterior, las demandas en las negociaciones exteriores y la posición que el actor asuma frente a otros temas (...)” (Actis, Lorenzini y Zelicovich, 2016).

Los diferentes modelos de desarrollo adoptan distintas variables en tres dimensiones analíticas claves: a) definición del sistema productivo doméstico y su articulación con la inserción productiva internacional, b) el manejo de las relaciones entre el gobierno, el sector financiero y el apartado económico, c) las condiciones a partir de las cuales el modelo económico se vincula con la dimensión social (Actis, Lorenzini y Zelicovich, 2016).

Los análisis de política exterior no pueden dejar de lado el modelo de desarrollo ya que es en función de este modelo la forma en la que “el Estado actuará en la arena internacional de forma de cumplir con esos objetivos internos delineados por un modelo de desarrollo particular” (Pereyra Doval, 2017).

Como se mencionó en la introducción, para realizar el análisis de los cambios y determinar qué tipo de cambio se produjo con la llegada del gobierno de Macri en la

política exterior de cooperación con África subsahariana, utilizaremos la terminología adoptada por Lasagna (1995). Según el autor, existen tres niveles de cambio en la política exterior: “

“la reestructuración de la política exterior que tiene lugar muy rápidamente, expresa un intento de cambio fundamental y se refiere a cambios en los lineamientos básicos de la política; la reforma de la política exterior que es un proceso normalmente lento, incremental y referido a aspectos parciales aunque importantes de los patrones elementales de la política exterior; el ajuste, finalmente, que es el nivel de cambio menos intenso y que tiene una ocurrencia cotidiana, pero que ocasiona pequeñas alteraciones en el comportamiento de política exterior de un país dado, no implicando realineamientos, ni un cambio básico.”

### 2.3.1 La CSS como política pública

Si bien la CSS deja de lado la concepción asistencialista de la CNS, no debe cometerse el error de asumirla como una política altruista. La CSS es una parte de la política exterior de los países del Sur, por lo que responde a los intereses nacionales, “ya sea para acceder a mercados, para hacer visibles y extender sus valores o para buscar nuevos espacios de liderazgo” (Morasso, 2015a: 53). La diferencia principal entre la CNS y la CSS no es la motivación de los actores, sino la forma en la que se lleva a cabo.

Existe una tensión dentro de la CSS como consecuencia de ser parte de la política exterior de los países. La CSS se basa en “principios de ayuda mutua, no intervención en los asuntos internos, igualdad entre los socios (...) y ausencia de condicionalidades específicas” (Kern y Weisstaub, 2011), sin embargo, en la práctica estos valores/principios se ponen en cuestión cuando se denomina a la CSS como herramienta de la política exterior. La cooperación argentina presenta este problema. Si bien el país ha presentado argumentos políticos en favor de la CSS y la creación de un sistema más eficiente e inclusivo, la CSS brindada por argentina es reconocida como un instrumento de su política exterior sujeto a cumplir objetivos e intereses del país (Kern y Weisstaub, 2011).

La CSS ha sido implementada por los países en vías de desarrollo como una manera de perseguir objetivos de política exterior (Kern y Pauselli, 2017). En América del Sur, la

CSS tiende a seguir objetivos de política exterior, sea para buscar poder, reputación, estabilidad doméstica, estabilidad regional, legitimidad ideológica o cumplir con compromisos internacionales (Sanahuja, 2010).

El caso de Argentina no escapa esta conceptualización. Como dice Surasky (2013), la Argentina considera a la CSS como una herramienta de su política exterior, tal como lo demuestra el hecho de que la gestión de la CSS se encuentra en un órgano interno del Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultura, en vez de ser gestionada por una agencia especializada.

La CSS Argentina presenta una característica dual al ser parte de la política exterior del país. Si bien presenta variaciones en relación a los objetivos de política exterior, incluso dentro de un mismo gobierno, también observa cierta continuidad a lo largo de los años como consecuencia de una burocracia técnica (Kern y Weisstaub, 2019)

El modelo de desarrollo y los objetivos que se desprenden de este también afectan a la CSS. En este caso la CSS es utilizada para incrementar las capacidades estatales para lidiar con restricciones económicas y sociales que los países presentan (Kern y Pauselli, 2017). Argentina todavía no ha logrado encontrar cuál es el modelo de desarrollo más apropiado para la nación (Busso, 2014) y como consecuencia ha presentado inconsistencia a lo largo de los años en la definición del patrón de desarrollo (Figari, 1993, citado en Malacalza, 2014). Esta inconsistencia llevó a que en la Argentina no se hablara de un modelo de desarrollo per se, sino esquemas de políticas económicas ad hoc, asiladas y dispersas (Malacalza, 2014). Como consecuencia de esta inconsistencia, la agenda de CSS ha fluctuado no solo entre gobiernos, sino durante un mismo gobierno cuando se opta por cambiar la estrategia de desarrollo.

### **3. CSS y Política Exterior: El lugar de África subsahariana en la agenda argentina**

En este capítulo consiste en un análisis histórico sobre el lugar que ha ocupado África en general, y la región subsahariana en particular, en la agenda de política exterior luego de la vuelta de la democracia en el país. Primero, se analiza la posición que la CSS ha tenido en el país a lo largo de los años. Segundo, se encuentran dos apartados: una sección sobre los principales impulsos realizados hacia África en materia de política exterior y se analiza las relaciones que se han tenido desde el retorno a la democracia con el gobierno de Alfonsín hasta la administración de Cristina Fernández, y otra sección que analiza en particular, la Cooperación Sur-Sur del país y el lugar que ha tenido África subsahariana dentro de estas políticas.

El autor sabe que ha habido esfuerzos de parte de ambos lados, tanto Argentina como África, de cooperar y entablar relaciones cooperativas desde la independencia de los países africanos. Sin embargo, consideramos al gobierno de Alfonsín un momento apropiado para comenzar nuestro análisis ya que es a partir del proceso de democratización que aparece un marco propicio para el redimensionamiento de las relaciones con África y es entonces que se comienza a esbozar un diseño de política hacia la región permanente, apoyada en la cooperación Sur-Sur (Lechini, 2006).

#### 3.1 La CSS: un potencial poco utilizado en Argentina

“Autores como Lechini (2012: 22), señalan que contrariamente con la situación de Brasil, “las cuestiones Sur-Sur tuvieron un bajo perfil en la agenda de política exterior argentina, (...) en donde hubo momentos de mayor impulso, donde se buscaba promover relaciones con los países del Sur para una mejor y más autónoma inserción internacional” (Menzio, 2016: 71)

La cooperación internacional en Argentina se encuentra en manos de la Dirección General de Cooperación Internacional (DGCIN), la cual depende de la Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC). En materia de CSS, la principal herramienta que la DGCIN tiene a su disposición es el Fondo Argentino de Cooperación Horizontal (FO.AR) (Lengyel y Malacalza, 2014).

A pesar de que el FO.AR fue creado en 1992, la CSS en Argentina ha tenido un papel poco relevante. El hecho que el FO.AR dependa del presupuesto de la Cancillería para

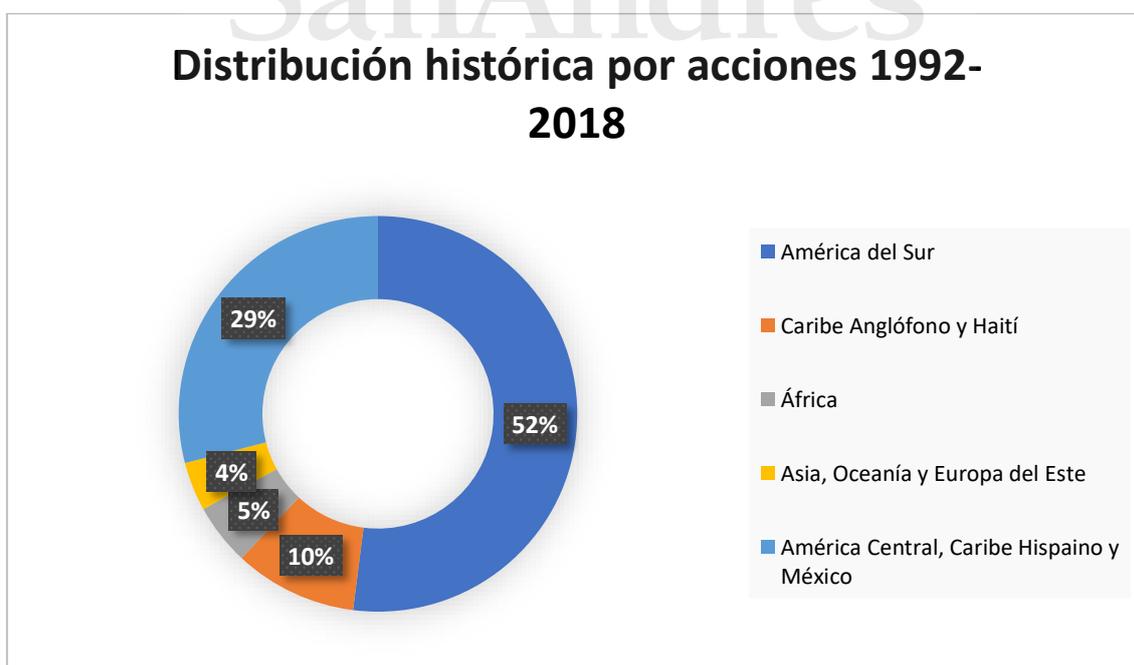
llevar a cabo los proyectos de cooperación limita el accionar de esta institución. Si bien la cantidad de recursos destinados al FO.AR no se hace pública, han habido ciertas instancias que han permitido tener un conocimiento básico de los recursos que el Estado argentino destina a la CSS: las aproximaciones de la SEGIB para calcular los costos de las acciones de CSS de América Latina en el 2008 y el estudio realizado por Prada et. Al. (2010) (Morasso, 2016: 72). En comparación con otros países de la región, Argentina (5-10 millones) se asemeja a Chile (3 millones) y México (19 millones), y se encuentra muy por debajo de Brasil (356 millones). (Morasso, 2016)

Los recursos económicos no son los únicos recursos que son escasos. El FO.AR no tiene un staff permanente de técnicos. Cada vez que se establece algún proyecto de CSS se nutre de técnicos y profesionales de otras dependencias e instituciones del Estado, como por ejemplo Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), Ministerio de Agroindustria y Pesca, entre otros.

En cuanto al perfil geográfico de la CSS argentina, el alcance de la misma es limitado si se lo compara con Brasil (Lengyel y Malacalza, 2014). Argentina se concentra principalmente en sus vecinos y América Latina. Recién en los últimos años, África ha comenzado a tener protagonismo dentro de los esfuerzos de CSS del país (Gráfico 1).

Gráfico 1

Proyectos FO.AR ejecutados 1992-2018 por regiones



Si bien la Argentina brinda CSS en diversas áreas, el perfil sectorial que caracteriza a la CSS del país es el agroindustrial y el de gestión pública (Gráfico 2). “(...) la tradición de Argentina en el campo de los recursos naturales, la agricultura y la producción primaria, así como el éxito puntual de algunos programas orientados a la seguridad alimentaria (...) han tenido, sin duda, un efecto multiplicador en la oferta de cooperación que ha repercutido en la cantidad de solicitudes recibidas en ese sector.” (Lengyel y Malacalza, 2014) Es de aquí que se desprende uno de los principales objetivos de la CSS argentina: “contribuir a nivel internacional a la soberanía y la reducción del hambre a través de la exportación de tecnología argentina” (Morasso, 2016).

Gráfico 2  
Proyectos FO.AR ejecutados 1992-2018 por ejes



### 3.2 África subsahariana en el radar argentino

#### 3.2.1 La política exterior por impulsos: el caso África subsahariana

La mayor parte de los trabajos sobre la política exterior argentina refieren principalmente a las áreas prioritarias de la misma, es decir, Europa y los Estados Unidos (Lechini, 2011a). Las relaciones con otros países del Sur, Asia o África no han tenido demasiada relevancia hasta recientemente.

La vinculación con África ha sido históricamente errática y escasa (Lechini, 2011a). Esto fue consecuencia de la poca y variable relevancia otorgada a las relaciones sur-sur, salvo en ciertos momentos (Lechini, 2011a). Debido a esto es que Lechini (2011a) denomina a la política exterior hacia África como una política “por impulsos”, la cual varió dependiendo los gobiernos y los proyectos de inserción internacional.

“Los impulsos explicitan acciones externas, generalmente discontinuas, que muestran cortos momentos de acercamiento con los estados del continente africano. Estos impulsos están vinculados a una necesidad u oportunidad contingente, directa o indirecta, sustento del acercamiento que, surgiendo de Buenos Aires, tuvo objetivos político-diplomáticos, comerciales o estratégico-militares.” (Lechini, 2011a)

Estos impulsos llevaron a que la política hacia África no tuviese continuidad dentro de un mismo gobierno y entre gobiernos, ya que estos eran iniciativas puntuales sin continuidad.

Con la vuelta de la democracia, el gobierno de Alfonsín (1983-1989) buscó incrementar la independencia política y económica del país (Buffa, 2003). Esto significó un proyecto de inserción externa que partía de la

“la necesidad de una desconexión de la disputa Este-Oeste, de aproximación a Estados en situación estructuralmente similar a la Argentina, como los de América Latina y del Movimiento de No Alineados.” (Buffa, 2003).

Es a partir de este proyecto que se comienza el acercamiento a la región africana.

La necesidad de buscar apoyo internacional en la cuestión Malvinas, llevó al acercamiento con los países africanos, ya que estos ocupaban casi un tercio total de la Asamblea (Buffa, 2003).

Es durante la Administración de Alfonsín que se comienza una intensa participación en “foros internacionales, como por ejemplo el Movimiento de No Alineados y el Grupo de los 77, entre otros; donde se abordaron problemáticas comunes a todo el Tercer Mundo” (Buffa, 2003).

Como consecuencia, se crea la Subsecretaría de Cooperación Internacional, la cual tenía como objetivo “fomentar la CSS y desarrollar vinculaciones con países de América Latina y África” (Lechini, 2011a). Esta CSS fue principalmente llevada a cabo con el interés de “viabilizar aproximaciones para la apertura de mercados no tradicionales e incentivar el intercambio de tecnologías en campos no explorados” (Lechini, 2011a). El enfoque comercialista de la CSS argentina está presente desde el retorno de la democracia.

Como se mencionó previamente, la falta de una política a largo plazo llevó a que las acciones, o impulsos, realizados por el gobierno de Alfonsín no tuviesen continuidad. Los impulsos quedaron en “lo meramente discursivo y coyuntural.” (Buffa, 2003)

Con la llegada de la administración de Menem (1989-1999) vinieron una serie de cambios sustanciales de la orientación de la política exterior argentina (Buffa, 2003). El modelo de desarrollo interno observó un giro hacia un modelo neoliberal, el cual implicó una política exterior de alineamiento con Estados Unidos (Lechini y Morasso, 2018).

Es durante el gobierno de Menem que la Argentina se retira del Movimiento de no Alineados (NOAL). Argentina se retira del NOAL debido a la declaración final de la Conferencia de Accra, en la cual “el tono ideológico y de confrontación” (Lechini y Morasso, 2018) con los países desarrollados quedaba plasmado. Esta salida fue una clara señal del alineamiento de parte de Argentina con los países occidentales, particularmente Estados Unidos y una señal de la poca relevancia que tendrían las relaciones con los países del Sur durante esta administración.

“Los nexos Sur-Sur fueron considerados, por la administración de Menem, como inapropiados e irrelevantes en los nuevos escenarios de la pos Guerra Fría.” (Lechini y Morasso, 2018) Como consecuencia, comenzó el momento de “la política de la no política” (Lechini, 2011a) en relación a África. Las relaciones que continuaron fueron con aquellos países con los que Argentina tenía vínculos comerciales fuertes, principalmente los países de África del norte, y estados con potenciales relaciones comerciales, como Nigeria y Sudáfrica (Lechini, 2011a). Estos últimos dos fueron considerados como una puerta de entrada de los mercados regionales de la Comunidad

Económica de los Estados Africanos Occidentales (ECOWAS) y la Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC) (Buffa, 2003).

Además, es durante esta administración que se cierran varias embajadas en África subsahariana como consecuencia del enfoque “pragmático, comercialista, selectivo y de bajo perfil” (Buffa, 2003) que se utilizó con el continente africano.

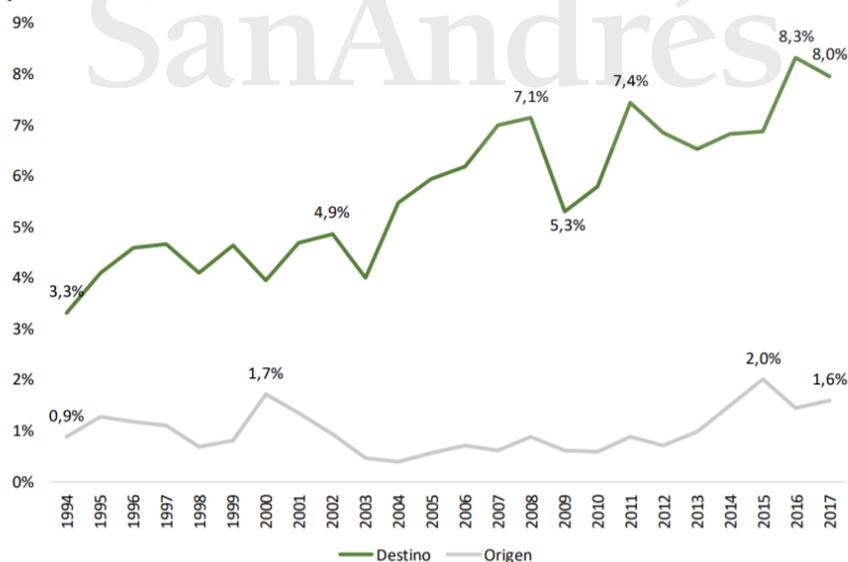
A pesar de la salida de Argentina del Movimiento de no Alineados, el país siguió participando en foros multilaterales que compartía con países africanos, tales como el Grupo de los 15, Grupo de Países de Zonas templadas al Sur de Ecuador, la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (Buffa, 2003).

En cuanto a la dimensión comercial, la balanza con los estados africanos fue superavitaria para la Argentina. Finalizado el mandato de Menem “las exportaciones se duplicaron, alcanzando los 1.000 millones de dólares (...), mientras que las importaciones sumaron 445 millones de dólares.” (Lechini y Morasso, 2018). El porcentaje de las exportaciones argentinas hacia África sobre el total vendido mundialmente creció de un 3,36% en 1990 a un 4,7% en 1999 (Lechini y Morasso, 2018). (Gráfico 3 y 4)

Gráfico 3

**Gráfico 5.** Participación de África en los destinos de exportación y orígenes de importación con Argentina. 1994-2017.

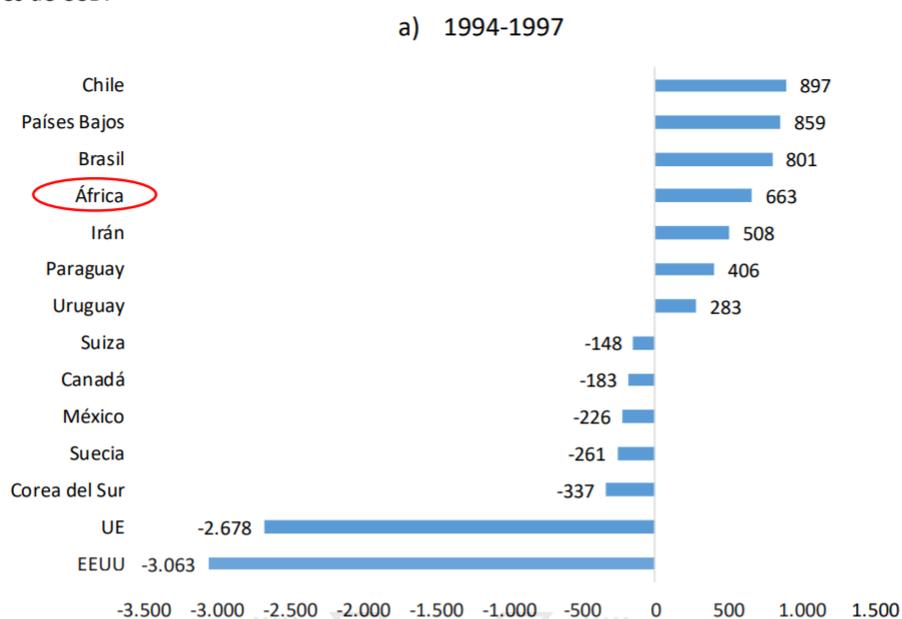
En porcentaje.



Fuente: Palmieri, Francisco G. (2019)

Gráfico 4

**Gráfico 4.** Principales saldos comerciales de Argentina. Promedio 1994-1997 y 2014-2017. En millones de USD.



Fuente: Palmieri, Francisco G. (2019)

Con la llegada al gobierno de Néstor Kirchner se produce un cambio en el modelo de desarrollo argentino, que se va a prolongar durante los dos mandatos de Cristina Fernández (2007-2015). El modelo utilizado fue el modelo autonomista.

“La autonomía está relacionada con la capacidad de los estados de tomar decisiones de manera independiente de los poderes globales y de mantener vínculos con todos los países del mundo independientemente de la localización geográfica y de sus tipos de gobierno y paradigmas económicos. De este modo, fue dejado a un lado el alineamiento automático con Estados Unidos y se promovieron estrategias de cooperación Sur-Sur, especialmente con los estados sudamericanos.” (Lechini y Morasso, 2018)

Es en este marco de una mirada autonomista que se lleva a cabo una reaproximación con la África subsahariana. Las embajadas que habían sido cerradas durante la administración de Menem fueron reabiertas, la Argentina entró como observador en la Unión Africana (UA), en la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS) y se firmó un acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Aduanera de África Austral (SACU).

El acercamiento con la región también se evidencia en el gran número de acuerdos bilaterales firmados con diversos países de la región: en el periodo 2003-2012 se firmaron 66 (Lechini y Morasso, 2018).

El comercio fue un eje central durante ambas administraciones kirchneristas. La balanza comercial siguió siendo favorable a la Argentina, tal como lo fue en administraciones anteriores. “(...) si bien el comercio con los estados africanos representa menos de una décima parte del total mundial argentino, equivale a la mitad de su superávit.” (Lechini y Morasso, 2018)

Durante las administraciones Kirchner se llevaron a cabo misiones comerciales, ferias, eventos y diversos viajes de alto nivel, además de que se promovió la participación de empresas y cámaras sectoriales en diversas actividades con el continente africano. El comercio fue uno de los principales motores para mantener el acercamiento con África y para la promoción de la cooperación sur-sur con el continente. (Lechini y Morasso, 2018)

### 3.2.2 La CSS con África: la tendencia por impulsos continúa

En cuanto a la posición de África dentro de la CSS argentina, y al igual que su posición dentro de la política exterior argentina, las relaciones con África muestran un “bajo perfil, con más bajos que altos y muchas decisiones tomadas a nivel de rutina” (Lechini, 2011b: 221). A pesar de esto, las iniciativas hacia África en materia de CSS técnica y científico tecnológica han aumentado considerablemente en los últimos años (Lechini y Morasso, 2014). Tal como lo expresan Lechini y Morasso (2018): “Sostenemos que el cambio en las estrategias argentinas hacia la región subsahariana, (...), responde a los cambios substanciales que tuvieron lugar en la orientación de la política exterior argentina y a las transformaciones acontecidas en el sistema internacional”.

Las principales acciones que se han destinado hacia África en años anteriores han girado en torno del desarrollo sustentable, desarrollo productivo de los sectores agrícolas y de servicios que promuevan la preservación de los recursos naturales (Lechini y Morasso, 2014). Esto se debe principalmente debido a las necesidades que presentan la mayoría de los países: la reducción de la pobreza y la reducción de la malnutrición de la población.

La producción agrícola es un tema crucial para la agenda de África debido a que, si bien la población ha aumentado y los países han presentado un crecimiento económico rápido,

la seguridad alimentaria sigue siendo un problema para estos países. El involucramiento de Argentina mediante proyectos de CSS es crucial para ellos ya que necesitan transferencia de tecnología y capacitación de recursos humanos que mejoren su producción agrícola y así asegurar la seguridad alimentaria de su población.

Además del bajo perfil de las relaciones con África, Argentina ha optado, a su vez, por un enfoque comercialista que dirige los esfuerzos de la CSS. “Las balanzas comerciales favorables a la Argentina cristalizan los motivos que impulsan la promoción de los vínculos con los países [africanos]” (Lechini, 2011b:237). Este enfoque comercialista lleva a que algunas de las acciones de CSS tiendan a focalizarse en países con los que Argentina tiene buenas relaciones comerciales / económicas o en aquellos que pueda encontrar un lugar para mejorar dichas relaciones. Es por esta razón que el norte africano tiende a tener mayor atención de parte del gobierno argentino. Dentro de la región subsahariana, los principales socios han sido Angola, Kenia, Mozambique y Sudáfrica.

Con la llegada de Néstor Kirchner al gobierno en 2003 y posteriormente la presidencia de Cristina Fernández, la política del gobierno argentino comienza a regirse por una mirada autonomista, por lo que las relaciones Sur-Sur tomaron una gran importancia durante sus gobiernos. Esta fue la razón por la revitalización de las relaciones con África Subsahariana. Esto podemos observarlo en el Cuadro 2, donde se observa el gran esfuerzo de cooperación que hubo con los países del Sur.

Cuadro 2  
San Andrés

Proyectos realizados por región 2003-2009

2003-2007			2008-2009		
		%			%
África	22	2,2%	África	19	1,7%
Asia	0	0%	Asia	5	0,4%
Caribe	63	6,3%	Caribe	56	4,9%
Centroamérica	273	27,5%	Centroamérica	74	6,5%
Europa	1	0,1%	Europa	3	0,3%
Fronterizos	411	41,3%	Fronterizos	699	60,9%
Haití	76	7,6%	Haití	127	11,1%
Medio Oriente	0	0%	Medio Oriente	0	0%
México	1	0,1%	México	95	8,3%
Sudamérica	147	14,8%	Sudamérica	69	6,0%
<b>Total general</b>	<b>994</b>		<b>Total general</b>	<b>1147</b>	

Fuente: FOAR

El Cuadro 2 también muestra la tendencia mencionada previamente en relación con África, es decir, el bajo nivel de prioridad que esta región ha tenido en la agenda argentina. Si bien esta región volvió a la agenda argentina en materia de CSS, la cantidad de proyectos destinados a ella es mucho menor en comparación con otras regiones.

Es durante la Administración de Cristina Fernández que se firma el Plan de Acción de Cooperación con África 2013-2015. Se firmaron acuerdos de cooperación técnica con Etiopia, Angola, Mozambique y Sudáfrica y se realizaron planes de cooperación en áreas como agricultura, salud, industria, medio ambiente, ciencia y tecnología, entre otras.

Con la llegada del gobierno de Macri, y conociendo las características de su partido, el autor espera que la dirección de la política exterior, y por ende la CSS, tome un giro nuevamente. Es por esta razón que se ha elegido el periodo del gobierno de Cambiemos (2015-2019), ya que se quiere estudiar cómo el giro de política exterior, de una mirada autonomista / neodesarrollista a una mirada neoliberal, ha afectado el desarrollo de la CSS con la región de África subsahariana.

#### **4. Política exterior y CSS durante la Administración Cambiemos**

En este capítulo se analizará los principales ejes estructurantes de la política exterior durante la administración Cambiemos. En el primer apartado, se explicitan los ejes y cómo estos afectaron la consecución de la política exterior y cómo esto afectó las relaciones con África. En el segundo, se analiza cómo el cambio de política exterior se tradujo en un giro narrativo en la CSS.

##### 4.1 Giro narrativo y ajustes en la política exterior de Cambiemos

El gobierno de Mauricio Macri se caracterizó por la denominada “vuelta al mundo” que significó la reorganización de las relaciones exteriores que el país tenía. El gobierno de Macri comenzó su administración con una visión optimista del sistema internacional y de la globalización. A partir de esta concepción optimista, el gobierno de Cambiemos proclamaría: “Necesitamos volver al mundo, ser parte de la cadena global de producción, recrear la confianza del mundo y construir relaciones maduras y sensatas con todos los países”, afirmó el presidente (“Macri: ‘Necesitamos volver al mundo’ 2016, Citado en Frenkel y Azzi 2018: 187).

“A partir de esta idea se puede afirmar que Macri privilegió, desde el inicio de su gobierno, una “inserción occidental”, lo que empíricamente se traduce en encumbrar los vínculos con los Estados Unidos y países de la UE; aceptar las relaciones con los organismos multilaterales de crédito (FMI, Banco Mundial) y otros espacios multilaterales como la OMC y G20, la recomposición de los contactos con el sector financiero internacional y las empresas multinacionales” (Busso, 2017: 3, citado en Mocchiola, 2019: 28-29)

“(…) Las relaciones con grandes potencias como Rusia y China o la cooperación horizontal con países africanos no son objetadas en sí (…)” (Hekimian, 2016:46, Citado en Mocchiola, 2019: 22).

La política exterior de Macri “presenta una orientación con rasgos dependentistas que se rige por la lógica de la aquiescencia propuesta por Russell y Tokatlian (2013)” (Morasso, 2018a: 263). “En tanto, entendemos que la “dependencia” refiere a la conducta de una élite gobernante que de manera consciente asocia sus intereses y el modelo de desarrollo nacional a los de los poderes globales.” (Morasso, 2018a: 264)

El modelo económico privilegiado por la administración Cambiemos fue el liberalismo económico: impulsos de inserción que privilegian el alineamiento con las potencias dominantes del momento. La autonomía que prima en los enfoques económicos neodesarrollistas desaparece como idea central.

“Desde tal perspectiva podemos comprender las razones por las cuales Míguez (2018) plantea que durante el gobierno de Macri tuvo lugar un retorno a la inserción internacional de base neoliberal sobre el cual se estructura una política exterior “en clave económica”, donde las cuestiones financieras y comerciales predominan sobre la agenda político-social.” (Morasso, 2018a)

El lugar de África en general, y de la región subsahariana en particular durante el gobierno de Macri fue principalmente como nuevos mercados a explorar (Malagamba et al., 2017). Mirar a África de esta manera está íntimamente conectada a las metas comerciales de la administración: “concretar la cooperación y diversificar los mercados, logrando de esta forma un paliativo para la situación económica” (Malagamba et al., 2018). Estas metas pusieron a África dentro de la mirada comercial de la Administración Cambiemos. Los mercados potenciales en el continente eran vistos como importantes para la colocación de productos argentinos.

Si bien el norte africano continuó teniendo más relevancia dentro de las relaciones con el continente (Morasso, 2018b), se realizaron esfuerzos por diversificar y expandir las relaciones hacia países de África subsahariana (Malagamba, 2019).

Se realizaron diversas visitas a países africanos y se recibieron mandatarios y representantes africanos con el objetivo de promover el proyecto productivo argentino en materia agrícola y fortalecer las relaciones económicas / comerciales.

“La República Argentina reafirma así su voluntad de cooperar con países del continente africano en materia agroindustrial, bajo esquemas de asociación público-privada, académico y con el tercer sector, contribuyendo al logro de los Objetivos de Desarrollo Sustentable.” (Malagamba et al., 2017)

Durante las reuniones del G20, tanto las realizadas durante todo el año, como la cumbre que tuvo como sede en el país, se impulsó un mayor acercamiento con los países africanos. Esto llevó a nuevos acuerdos de cooperación con algunos países y la profundización de las relaciones económicas con otros.

“Esta actividad diplomática fue entonces muy importante para construir puentes con África en función de los intereses que tiene Argentina en el G20 como espacio de reinserción inteligente en el mundo que plantea la administración de Mauricio Macri (...)” (Morasso, 2018b).

Uno de los principales ejes que fue articulador de la política exterior hacia África fue la agroindustria, tendencia que continuó de la Administración anterior. Sin embargo, el foco se dio en otro aspecto. En vez de focalizarse en la agricultura familiar como se hizo durante el gobierno de Cristina Kirchner, se focalizó en el modelo de siembra directa.

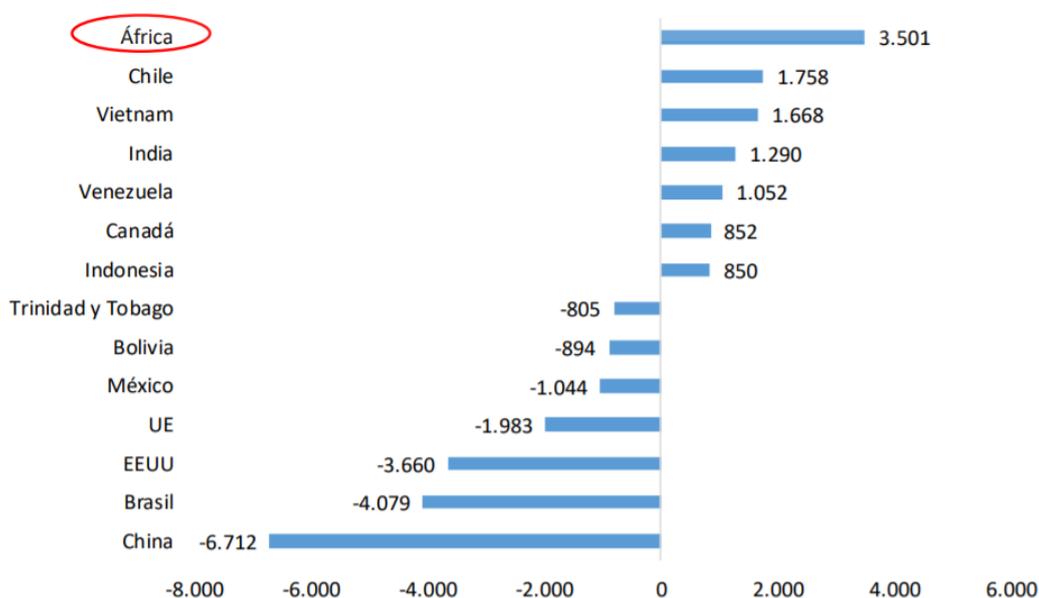
Exportar el modelo agroindustrial argentino hacia el continente para intensificar la producción de alimento en África fue uno de los principales objetivos durante la Administración Cambiemos. Esto llevó a una intensa colaboración con el INTA, la Cámara de Fabricantes de Maquinarias Agrícola (CAFMA) y la Fundación Cideter, quienes han llevado el sistema de siembra directa y el paquete tecnológico argentino al continente africano (Morasso, 2018b).

Las relaciones comerciales con el continente africano siguieron siendo superavitarias durante esta administración. (Gráfico 5) En 2018 y 2019 la balanza comercial con el continente africano fue de 3.629 y 4.266 millones de dólares respectivamente (INDEC, 2021).

Universidad de  
San Andrés

Gráfico 5

b) 2014-2017



Fuente: Palmieri, Francisco G. (2019)

#### 4.2 El giro narrativo en la CSS:

Las posiciones en materia de política exterior mencionadas en el apartado anterior afectan, en consecuencia, a las políticas de CSS. Tal como lo expresa Malacalza (2020) “la Administración Macri (2015-2019) introdujo un giro narrativo más afín al globalismo adaptativo con el lema “queremos volver a ser parte del mundo y cortar con el aislacionismo” (Cada Rosada, 2016, Citado en Malacalza, 2020: 8). Además, se utilizó “una concepción minimalista del desarrollo asociada al mundo de los negocios, al crecimiento económico y a la lucha contra la pobreza” (Malacalza, 2020: 8). (Cuadro 3) Esta concepción minimalista se evidencia en la utilización de lenguaje empresarial y tecnocrático en los documentos oficiales del gobierno sobre cuestiones de CSS.

Cuadro 3

Narrativas de la CSSD en América Latina y el Caribe			
	Orden Internacional Liberal		
		A favor (globalistas) Cosmopolismo	Contra (antiglobalistas) Nacionalismo
Discursos del desarrollo en la coalición gobernante	Minimalista	Globalistas adaptativas	Antiglobalistas reaccionarias
	Estructuralista	Globalistas reformistas	Antiglobalistas contrahegemónicas

Fuente: Malacalza, 2020

La reconfiguración de las alianzas existentes que tenía la Argentina que se produce como consecuencia de la política de “vuelta al mundo” afectó a la CSS que el país proveía. La CSS fue utilizada como herramienta para buscar apoyos externos para la recuperación económica del país (Kern y Weisstaub, 2019).

El enfoque comercialista que se observó durante la administración de Cristina Fernández también persiste durante la administración Cambiemos. La CSS era vista como una punta de lanza para ingresar a posibles mercados de otros países. Esto se realizaba independientemente de la región a la cual los proyectos estaban destinados (Agustín Barcos, comunicación personal, 29 de abril de 2021).

## **5. CSS con África Subsahariana durante la Administración Cambiemos:**

En este capítulo se desarrollará en análisis en profundidad sobre los cambios y continuidades de la CSS con África Subsahariana durante la Administración Cambiemos. También se tratará de dar respuesta tentativa a la pregunta de “porqué” se produjo el cambio.

### 5.1 La CSS con África subsahariana: de la agricultura familiar a la siembra directa

Con la llegada de la administración de Cambiemos, se comenzó a esbozar un esquema para organizar la cooperación con África, el cual fue plasmado en el Plan de Cooperación con África 2016-2019. Tal como se plasmó en el documento oficial, “la cooperación Sur-Sur entre África y Argentina asoma como un paradigma con enorme potencial para fomentar el intercambio de conocimiento, el acceso a tecnologías a menor costo y el fortalecimiento de espacios de dialogo ante temas de interés común.” (DGCIN, 2017)

Este Plan tenía como propósito fortalecer los vínculos bilaterales y regionales con África a través de acciones de cooperación y su principal objetivo era mejorar la eficacia de la CSS, en líneas con los lineamientos de política exterior del gobierno.

Los objetivos de este Plan de Cooperación con África fueron:

- a) Concentrar la actuación de la cooperación argentina para mejorar su eficacia, promoviendo el vínculo con actores relevantes y el diseño de estrategias diferenciadas por región para lograr mayor impacto
- b) Profundizar las relaciones bilaterales de cooperación con los países priorizados
- c) fortalecer los vínculos de cooperación con los organismos del ámbito continental y comunidades regionales africanas
- d) promover la cooperación triangular con organismos multilaterales y cooperantes tradicionales, y la asociación con otros actores relevantes, promoviendo las alianzas publico privadas como complemento de la promoción al desarrollo” (DGCIN, 2018, p. 1)

Este Plan, a su vez, debió tener en cuenta los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS), asegurándose que los proyectos de CSS realizados a partir de ese momento cumplieran con los requisitos de los ODS. Esto, sin embargo, no implicó demasiado cambio en la

práctica. Los proyectos existentes ya tenían un objetivo superior, lo único que hubo que hacer es modificar este para que fuese acorde a la Agenda 2030 de la ONU.

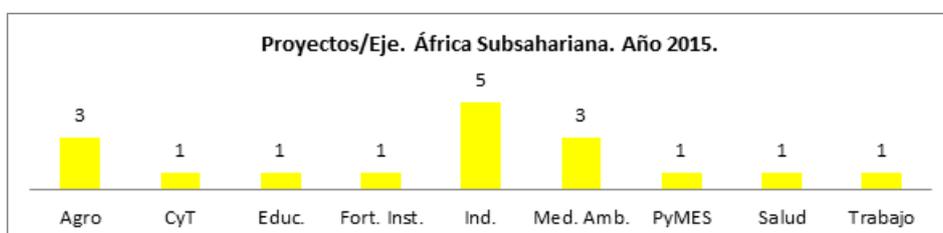
El Plan de Cooperación con África trajo consigo una cantidad de cambios dentro de la DGCIN. La administración de Cambiemos, al llegar al gobierno, comienza un análisis de todos los proyectos con África que habían heredado del gobierno anterior.

Lo que encontraron fue una gran cantidad de áreas en las cuales la CSS argentina se desempeñaba, lo cual no era eficiente al momento de la administración de los recursos limitados que tiene la DGCIN. Además, el costo de realización de los proyectos en África es el doble que aquellos que se realizan en América Latina debido a la distancia.

Existían muchos proyectos abiertos en demasiadas áreas temáticas diferentes que continuaban activos incluso sin tener una continuación. Esto llevó a la necesidad de realizar un acotamiento, no solo de la cantidad de temáticas a abordar en la CSS, sino la cantidad de proyectos activos en ese momento.

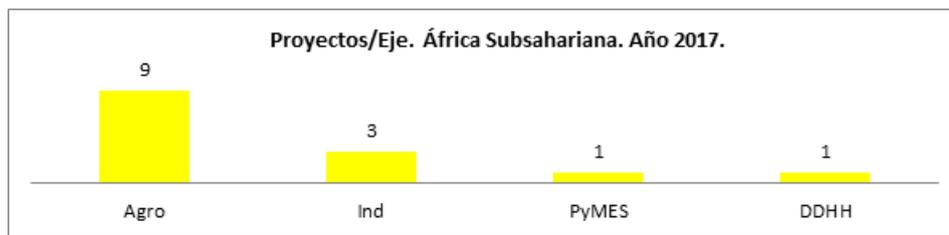
Esto llevó a que la cantidad de proyectos con África durante el primer año de la administración Cambiemos disminuyera en comparación con la administración anterior. Sin embargo, solamente se dieron de baja aquellos proyectos en los cuales no había habido ninguna actividad en los previos 24 meses. La administración cambiemos reordeno la asignación de recursos para que los proyectos que sí valían la pena tuviesen el presupuesto necesario para seguir adelante con las actividades. Se pasaron de 9 áreas temáticas en 2015, a 4 en 2017. (Gráfico 6a y 6b).

Gráfico 6a



Fuente: Informe DGCIN

Gráfico 6b



Fuente: Informe DGCIN

Las áreas que se priorizaron fueron aquellas en las cuales Argentina tenía un potencial alto con ventajas comparativas: agroindustria y ciencia y tecnología. Dichas áreas también eran las más solicitadas por los países africanos, como consecuencia del problema de seguridad alimentaria que mencionamos en secciones anteriores. La producción de alimentos para África subsahariana es un elemento clave, por lo que los esfuerzos hacia la región se concentraron principalmente en la transferencia de tecnología y conocimiento para fomentar y fortalecer el sector productivo.

Otro cambio que trajo consigo el Plan de África fue la selección de países con los cuales realizar la cooperación. Se utilizaron diferentes criterios para la selección de los países: a) existencia de embajada, la cual era una herramienta clave al momento de realizar el seguimiento del proyecto una vez iniciado; b) existencia de una agenda abierta con temas de relevancia; c) relaciones comerciales (Agustín Barcos, comunicación personal, 29 de abril de 2021). Estos criterios influían en la consecución de la relación bilateral con los países africanos. Si estos no existían, era difícil que la relación fluyera y, por ende, el proyecto de cooperación podría quedar en la nada. Esta selección de países fue posible gracias a la recolección de información de parte de Cancillería, Ministerios e Instituciones privadas como el INTA, INTI, SENASA, etc.

Los países que finalmente se seleccionaron fueron: Angola, Botsuana, Mozambique, Sudáfrica, Camerún, Costa de Marfil, Ghana, Nigeria, República Democrática del Congo, Senegal, Etiopía, Kenia, Ruanda.

Como se mencionó en el apartado anterior, la CSS durante la administración de Mauricio Macri fue utilizada como una herramienta de política exterior para la apertura de nuevos mercados en el mundo. Sin embargo, es necesario aclarar que la realización de los proyectos de cooperación argentina no estaba atada a una respuesta positiva de la apertura (Agustín Barcos, comunicación personal, 29 de abril de 2021). El gobierno siguió los lineamientos básicos de la CSS: la no condicionalidad de la cooperación. Además, la CSS

debió seguir los lineamientos básicos de la política exterior del gobierno de Mauricio Macri: pobreza cero, lucha contra el narcotráfico y unión de los argentinos (refuerzo institucional).

Otro cambio que se incluyó oficialmente dentro de Cancillería gracias al Plan de África fue la inclusión del sector privado. Se buscó “la incorporación de nuevos actores promoviendo las alianzas público-privadas como complemento en la promoción al desarrollo.” (DGCIN, 2018, p. 4) Instituciones como el INTA y el INTI que ya realizaban cooperación con África desde el 2004 fueron incorporadas estos proyectos realizados de forma privada a los proyectos oficiales de Cancillería (Agustín Barcos, comunicación personal, 29 de abril de 2021).

Se convocaron a Cámaras Sectoriales, clústers empresariales y empresas con proyección en África “a fin de involucrarlos en el diseño de los proyectos, para garantizar su sustentabilidad e impacto en los sectores productivos y exportadores de nuestro país.” (DGCIN, 2017)

Esta incorporación de actores privados y, como consecuencia del modelo de desarrollo del gobierno de Macri, la forma de dar cooperación hacia África en materia agroindustrial cambió su foco. Durante la administración de Cristina Fernández, la agricultura familiar tuvo gran importancia en la CSS. Tal es el caso de Haití y el Proyecto Pro-Huerta que tuvo un gran éxito. Dicho proyecto fue después llevado hacia África. Esto cambió con la administración de Cambiemos. El foco se pasó de la agricultura familiar a la siembra directa.

En un documento brindado por la DGCIN (DGCIN, 2021), de los 17 proyectos mencionados que se realizaron en el periodo 2015-2019 solamente uno menciona un proyecto de agricultura a pequeña escala. Gran parte de los proyectos en el documento mencionan la introducción de tecnología para la mejora de la producción agropecuaria de forma sustentable.

Si bien proyectos de Siembra Directa ya habían comenzado en Sudáfrica durante el gobierno de Cristina Fernández, estos se expandieron a otros países de África subsahariana, tal es el caso de los acuerdos de cooperación con Botsuana y Mozambique (DGCIN, 2021). Con Botsuana, el proyecto implicó el “desarrollo de campos demostrativos en agricultura sustentable y ganadería asociada” (DGCIN, 2021). Por su parte, los proyectos en Mozambique implicaron proyectos de “siembra directa de trigo,

horticultura y sanidad vegetal” (EDDC, 2016), ganadería bovina y capacitación para mejorar la producción aldonera.

Se realizaron giras por la región subsahariana para promover la tecnología argentina, no solo en materia de siembra directa, sino también para ganadería (CAFMA, 2016). Como se ha mencionado antes, la CSS durante el gobierno de Macri se utilizó como una forma de abrir mercados para productos argentinos, por lo que la Siembra Directa fue especialmente útil para promover las maquinarias argentinas y otros productos asociados a esta.

Si bien el interés ha sido económico, la transferencia de tecnología y de conocimiento de parte del INTA, INTI, Asociación Argentina de Productores en Siembra Directa (Aapresid), entre otros, ha sido clave para África para poder resolver el problema de seguridad y soberanía alimentaria que sufre. La Siembra Directa no sólo les permite cultivar de forma sustentable, acorde a los ODS, sino también rescatar grandes parcelas de territorio que previamente no podían utilizarse debido a la erosión (Degano, 2018).

Es durante la administración de Cambiemos que el Banco Africano de Desarrollo (AfDB) contactó a Aapresid con el objetivo de difundir la siembra directa en África para lograr un mayor rendimiento de la producción agrícola en el continente (Fuentes, 2019).

Gracias a la participación del INTA en Nampo Harvest Day, la exposición más grande en materia agropecuaria y agroindustrial del continente africano, se logró demostrar la calidad de las maquinarias argentinas y el know-how que el país tiene sobre la siembra directa. El objetivo de la presencia argentina en esta feria era “abrir puertas hacia las relaciones científicas, tecnológicas y de mercado agroindustriales y agroalimentarios” (Bianco Gaido, 2018). Esto llevó a estrechar lazos más intensos con Sudáfrica y a firmar acuerdos con diversos países de África subsahariana para realizar cooperación técnica: Botsuana, Mozambique, Namibia, Zambia, Angola, y Etiopia, entre otros. (Bianco Gaido, 2018)

Las giras no sólo fueron de parte de Argentina, representantes de países africanos también se acercaron hacia Argentina durante exposiciones agropecuarias y agroindustriales con el objetivo de buscar “tecnologías locales ya comprobadas en producción de alimentos para el beneficio de sus agricultores y de su población.” (Expoagro, 2016)

Durante la administración de Cambiemos, Argentina tuvo la oportunidad de ser sede tanto de la reunión del G20 como de la celebración de los 40 años del Plan de Buenos Aires (PABA+40). Durante estas dos reuniones, en las cuales se recibieron a delegados de los países africanos, se abrieron mesas de debates con dichos delegados para el seguimiento de los proyectos que estaban en vigencia. Esto generó una agenda muy activa con África y se generaron múltiples oportunidades para continuar trabajando en las relaciones con la región.

Por otro lado, existen otros organismos dentro del Estado argentino que realizan cooperación en materia agroindustrial, tal como el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP), el SENASA, el INTA, entre otras.

El accionar del SENASA no se vio demasiado afectado como consecuencias de los cambios de gobierno al momento de tratar los proyectos de cooperación (María Paula Kupferberg, comunicación personal, 27 de mayo de 2021). Este organismo ha podido continuar y avanzar con proyectos independientemente de si hubo cambio de autoridades a nivel estatal, dentro del SENASA o mismo dentro de la DGCIN. Sin embargo, el SENASA sí es afectado por las decisiones de la DGCIN al momento en que se lanzan los planes de cooperación regional y los presupuestos disponibles. Esto deriva en la necesidad del SENASA de reorganizar prioridades (María Paula Kupferberg, comunicación personal, 27 de mayo de 2021). Este fue el caso en particular durante la administración de Cambiemos. Como consecuencia de la crisis y la necesidad de reorganizar los recursos disponibles, el presupuesto del MAGyP se vio reducido, por lo que los esfuerzos de cooperación de este organismo fueron afectados. La reducción del presupuesto, sumado al alto costo que implica la realización de un proyecto en un continente tan lejano como África genera un gran impacto en las capacidades de los técnicos argentinos para continuar los proyectos de cooperación (María Paula Kupferberg, comunicación personal, 27 de mayo de 2021). Sin embargo, se continuaron realizando esfuerzos para seguir adelante tratando de que los resultados sean afectados lo menos posible.

El caso del INTA presenta una situación similar. Al ser el INTA un organismo autárquico, las decisiones que toma la DGCIN no le afectan demasiado, excepto cuando son temas relacionados con recortes presupuestarios (Guillermo Sánchez, comunicación personal, 11 de junio de 2021). El INTA ha realizado cooperación con países africanos desde hace

años por iniciativa propia, y siempre ha tenido buenos resultados, por lo que son los países africanos mismos los que acuden a las embajadas pidiendo su involucramiento.

El cambio de gobierno en sí para el INTA no implicó una gran diferencia en el modo en que se realizaban los proyectos de cooperación. Incluso cuando el Canciller fue reemplazado en 2017, sus acciones se mantuvieron igual (Camila Torres, comunicación personal, 11 de junio de 2021). Como nos ha mencionado una integrante de la Gerencia de Relaciones Institucionales del INTA, Camila Torres, el único cambio de autoridad que afecta realmente al INTA es un cambio de una autoridad con la que ellos trabajan directamente. Esto enlentece decisiones y hace el proceso de realización de proyectos más tedioso (Camila Torres, comunicación personal, 23 de abril de 2021).

Por su parte, el Gerente de Relaciones Institucionales, el Dr. Guillermo Sánchez nos explicó las consecuencias del recorte presupuestario. El recorte provino de la DGCIN y como consecuencia de esto se limitaron los proyectos nuevos. Sin embargo, los proyectos vigentes continuaron sin dificultad (Guillermo Sánchez, comunicación personal, 11 de junio de 2021). El recorte también generó otras consecuencias. Al momento de generar nuevos proyectos la DGCIN comenzó a poner ciertas restricciones: no realizar demasiados proyectos atomizados, juntar proyectos por temática y evitar proyectos pequeños. Todas estas restricciones tenían como objetivo optimizar los limitados recursos que se tenía y mejorar el accionar y la realización de los proyectos (Guillermo Sánchez, comunicación personal, 11 de junio de 2021).

Sin embargo, el INTA siguió adelante en muchos proyectos y creando nuevas instancias de cooperación con países de África subsahariana, aprovechando las reuniones del G20 y el PABA+40 que se realizaron en Argentina (Guillermo Sánchez, comunicación personal, 11 de junio de 2021).

## 6. Reflexiones finales

Este trabajo de investigación tuvo como objetivo describir los cambios y continuidades en materia de política de CSS causados por la llegada del gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), explicar porqué se generaron los cambios que sucedieron y determinar qué tipo de cambio fueron. Para explicar esto, se utilizaron los conceptos de política exterior como política pública y las variables que afectan dicha política, especialmente el modelo de desarrollo y la clasificación de cambio de Lasagna (1995). Esto nos permitió entender cómo el modelo de desarrollo elegido por el gobierno de Mauricio Macri afectó su política exterior y, por ende, la CSS.

A lo largo del análisis, logramos observar los cambios que se produjeron prontamente después del cambio de gobierno, específicamente los ejes estructurantes de la política exterior: un modelo de desarrollo nacional afín a los poderes globales y un modelo económico neoliberal. Este cambio llevó a que África subsahariana fuese vista principalmente como un gran mercado potencial con el cual era clave entablar relaciones para la colocación de productos argentinos. Esta visión sobre África también será trasladada a la CSS, como explicamos.

En materia de CSS, sin embargo, a pesar del giro narrativo de la concepción del desarrollo, la cooperación con África subsahariana fue una de las regiones menos afectadas en términos porcentuales, como podemos observar en el Cuadro 4. Sin embargo, si bien hubo un aumento en el porcentaje que los proyectos en África tienen en el total, el número de proyectos totales fue reducido. Esto fue consecuencia del Plan de África, que afinó las áreas temáticas de cooperación y dio de baja todos los proyectos que no fueron considerados relevantes.

Una explicación tentativa de la razón por la cual la cantidad de proyectos no cambió demasiado de una Administración a la otra, es la característica de las Instituciones a cargo de la realización de muchos de los proyectos tenidos en cuenta en el Cuadro. Instituciones como el INTI y el INTA, entes autárquicos, han cooperado con los países africanos independientemente del color político en el gobierno desde hace más de una década. Esto permite una cierta continuidad en la cooperación.

No podemos asegurar la razón de la reducción de los proyectos en el resto de las regiones, pero podemos especular que fue debido al recorte presupuestario de la DGCIN,

devaluación de la moneda nacional y al cambio de paradigma de pensamiento del gobierno, el cuál priorizó los países fronterizos y mercados potenciales.

Cuadro 4

Proyectos realizados por región 2012-2018/5

2012-2015			2015-2018/5		
		%			%
África	35	7,5%	África	22	12,0%
Asia	48	10,3%	Asia	11	6,0%
Caribe	88	18,9%	Caribe	7	3,8%
Centroamérica	67	14,4%	Centroamérica	25	13,6%
Europa	0	0%	Europa	0	0%
Fronterizos	132	28,4%	Fronterizos	72	39,1%
Haití	4	0,9%	Haití	0	0%
Medio Oriente	0	0%	Medio Oriente	1	0,5%
México	24	5,2%	México	11	6,0%
Sudamérica	67	14,4%	Sudamérica	35	19,0%
<b>Total general</b>	<b>465</b>		<b>Total general</b>	<b>184</b>	

Fuente: FOAR

De los 22 proyectos de cooperación sur-sur que figuran en el Cuadro 4 del FOAR, podemos decir que aproximadamente 17 proyectos fueron proyectos de cooperación en materia agroindustrial con la región de África subsahariana (DGCIN, 2021). Esto nos demuestra la concentración de la CSS argentina en las cuestiones agroindustriales. Este es un cambio que trajo consigo la administración Cambiemos con el Plan de África y como consecuencia de la necesidad de aprovechar al máximo los recursos limitados que la Argentina tenía y focalizarse en las ventajas comparativas que el país tiene.

Lo segundo que podemos observar es que la cooperación en general con África subsahariana se redujo como consecuencia del Plan de Cooperación con África de 2016. La búsqueda de eficiencia y eficacia durante la Administración Cambiemos afectó la CSS con la región. Esto llevó a que muchos proyectos que previamente estaban en vigencia fueran dados de baja como consecuencia de una falta de interés de parte de las contrapartes africanas y como consecuencia del recorte temático y por país que se realizó para administrar mejor los recursos limitados que la DGCIN posee para realizar proyectos de cooperación.

En cuanto a continuidades, podemos observar algunas en las cuestiones agroindustriales. La situación parece no haber cambiado demasiado como consecuencia del cambio de administración. Esto se puede deber a dos causas. La primera es que el principal organismo que lleva a cabo el grueso de la cooperación sur-sur en materia agroindustrial es una Institución autárquica que puede tomar sus propias decisiones sin ser demasiado afectada por los cambios de autoridades o cambio de gobierno. El INTA como proveedor de cooperación técnica tiene cierta independencia de los virajes causados como consecuencia de los cambios de gobierno y los cambios dentro de la política exterior argentina. Esto fue así incluso después de haber sufrido un recorte presupuestario como consecuencia de la mala situación económica que el país observó durante la administración Cambiemos.

La segunda causa por la cual la cooperación en materia agroindustrial con África subsahariana no se vio demasiado afectada fue el hecho de que el Plan de Cooperación con África tomó al sector agroindustrial argentino como una de las principales temáticas a continuar en el Plan, debido a las ventajas comparativas que el país tiene en dicha área. Esto llevó a que muchos de los proyectos que se habían comenzado durante la administración de Cristina Fernández pudiesen continuar sin demasiados problemas u objeciones durante la administración de Mauricio Macri.

A pesar de las continuidades en la cooperación en materia agroindustrial, también se encontró un cambio en la realización de dicha cooperación. Este cambio es el giro narrativo que se produjo: se pasa de la agricultura familiar o de subsistencia a darle un mayor protagonismo a la siembra directa. Esto se debe principalmente al enfoque comercialista y al giro empresarial que el gobierno de Macri le dio a la CSS. El foco en la posibilidad de abrir mercados y encontrar destinos para los productos argentinos para paliar la crisis fue una de las principales razones por la cual se intensificaron los proyectos de Siembra Directa durante la Administración de Cambiemos.

El giro empresarial del gobierno de Macri también se evidenció en la cantidad de actores privados y empresas que se incluyeron en la participación de la CSS del gobierno, especialmente aquellas que destinaron sus esfuerzos a la difusión de la técnica argentina de la siembra directa y la venta de maquinarias y productos argentinos en la región subsahariana.

Luego de haber analizado los cambios y continuidades que se produjeron como consecuencia del cambio de gobierno, podemos finalmente determinar qué tipo de cambio realmente sucedió en materia de política de cooperación. Ninguno de los cambios que se produjeron durante la Administración Cambiemos fueron rotundos, dichos cambios fueron más que nada micro: afinaciones en la realización de los proyectos y de la política a adoptar con la región, y el cambio de la agricultura familiar a la siembra directa. Basándonos en la terminología de Lasagna (1995), entonces, llegamos a la conclusión que los cambios que sucedieron con la llegada de Macri fueron meramente ajustes de la política de cooperación.

En síntesis, este trabajo de investigación ha permitido explicar las razones por las cuales la CSS con África subsahariana ha experimentado cambios y continuidades con la llegada del gobierno de Mauricio Macri (2015-2019). La variable de modelo de desarrollo ha sido clave al momento de explicar los cambios y continuidades que se observan en la CSS durante el gobierno de Macri. La búsqueda de eficiencia y la búsqueda de nuevos mercados como consecuencia de la narrativa minimalista elegida llevó a que la CSS con África subsahariana fuera vista más como una oportunidad de realizar negocios. Sin embargo, hay que recalcar que las cuestiones económicas/comerciales no eran condicionantes para la realización de los proyectos y la transferencia de know-how hacia los países subsaharianos.

Esta investigación no cubre la totalidad del tema a investigar y, por ende, quedan espacios para poder realizar investigaciones futuras. Nuestra investigación ha dado una visión muy general del tema, debido a los constreñimientos de recursos y de tiempo del investigador. Existen otros espacios para investigar: cómo la política de cooperación hacia África subsahariana se entrelaza con otras políticas públicas, analizar la tipología de la política de cooperación, comparar los cambios y ajustes que se producen en Argentina con los que suceden en Brasil.

## **Bibliografía:**

Actis, E., Lorenzini, M.E, Zelicovich, J. (2016) “Modelo de desarrollo y estrategia de inserción: claves para la interpretación de su relación”. En Busso, A. Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.

Anónimo, “Principales decisiones aprobadas en la Conferencia sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo, celebrada en Ciudad de México del 13 al 22 de septiembre de 1976”, Nueva Sociedad, n. 27, pp. 154-161, 1977.

Bianco Gaido, M. R.. (Julio, 2, 2018). “El INTA mostró el know-how de la siembra directa y maquinaria argentina en Sudáfrica.” INTA. <https://inta.gob.ar/documentos/el-inta-mostro-el-know-how-de-la-siembra-directa-y-maquinaria-argentina-en-sudafrica>

Buffa, Diego. (2003). El África subsahariana en la política exterior argentina. Continuidades, ajustes y rupturas en su diseño durante las presidencias de Alfonsín y Menem. Veinte años de política exterior en democracia (1983-30 de Octubre 2003). Octubre 2003.

Buffa, Diego. (2008). Iniciativas desde el Sur y hacia el Sur: La proyección argentina, desde su retorno a la democracia, hacia el África subsahariana. Ciencia Política, 3(5), 50-72. doi: <https://doi.org/10.15446/cp>

BUSSO, Anabella. (2014) Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013): Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos. Estud. int. (Santiago, en línea) [online]. 2014, vol.46, n.177, pp.9-33. ISSN 0719-3769. <http://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2014.30867>

CAFMA. (Noviembre, 4, 2016). “La siembra directa, de gira por África Subsahariana”. Agrofynews. <https://news.agrofy.com.ar/noticia/161927/siembra-directa-gira-africa-subsahariana>

Degano, Nicolás. (Agosto, 6, 2018). “El aporte del conocimiento argentino para expandir la frontera agrícola en África”. Agrofynews. <https://news.agrofy.com.ar/noticia/176597/aporte-conocimiento-argentino-expandir-frontera-agricola-africa>

Dirección General de Cooperación Internacional, 2017. Plan Argentino de Cooperación con África 2016-2019.

Dirección General de Cooperación Internacional, 2018. Informe – África Subsahariana

Dirección General de Cooperación Internacional, 2021. Informe de Cooperación Argentina en África Subsahariana Eje: Agroindustrial (2015-2019).

Domínguez Martín, R. (2017). En los pliegues de la historia: Cooperación Sur-Sur y procesos de integración en América Latina y el Caribe. *Estudios Internacionales: Revista De relações Internacionais Da PUC Minas*, 4(2), 57-78. <https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2016v4n2p57-78>

El Digital Canarias (Octubre, 26, 2016). “Argentina apunta a fortalecer relaciones con África”. <https://www.eldigitaldecanarias.net/internacional/18594-argentina-apunta-a-fortalecer-relaciones-con-africa#>

Expoagro. (Marzo, 8, 2016). Internacional: África Del Este Apuesta Al Campo Argentino Para Impulsar Su Desarrollo. Expoagro. <https://www.expoagro.com.ar/0803-internacional-africa-del-este-apuesta-al-campo-argentino-para-impulsar-su-desarrollo/>

Frenkel, Alejandro y Diego Azzi. 2018. “Cambio y ajuste: la política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición (2015-2017)”. *Colombia Internacional* (96): 177-207. <https://doi.org/10.7440/colombiaint96.2018.07>

FOAR. (2019). Presentación del FOAR. Dirección General de Cooperación Internacional.

Fuentes, Esteban. (Junio, 12, 2019). Se extiende la Siembra Directa en África con conocimiento y tecnología argentinos. *Clarín Rural*. [https://www.clarin.com/rural/extiende-siembra-directa-africa-conocimiento-tecnologia-argentina\\_0\\_aE9IKCZrw.html](https://www.clarin.com/rural/extiende-siembra-directa-africa-conocimiento-tecnologia-argentina_0_aE9IKCZrw.html)

INDEC. (2021). Balanza comercial argentina por zonas económicas y principales países. Años 2016-2020.

Kern, A., & Pauselli, G. (2017). South–South Cooperation and the Governance of Development Aid in South America. In P. Riggiozzi & C. Wylde (Eds.), *Handbook of South American Governance* (Vol. 191). Abingdon, UK: Routledge

Kern, Alejandra y Weisstaub, Lara. (2011) El debate sobre la Cooperación Sur-Sur y su lugar en la política exterior de la Argentina. Revista española de desarrollo y cooperación, ISSN 1137-8875, N°. 27, 2011, págs. 83-95

Kern, Alejandra y Weisstaub, Lara. (2019) “Cooperación Sur-Sur de Argentina”. En Ojeda Medina y Muñoz (comp). “La Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: Balance de una década (2008-2018). 1a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2019.

Lasagna, M. (1995) “Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior”. Estudios Internacionales, (111) 387- 409.

Lechini, Gladys. (2006). Argentina y África en el espejo de Brasil: ¿política por impulsos o construcción de una política exterior?, 1ª. ed., Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO.

Lechini, Gladys. (2011a). La Cooperación Sur-Sur entre Argentina y África en el contexto de sus relaciones históricas. Revista Española de Desarrollo y Cooperación, n° 27, Año 2011, pp. 97-111.

Lechini, G. (2011b). Argentina y Sudáfrica en el siglo XXI. ¿Hacia una cooperación sur-sur comercialista?. Relaciones Internacionales, 20(40). Recuperado a partir de <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1211>

Lechini, Gladys. (2014) Introducción: Cooperación sur-sur en Argentina y Brasil: Una mirada desde el siglo XXI. En Lechini, Gladys (comp.) La cooperación sur-sur en las políticas exteriores de Argentina y Brasil en el siglo XXI. - 1a ed. - Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2014

Lechini, Gladys y Morasso, Carla (2014). Los variados ámbitos de la CSS en el Siglo XXI. Las iniciativas de Brasil, Argentina y Venezuela hacia los países de África. En Ayala Martínez, Citlali; Rivera de la Rosa, Jesús. De la diversidad a la consonancia: La cooperación Sur-Sur latinoamericana. México: Instituto Mora, Conacyt, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2014. vols. I y IIp.

Lechini, Gladys; Morasso, Carla. (2018). Dos décadas, dos estrategias. La política exterior argentina hacia África Subsahariana durante los gobiernos de Menem y de Néstor y Cristina Kirchner en Tránsitos materiales e inmateriales entre África, Latino-américa y el Caribe. Lugar: Santiago de Chile; Año: 2018; p. 127 – 148

Lengyel, Miguel y Malacalza, Bernabé, (2014), “Política exterior y cooperación sur-sur al desarrollo. El caso argentino”, en Citlali Ayala y Jesús Rivera (ed.) De la diversidad a la consonancia: la cooperación SurSur latinoamericana, Centro de Estudios del Desarrollo Económico (CEDES) de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) e Instituto Mora, México DF.

Malacalza, Bernabé (2014). Escavar más allá de la “corteza”. Paradigmas depolitic exterior y modelos de desarrollo como “semillas” de las políticas de Cooperación Sur-Sur en Brasil y Argentina. En Lechini, Gladys (comp.) La cooperación sur-sur en las políticas exteriores de Argentina y Brasil en el siglo XXI. - 1a ed. - Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2014

Malacalza, Bernabé (2019). The politics of aid from the perspective of International Relations theories. En Olivié, I., & Pérez, A. (Eds.). (2019). Aid Power and Politics (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429440236>

Malacalza, Bernabé (2020). “Variaciones de las políticas de cooperación Sur-Sur en América Latina. Estudio de casos”, Documentos de Trabajo no 32 (2a época), Madrid, Fundación Carolina.

Malagamba, Maria Lara, et al. (2017). Informe de la política exterior hacia China, Rusia, Sudáfrica, Turquía, África Subsahariana y Medio Oriente: Reforzando vínculos (abril a septiembre 2017). Revista Relaciones Internacionales Número 53/2017 / Segmento Digital / ISSN 1515-3371

Malagamba, Maria Lara, et al. (2018). Informe Semestral de la política exterior argentina hacia China, Rusia, África Subsahariana y Medio Oriente (marzo a septiembre de 2018). Revista Relaciones Internacionales Número 55/2018 / Segmento Digital / ISSN 1515-3371

Malagamba, Maria Lara, et al. (2019). Informe Anual de la Política Exterior hacia China, Rusia, Sudáfrica, Turquía, África Subsahariana y Medio Oriente: las continuidades. Anuario en Relaciones Internacionales 2019 / Publicación digital / ISSN: 1668-639X. Instituto de Relaciones Internacionales

Martínez, María Celia. (2009). Política exterior argentina. Fuentes de inserción y negociación internacionales. Obtenido de

[https://www.iri.edu.ar/publicaciones\\_iri/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-V05/cerpi%20censud%2009/fichas/mart%ednezmariaceliaTR.pdf](https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-V05/cerpi%20censud%2009/fichas/mart%ednezmariaceliaTR.pdf)

Menzio, Florencia (2016) La Construcción de la Cooperación Sur-Sur al interior de los Estados: los Casos de Argentina y Brasil. Universidad Nacional de General San Martín.

Milani, Carlos R. S y Pinheiro, Leticia. (2013) Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. Contexto Internacional, vol. 35, no 1, 2013, pp.11-41.

Milesi, Cecilia (2015) Cooperación Sur-Sur: el Caso de Argentina. Alianza de OSC para la Eficacia del Desarrollo América Latina y el Caribe.

Miguez, Maria Cecilia (2020) Los factores internos de la política exterior: Hacia la profundización de un debate en las Relaciones Internacionales latinoamericanas. En Miguez y Morgenfeld (Coord.). Los Condiciones Internos de la Política Exterior: Entramados de las relaciones internacionales y transnacionales. Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Mocciola, Bruno Rafael (2019) Política exterior argentina (2015-2018): Entre la ideología y el pragmatismo. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

Morasso, Carla. (2015a). La Cooperación Sur-Sur argentina con África Subsahariana en materia agrícola (2003-2012). Universidad Nacional del Rosario.

Morasso, Carla (2018a). Por los caminos de la dependencia: reflexiones en torno a la orientación de la política exterior macrista. Perspectivas Revista de Ciencias Sociales (PRCS) No. 6 Julio-diciembre 2018

Morasso, Carla (2018b). Por la senda comercial: Una revisión de la política exterior argentina hacia África (julio 2017- junio 2018). Anuario en Relaciones Internacionales 2018 / Publicación digital / ISSN: 1668-639X. Instituto de Relaciones Internacionales.

Morgenthau, Hans. (1962). A Political Theory of Foreign Aid. The American Political Science Review, Jun., 1962, Vol. 56, No. 2 (Jun., 1962), pp. 301-309

Ojeda Medina, Tahina (2016). Relaciones Internacionales y cooperación con enfoque Sur-Sur, Los Libros de la Catarata/IUDC-UCM, Madrid.

Palmieri, Francisco G. (2019). Relacionamiento Argentina-África: oportunidades para el sector agroindustrial. Instituto de Estrategia Internacional. Septiembre 2019.

Pereyra Doval, María Gisela. (2017). Política exterior y modelos de desarrollo: Argentina y Brasil en perspectiva comparada (1930-2010). Apuntes, 44(80), 159-185. <https://dx.doi.org/10.21678/apuntes.80.908>

Sanahuja, José Antonio (2010) 'Post-liberal Regionalism: S-S Cooperation in Latin America and the Caribbean', Poverty in Focus, 20. International Policy Centre for Inclusive Growth

SEGIB (2008) II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica.

Surasky, Javier. (2013) Una mirada a la actual cooperación sur-sur que ofrece Argentina. En Ayllón y Ojeda (coords). "La Cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina."

Tokatlián, J.G. y Merke, F. (2014) "Instituciones y actores de la política exterior como política pública", en Acuña, C. (Comp.) Dilemas del Estado Argentino. Política Exterior, económica y de infraestructura en el Siglo XXI. Buenos Aires: Siglo XXI, 245-293.

Van Klaveren, A. (1992) "Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar". Estudios Internacionales Santiago, (98) 169-216.

### **Comunicaciones personales:**

Barcos, Agustín. (2021, 29 de abril). Comunicación personal.

Kupferberg, María Paula. (2021, 27 de mayo). Comunicación personal.

Sánchez, Guillermo. (2021, 11 de junio). Comunicación personal.

Torres, Camila. (2021, 23 de abril). Comunicación personal.