



Observatorio de Política Exterior Argentina

–Análisis de Política Exterior Argentina –

Nº 7

Los Análisis de Política Exterior Argentina (APEA) representan un espacio del Observatorio de Política Exterior Argentina iniciado en 2013. Se trata de breves informes mensuales acerca de algún tema de la agenda de la Política Exterior Argentina, desde la perspectiva de los miembros de nuestro equipo de trabajo. A diferencia de los informes semanales del OPEA, cuyo objetivo es obtener noticias de los principales periódicos de tirada masiva del país y relatar los datos alcanzados procurando no volcar ningún tipo de valoración personal; los APEA tienen por fin realizar aproximaciones analíticas a la PEA, en algunos casos, a través de instrumentos teóricos.

Tanto el OPEA como el APEA surgen en el marco de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Asimismo, se realizan en forma conjunta con la Graduación en Relaciones Internacionales de la Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Brasil; el Programa de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Montevideo, Uruguay y la Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo", Presidencia de la República (SICOM), Paraguay.

El OPEA y el APEA se encuentran coordinados por la Dra. María del Pilar Bueno y están integrados por: Agustín Albini, Agustina Balvidares, Antonela Busconi, Lic. Samanta Colman, Trad. María Julia Francés, Jessica García, Gisel López, Ariana Noir, Lic. Leandro Pérez, Lic. Virginia Rocchetti, Florencia Tinnirello, Ezequiel Virgilio, Nabih Yusef.

Los invitamos a leer más sobre los integrantes, así como relevar nuestros informes en www.opeargentina.org

“Argentina-Belice. Notas sobre un vínculo incipiente”

Trad. María Julia Francés

Introducción

La denominada cooperación Sur-Sur es una temática que resurge en las agendas regionales y particularmente en el caso argentino. En tiempos recientes se ha hecho creciente referencia a dicha cooperación en los discursos sobre política exterior, tanto como en los encuentros de mandatarios y diplomáticos argentinos con sus pares extranjeros es la búsqueda de instancias que refuercen y multipliquen los esfuerzos en



Observatorio de Política Exterior Argentina

pro del desarrollo¹. Es así que la cooperación de esta naturaleza aparece con frecuencia como instrumento para la integración y el fomento de los vínculos entre dichos países, pero también como un objetivo considerado loable en sí mismo al permitir mejoras en la calidad de vida de las personas y concretar valores como el horizontalismo y la equidad, según los distintos planteos².

En el presente artículo nos proponemos analizar un caso particular que fue enmarcado bajo esta égida, el de los acuerdos entre los cancilleres de Argentina y Belice en octubre de 2013. Para ello partimos de otorgar una definición más acabada del concepto de Cooperación Sur-Sur para luego hacer un breve análisis de los acuerdos.

Cooperación Sur-Sur

Una posible definición es la planteada en la Conferencia de las Naciones Unidas de 1978, que la describe como un "proceso consciente, sistemático y políticamente motivado, elaborado con el objeto de crear una estructura de vínculos múltiples entre países en desarrollo". Si bien esta definición es bastante amplia, nos permite una primera aproximación a la cuestión al delimitar algunos ejes significativos. Cabe destacar que algunos autores lo consideran un fenómeno nuevo, pero que según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se remonta incluso hasta 1954 (SEGIB, 2009). Debemos remarcar que muchos autores, como Ayllón (2010), sitúan el surgimiento de este tipo de cooperación a partir de la toma de conciencia del Sur plasmada en la Conferencia de Bandung, donde este se convierte en una herramienta y una meta.

De esta manera, se relaciona estrechamente con la puesta en escena de reivindicaciones por parte de países en desarrollo e incluso, a veces, con visiones antiimperialistas, anticolonialistas y tercermundistas. Desde un principio, a este tipo de cooperación se le atribuían objetivos amplios relacionados con la creación de un nuevo orden económico internacional, el fomento de relaciones internacionales más justas y el fomento de nuevos principios generales en el orden internacional (Colacrai, 2009).

La extensión en el uso del concepto y la falta de acuerdo entre los autores en una definición estricta nos lleva a plantear una doble interpretación, siguiendo a Lechini (2012). Por un lado, puede tomarse en un sentido amplio, como la promoción de "la construcción de alianzas políticas, principalmente en ámbitos multilaterales", como "una relación esencialmente política que apunta a reforzar las vinculaciones bilaterales y a formar coaliciones en los foros multilaterales, para obtener mayor poder de negociación conjunto, en defensa de sus intereses" (Lechini, 2012: 18). Sin embargo, debemos reconocer que su uso es muchas veces más limitado al sentido de lo que Lechini denomina "cooperación técnica", por la que se entiende "la transferencia de capacidades técnicas y administrativas (el know-how o saber-hacer) entre los propios países en desarrollo". Ayllón (2010), por ejemplo, afirma que se trata de "la transferencia sistemática y sostenida de experiencias, conocimientos y técnicas demostradas y reproducibles". Es

¹ No entraremos en los detalles sobre las diferencias entre términos como cooperación horizontal, vertical y otros similares, sino que más bien nos concentraremos en la Cooperación Sur-Sur, ya que este es el término que fue utilizado por la Cancillería Argentina para describir los acuerdos logrados en la visita del canciller de Belice, Wilfred Elrington, a la Argentina.

² Ver Fo.Ar para el caso argentino y Declaración de Buenos Aires.



Observatorio de Política Exterior Argentina

interesante tener en cuenta también que este intercambio de capacidades puede darse en el ámbito artístico-cultural y hasta deportivo.

Por último, detectamos el uso del término también en sentido económico, donde algunos autores lo relacionan con la conformación de mecanismos de integración regional, con estrategias para la "autosuficiencia colectiva", con la búsqueda del bienestar a través de la cooperación en aspectos comerciales y hasta a veces se confunde con fomento al comercio o ayudas financieras³.

A partir de lo anterior, vemos que la Cooperación Sur-Sur puede englobar distintas herramientas para lograr objetivos específicos y particulares (en especial la técnica) o puede considerarse como una meta en sí misma para la realización de valores más amplios, como la justicia en el orden internacional o el desarrollo.

Una vez hechas estas consideraciones teóricas, creemos importante recordar las reflexiones del canciller Héctor Timerman en la revista número 10 del Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular (Fo.Ar) en relación con el Bicentenario y la cooperación argentina. Respecto a ello, el ministro puso especial énfasis en la continuación, a lo largo de los años de vida independiente del país, de una visión de "Patria Grande" para "consolidar un enfoque común en la posición de la región en el contexto internacional" (Timerman, 2010:8). En este sentido, dicho funcionario consideró a la Cooperación Sur-Sur como *herramienta* principal para avanzar en las relaciones con la región y los demás países del Sur, para lograr metas de desarrollo de modo sostenible. El canciller la caracterizó como un "intercambio entre pares (...) con beneficios mutuos y sin condicionamientos" (Fo.Ar 2010), refiriéndose ya específicamente a la cooperación técnica.

A lo largo de este y otros artículos producidos por la Cancillería, así como el diseño mismo⁴ de los informes de organismos argentinos sobre cooperación técnica, es evidente que el país pone especial énfasis en las acciones y proyectos con los países limítrofes y, en segundo término, con el resto de Latinoamérica, como región de particular interés por su vínculo identitario. No aparecen como prioritarios (incluso forman parte de categorías "residuales") los países americanos no latinos.

Esto último nos remite a la cuestión del latinoamericanismo en la política exterior argentina (PEA) y el rol que les cabe tanto a los países latinoamericanos más allá de los limítrofes (e incluso, de Sudamérica) y a los países que podrían considerarse del "Sur" dentro del continente americano sin ser latinos, es decir, los caribeños (en particular los que conforman el CARICOM). En artículos anteriores del Observatorio de Política Exterior Argentina (OPEA), nos hemos referido a la región centroamericana y a la importancia

³ Sin ahondar demasiado en el tema, podemos mencionar diversos programas de acción para la cooperación económica (como el de Caracas) entre países en desarrollo donde se plantean objetivos relacionados con políticas comerciales, prioridades otorgadas de un país en desarrollo a otro, asistencia entre organizaciones comerciales, promoción de productos del Sur, etc. Ver informe de FAO (1984) "Promoción del comercio agrícola entre países en desarrollo", Estudio de Desarrollo Económico y Social número 41, Roma.

⁴ El FO.AR divide los destinos de cooperación de la siguiente manera: países limítrofes; otros países de la región; más allá de la región. Esto demuestra que, mientras analiza en conjunto regiones tan disímiles como Medio Oriente y África, separa a los países de la región para su análisis en particular.



Observatorio de Política Exterior Argentina

relativamente menor que se le asigna en la PEA (APEA 2, 2013). Al hacerlo, sin embargo, detectamos algunos temas centrales no desdeñables, como el comercio, la cooperación técnica y la cuestión Malvinas.

La Cooperación reciente entre Argentina y Belice

En el presente aporte, nuestro foco está puesto en un país que, si bien geográficamente se encuentra en el istmo centroamericano (y participa con sus vecinos en diversas organizaciones regionales), muestra características identitarias e históricas que lo acercan al Caribe anglófono y lo diferencian de los países que lo rodean, incluso llegando a plantear diferendos.

Aquí nos parece importante recordar el debate que se produce en distintas disciplinas sobre qué es una región y cómo se definen las regiones en el mundo. Podemos rescatar, por ejemplo, la categorización que al respecto hace Benedetti (2008:1): "En el pensamiento geográfico, la categoría *región* adoptó tres sentidos fundamentales: división de un territorio, construcción política e identitaria e instrumento conceptual. A su vez, se pueden reconocer seis perspectivas conceptuales diferentes sobre la región: fisiográfica, humana, funcionalista, humanista, económico-política y político cultural". Mientras que desde una perspectiva politológica, puede afirmarse la "relatividad" del concepto, cuando autores como Nye plantean que "lo que para un propósito es una región tal vez para otro propósito no es una región" (en UAM-Xochimilco, 2001: 22), mientras que Frey-Wouters considera que se define a partir de criterios como: "una conexión geográfica, la impresión de pertenencia a una comunidad determinable, interacción, interdependencia e instituciones comunes" (UAM-Xochimilco, 2001).

Mientras que Belice forma parte del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), también es miembro de la Comunidad del Caribe (CARICOM). Por su historia colonial, se vincula tanto con sus vecinos continentales (fue colonia española) como con los insulares (fue territorio del Reino Unido). Pero estas conexiones no están libres de pugnas y, por ejemplo, su historia colonial española determina su actual conflicto limítrofe con Guatemala y las declaraciones en su contra de otros países centroamericanos, así como su posicionamiento respecto a otros diferendos latinoamericanos, como es el caso de la cuestión Malvinas. Además, es interesante pensar que los reclamos de Guatemala enfatizan la historia colonial española en la zona, lo que, dependiendo del criterio que tomemos en cuenta, podría hasta implicar su pertenencia a Latinoamérica.

A partir de todos estos elementos teóricos, consideramos pertinente plantear que el objetivo del presente artículo es analizar la visita oficial del canciller Wilfred Elrington a Buenos Aires el 22 de octubre de 2013 desde una perspectiva amplia que arroje luz sobre la relación entre Argentina y Belice. Para ello tomamos en consideración algunos aspectos claves para la Política Exterior Argentina: la perspectiva regional, la cuestión Malvinas y las relaciones económicas, dos temas que consideramos esenciales en la agenda de la PEA, y la Cooperación Sur-Sur como herramienta y como meta de política exterior.



Observatorio de Política Exterior Argentina

En primer lugar, al observar el comunicado de prensa de la Cancillería argentina⁵ acerca de dicha visita oficial, vemos que la cooperación se plantea dos metas generales: "fortalecer los lazos" políticos, económicos y culturales entre ambos países y con la región del Caribe, para luego pasar a detallar los objetivos concretos y proyectos futuros que resultan de ello, como los intercambios en áreas sanitarias, agropecuarias, de turismo y música. La interpretación que de ello hicieron algunos medios beliceños fue desde una visión de la cooperación como instrumento económico y enfatizaron las oportunidades comerciales que podían abrirse a partir de este entendimiento.

Cabe destacar que las relaciones comerciales entre la Argentina y Belice son muy escasas, en especial en comparación con las existentes entre la primera y el resto del istmo. Las relaciones económicas fueron mencionadas en el Comunicado de Prensa argentino, pero no aparecen como el centro del encuentro ni se destacan avances concretos a este respecto. Mientras tanto, el palacio San Martín planteó esta cooperación como una búsqueda de "compartir los avances obtenidos durante la última década", haciendo uso de esta estrategia de PEA para remarcar cuestiones de política interna.

Para continuar el análisis, podemos retomar algunos elementos conceptuales, y preguntarnos si la cooperación cumple con las características de sistematicidad, sostenimiento en el tiempo y motivación política. En el párrafo anterior planteamos posibles motivaciones políticas y, al tratarse efectivamente de un acuerdo, podemos decir que fue consciente y no algo momentáneo, accidental o involuntario. Pero el problema de su continuidad en el tiempo nos remite a la historia de las relaciones entre Argentina y Belice. En este sentido, a pesar de que Buenos Aires realiza acciones y proyectos de cooperación técnica con Centroamérica (aunque sean más escasos que con Sudamérica), los vínculos de este tipo existentes con Belice han sido significativamente más escasos y no parecen constituir una estrategia sistemática y a largo plazo, al igual que con la mayoría de los países caribeños.⁶ De manera más general, vemos que las visitas oficiales han sido pocas y que la Argentina no cuenta con representación diplomática en Belmopán, cuando sí lo hace en todas las capitales de sus vecinos del subcontinente.

Desde una perspectiva más amplia de la cooperación, podemos pensar en su dimensión política y el hecho de que los dos actores son miembros de diversas organizaciones internacionales conjuntas, como la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), el Grupo de los 77. Sin entrar en los detalles de las posibilidades de cooperación política entre ambos, queremos reflexionar particularmente sobre la cuestión Malvinas por ser un tema que consideramos clave tanto para la PEA en general como para esta relación bilateral. Al respecto, es importante destacar que, en fuerte contraste con las declaraciones conjuntas entre el canciller Timerman y los estados centroamericanos en su gira por la subregión, el comunicado de prensa sobre la visita de Elrington no menciona la cuestión ni el apoyo de Belmopón por este tema.

⁵ Información para la Prensa N°: 256/13.

⁶ Ver Violini, 2007:18.



Observatorio de Política Exterior Argentina

Respecto a lo anterior, es pertinente hacer un repaso sobre esta temática y el posicionamiento de Belice frente a ella. En primer lugar, cabe destacar que hasta 1981, este país fue colonia británica. Además, es interesante remarcar que el nuevo estado aún mantiene un desacuerdo territorial con Guatemala por cuestiones limítrofes que algunos autores asemejan al caso Malvinas. Si bien cabe aclarar, como explica Laver (2001), que la principal diferencia entre ambos diferendos es la aplicabilidad del principio de autodeterminación de los pueblos y que su tratamiento en la Asamblea General de las Naciones Unidas es significativamente distinto, ello no disminuye la importancia de su existencia para la relación bilateral tanto para las declaraciones al respecto desde Buenos Aires como las realizadas por Belmopán. De hecho, también debemos pensar en el posicionamiento de Argentina frente al diferendo guatemalteco-beliceño dadas sus más fluidas relaciones con aquel país latinoamericano, en especial en las áreas de cooperación técnica y comercio⁷.

Vale mencionar que Belice, a diferencia de la mayoría de los países americanos, votó numerosas veces en contra de resoluciones de la Asamblea General en relación con la cuestión Malvinas, como la 37/9, la 38/12, la 39/6, la 40/21, la 41/40, la 42/19, la 43/25. Sin embargo, a partir del nuevo siglo, este país comenzó a acercarse a las posiciones más favorables al reclamo argentino en organismos regionales y, con ciertas resistencias⁸, participó de declaraciones en apoyo al país latinoamericano en contextos como el Grupo de Río, la Celac (2010) y los llamados a reanudar las negociaciones realizados por la OEA (Violini, 2007).

Volviendo a la visita oficial que nos ocupa, consideramos relevante que dichas cuestiones no hayan sido mencionadas. Sin embargo, esto no significa que el tema no se discuta en la relación bilateral. Un ejemplo de ello fue la exposición realizada por la embajadora María Fernanda Cañas en 2013 en la Universidad de Belice respecto a esta cuestión⁹.

Por último, a partir de las consideraciones realizadas en párrafos anteriores, creemos sugerente que los encuentros con el canciller beliceño hayan sido enmarcados por parte de la diplomacia argentina como pertenecientes a una estrategia general de acercamiento a la región caribeña. Como explica Violini (2007), este vínculo no ha sido muy desarrollado y no cuenta con un lugar relevante dentro de la PEA. De hecho, el autor considera que los lazos durante algunos períodos de tiempo han sido casi nulos y que su tratamiento en medios académicos y especializados es desdeñable. Sin embargo, cabe destacar que la invitación a Elrington tuvo lugar tan solo unos meses antes de los encuentros de funcionarios argentinos con representantes de Guyana (también miembro del CARICOM) que, por cierto, sí produjeron declaraciones respecto a Malvinas.

La estrategia de acercamiento con el Caribe parece mostrar distintos momentos de impulsos sin demasiado sostén en el tiempo, como en el caso de la participación argentina en la Asociación de Estados del Caribe (AEC), el temprano establecimiento de

⁷ Ver ponencia del OPEA para SAAP 2013 "Las relaciones argentino-centroamericanas en la Política Exterior actual" en www.opeargentina.org

⁸ Según artículo periodístico en Página 12: Abrevaya (2010) "Lula se puso la celeste y blanca", Página 12, nota del 24/02.

⁹ Ver Boletín de la Universidad de Belice volumen 2, número 6 de 2013.



Observatorio de Política Exterior Argentina

relaciones diplomáticas y la apertura de embajadas argentinas en la región que terminan quedando limitadas a tres, la reapertura de la embajada argentina en Georgetown en 2011, los diálogos entre el Mercosur y el Caricom (en especial en 2006), entre otros (Violini, 2007). Recordemos, además, que las relaciones diplomáticas con Belmopán se realizan a través de la embajada argentina en Guatemala, país centroamericano y no caribeño y que una posible instancia de encuentro entre Belice y Argentina sigue siendo el SICA, organismo centroamericano¹⁰.

Consideraciones finales

A partir de todo lo afirmado, cabe preguntarse: ¿existe una ambigüedad en las consideraciones acerca de la cuestión de a qué región pertenece Belice desde la perspectiva argentina?

En este punto podemos retomar la cuestión de cómo se construyen las regiones y el planteo que hicimos al principio del artículo respecto a que depende de la perspectiva que se tome. Para Belice, que la Argentina lo vea como parte del Caribe y no de Centroamérica o incluso Latinoamérica puede influir en la jerarquización que se le otorgue dentro de la PEA y, en particular, en los niveles de cooperación que puede llevar a cabo tanto en su dimensión política como en la económica y técnica. Vemos que hay un contraste importante entre las pocas pero fluidas relaciones argentino-centroamericanas y los más escasos vínculos entre el Caribe y Argentina. ¿Puede deberse a una priorización de la región Latinoamericana? Es una pregunta pertinente pero que excede los límites de este estudio.

Para concluir, consideramos que, a pesar de no haber entrado en detalles sobre algunas cuestiones relevantes para la relación entre Belice y Argentina, la visita diplomática del canciller Elrington a Buenos Aires nos permitió retomar algunas temáticas importantes para el análisis de la PEA en general y de los recientes acuerdos de cooperación en particular. Vemos que para comprender el contexto en el que se dio dicho encuentro diplomático es importante entender cuáles son los temas de agenda relevantes para cada país y en su relación bilateral, así como tener en cuenta algunos conceptos que se tornan esenciales, como el de cooperación y el de región. La evaluación que hace cada país sobre la pertenencia de cierto otro país a determinada región puede tener implicancias para la estrategia de política exterior que lleve adelante con este y los temas de agenda que incluya en esa relación particular. En el caso que nos ocupa, el hecho de que Belice haya sido colonia británica (y se identifique con el Caribe), la relación argentina con los vecinos del estado de reciente independencia (en especial con Guatemala) y aquella con el Reino Unido (en particular respecto a Malvinas) pueden influir en la toma de posición de cada uno respecto a las cuestiones territoriales que tienen especial preeminencia en sus políticas exteriores y en las posibilidades de llevar a cabo una cooperación política relevante. En este contexto, la cooperación técnica podría lograr objetivos limitados pero necesita de sistematicidad y solidez a largo plazo, así como de un vínculo fluido más amplio que priorice la región, para que no se trate solo de impulsos esporádicos a la relación bilateral.

¹⁰ Para mayor información acerca del diálogo argentino con la SICA, ver ponencia del OPEA para SAAP 2013 "Las relaciones argentino-centroamericanas en la Política Exterior actual".



Observatorio de Política Exterior Argentina

Bibliografía

Ayllón Pino, Bruno (2010), "El impulso a la Cooperación Sur – Sur en América Latina: ¿nuevas formas de cooperación regional", en Breviario en Relaciones Internacionales, junio, número 16.

Benedetti, Alejandro (2009), "Los usos de la categoría región en el pensamiento geográfico argentino", en Scripta Nova, Vol. XIII, núm. 286, 15 de marzo, Barcelona, disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-286.htm>

Colacrai, Miryam (2009) "Escenarios Y Desafíos De La Cooperación Sur-Sur A 30 Años De La Declaración De Buenos Aires", Documento de trabajo Número 1, Centro de Investigación en Cooperación Internacional y Desarrollo, Escuela de Humanidades de la Universidad Nacional de San Martín.

Fondo Argentino de Cooperación Horizontal (2010), "Cooperación Sur Sur y Triangular de la Argentina", Revista N° 10, Buenos Aires.

Laver, Roberto (2001), "The Falklands/Malvinas Case: Breaking the Deadlock in the Anglo-Argentine Sovereignty Dispute", La Haya: Martinus Nijhoff Publishers

Lechini, Gladys (2012), "Reflexiones en torno a la cooperación Sur Sur", en Argentina y Brasil: proyecciones internacionales, Cooperación Sur-Sur e integración, Rosario: UNR Editora.

Secretaría General Iberoamericana (2009), "Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2008", Estudios SEGIB n°3, Madrid.

UAM-Xochimilco (2001), "Sobre los conceptos de región y regionalismo", Material del Doctorado en Ciencias Sociales.

Universidad de Belice (2013), Boletín, volumen 2, número 6, disponible en: http://issuu.com/universityofbelize/docs/ub_e-bulletin_vol_2_issue_6

Violini, Patricio (2007), "La Argentina y la Comunidad del Caribe (CARICOM): Aproximación a una relación bilateral incipiente ", Centro Argentino de Estudios Internacionales - Programa Política Exterior Argentina, disponible en www.caei.com.ar

Artículos periodísticos:

Abrevaya, Sebastián (2010), "Lula se puso la celeste y blanca", Página 12, nota del 24/02, disponible en www.pagina12.com.

Comunicado de Prensa Cancillería Argentina, Información para la Prensa N°: 256/13, disponible en www.mrecic.gov.ar