

## Tesis

# La Unión Africana en la Política Exterior Argentina (2003-2015)

*Pablo Exequiel Virasoro* Instituto de Relaciones Internacionales (IRI, UNLP)

**Resumen:** En un contexto de revalorización de la autonomía en política exterior, caracterizada por la diversificación de vínculos con actores no tradicionales y ampliación de la Cooperación Sur-Sur, entre 2003 y 2015 la Argentina no construyó un plan estratégico de inserción internacional en África que contemplara las instituciones de la integración política y económica continental y regional. Por el contrario, mantuvo una inercia de impulsos orientados exclusivamente al relacionamiento bilateral, y limitados temáticamente, que no fue coherente con las oportunidades que ofreció el avance de la integración en el continente, en especial en áreas de desarrollo en las que Argentina contaba con capacidades sobresalientes para la construcción de agendas de cooperación Sur-Sur que hubieran contribuido a aumentar la densidad de relaciones con el continente.

**Palabras clave:** política exterior, Cooperación Sur-Sur, África, Unión Africana.

- ❖ Cómo citar este artículo: Virasoro, P. (2021). La Unión Africana en la Política Exterior Argentina (2003-2015). *Relaciones Internacionales*, 30 (61).

---

Editor: Juan Alberto Rial,  
Instituto de Relaciones  
Internacionales Facultad  
de Ciencias Jurídicas y  
Sociales (Universidad  
Nacional de La Plata)

Entidad editora: **Relaciones Internacionales**, es una publicación del Instituto de Relaciones Internacionales (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (Universidad Nacional de La Plata - Argentina)



Reconocimiento-NoComercial  
CompartirIgual 4.0 Internacional  
(CC BY-NC-SA 4.0)

## *The African Union in Argentina's Foreign Policy (2003-2015)*<sup>1</sup>

**Pablo Exequiel Virasoro**<sup>2</sup>

**Abstract:** In a context of autonomy revaluation in foreign policy, characterized by the diversification of links with non-traditional actors and by the expansion of South-South Cooperation, between 2003 and 2015 Argentina failed to build a strategic plan for international insertion in Africa contemplating continental and regional, political and economic integration institutions. On the contrary, it remained at a standstill and aimed solely at achieving bilateral relations, in limited topics, which was not consistent with the opportunities offered by the integration progress in the continent, especially in developmental areas in which Argentina had outstanding capabilities for the construction of South-South cooperation agendas that would have contributed to increasing the depth of relations with said continent.

**Keywords:** foreign policy, South-South Cooperation, Africa, African Union.

---

1 Este es un artículo elaborado en base a la tesis de doctorado que se presentó en el Doctorado de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de la Plata, defendida el 7 de octubre de 2021 y aprobada con diez (10) . Director de tesis: Dr. Diego Lawler y co-director: Dr. Norberto Consani. Jurado integrado por: Dra. Cecilia Onaha, Dr. Diego Buffa y Dra. Gladys Lechini.

2 Pablo Exequiel Virasoro es abogado (UNL, 1997) , Magíster en política económica internacional (UB, 2002) y Doctor en Relaciones Internacionales (IRI, UNLP, 2021) . Diplomático de carrera desde 2001, se ha desempeñado como Cónsul en La Habana (2004-2009) , México (2011-2016) y desde 2017, es titular del Consulado Argentino en Salvador de Bahía.

## 1. Introducción

En el presente trabajo intentaremos efectuar, en apretada síntesis, una revisión histórica y una reflexión crítica de la estrategia de inserción internacional de la República Argentina hacia el continente africano, tanto a nivel bilateral como en lo que respecta a la relación del país con el principal organismo internacional del continente: la Unión Africana, en el período comprendido entre el nacimiento de la Unión Africana en el año 2002 y fines del 2015<sup>3</sup>.

Desde la aparición en la escena internacional de la Unión Africana, fueron muy significativos los avances en materia de coordinación política, integración económica y cooperación internacional registrados en el continente, lo cual debería haber guiado en buena medida el accionar de los responsables de diseñar la política exterior del país hacia la región. En el período consignado, los gobiernos argentinos –a través de la Cancillería Argentina principalmente, pero también con esporádicas intervenciones de otros Ministerios– destinaron cuantiosos recursos y desplegaron importantes esfuerzos en sostener, aumentar y diversificar sus relaciones con numerosos países del continente africano. Este fenómeno marcó una importante diferencia con lo ocurrido en períodos precedentes.

En efecto, luego de un período de retracción del interés argentino por el continente durante el Gobierno de Carlos Menem (1991-1999) –que tuvo como corolario varios cierres de sedes diplomáticas argentinas en el África Subsahariana, como Côte D’Ivoire, Etiopía, Gabón, Ghana, República Democrática del Congo, Senegal, Tanzania y Zimbabwe– durante el Gobierno de Néstor Kirchner, iniciado en mayo del año 2003, la República Argentina inició un camino de recomposición de las relaciones bilaterales con varios países del continente. Las aperturas de nuevas sedes en Angola (2006) y Mozambique (2015), y la reapertura de la Embajada Argentinas en Addis Abeba (2013),<sup>4</sup> protagonizaron este camino, surcado también por la suscripción de una pléyade de acuerdos bilaterales y numerosas misiones de distinta índole: políticas, económico-comerciales, de cooperación técnica y mixtas, y proyectos de cooperación técnica bilateral.

Sin embargo, y como eje de nuestras reflexiones, sostendremos que, en el período de doce años comprendido entre 2003 y 2015, los responsables de diseñar y ejecutar la política exterior de la Argentina hacia el continente omitieron un estudio profundo de los procesos y progresos africanos en materia de integración política, económica y de cooperación Sur-Sur, y optaron por concentrar las acciones elegidas en el nivel bilateral, priorizando para ello un limitado número de países y logrando así escasa visibilidad fuera de las fronteras del país priorizado. Verificamos que no existió en la Cancillería Argentina, en el período estudiado, un abordaje sistemático y pormenorizado de dichos procesos de integración que permitiera elaborar un plan estratégico integral que guiara el accionar del ejecutivo en la materia, lo

---

3 El período temporal escogido coincide en su inicio con los primeros pasos de la UA (puesta en marcha en 2002) y el fin del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, recorte temporal que coincide con la vigencia de una política exterior de orientación autonomista en la República Argentina.

4 Por Decreto se dispuso en el año 2015 la reapertura de la Embajada Argentina en Senegal, que se materializó a comienzos del año 2021 con la designación de la Embajadora Marcia Levaggi.

que se tradujo en una nueva corriente de impulsos (Lechini, 2006 y 2009) protagonizada por negociaciones de acuerdos de cooperación bilateral de diferente índole y alcance, visitas, reuniones y concomitantes acciones y proyectos de cooperación técnica aislados, inconexos, cuyos resultados fueron y son muy difíciles de ponderar.

## 2. África en el nuevo Milenio

Siguiendo al autor sudafricano Tsoeu Petlane (2011), la historia contemporánea del continente africano nos permite identificar tres grandes fases ó etapas en su evolución política: una primera de “liberación”, que permitió a la mayoría de las colonias alcanzar su independencia política en los años 60, una segunda de “redemocratización” que dio nacimiento a sistemas políticos multipartidarios en las décadas de los 80 y 90, y una tercera de “renacimiento”, que comenzó con el nuevo milenio, protagonizada por la reconversión de la Organización de la Unidad Africana (OUA) y su transformación en la Unión Africana (UA) (Petlane, 2011).

En un orden internacional en movimiento<sup>5</sup>, marcado por la constitución del G-20, la aparición del euro, el acelerado crecimiento de potencias emergentes como China e India, y el reasenso de Rusia, surgía con fuerza un sentimiento de que al continente africano le cabía otro lugar en el mundo. En clara visión premonitoria, durante la 30ª. Sesión de la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la OUA, realizada en Túnez en junio de 1994, Nelson Mandela destacaba que, con el fin de la Guerra Fría y del *apartheid*, África estaba ingresando en “Una nueva era de Renacimiento Africano”<sup>6</sup>. El concepto pronto se transformó en estandarte para una nueva generación de líderes africanos, que especialmente desde el cambio de milenio, se inclinaron progresivamente hacia la promoción de entidades regionales con mayores vínculos políticos y económicos. Esto era reflejo de la consciencia de África sobre la necesidad no sólo de independencia política y mejora de los niveles de vida, sino también de la liberación de la dependencia económica y del estancamiento democrático, que habían impedido la prosperidad en la corta vida independiente del continente (Lopes, 2013)

Esta nueva corriente de pensamiento, anclada en la tradición liberal fue denominada por Kay Mathews (2009) como el “Nuevo Panafricanismo” y estuvo protagonizada por líderes africanos que, conmocionados por el genocidio de Rwanda, finalmente aceptaron romper con los tabúes post independentistas de la no intervención, y articular nuevas reglas de involucramiento y control democrático. Fueron ellos: Thabo Mbeki (Sudáfrica), Olusegun

---

5 Que recibió distintas denominaciones en la literatura especializada: Multipolaridad Relativa, Interpolarismo (Grevi, 2010) , No Polarismo (Haas, 2008) , Ascenso del resto (Zakaria, 2008) .

6 “A new era of African Renaissance”. El término aparecía en una serie de ensayos titulada *Towards the African Renaissance: Essays in Culture and Development 1946-1960*, de Cheikh Anta Diop. Luego sería popularizado por Thabo Mbeki en su famoso discurso “*I am an African*” pronunciado en 1996.

Obasanjo (Nigeria), Jerry John Rawlings (Ghana) Abdoulaye Wade (Senegal), Abdelaziz Bouteflika (Argelia), Joachim Chissano (Mozambique) y Alpha Oumar Konaré (Mali).

Con la firma de 53 Jefes de Estados africanos, el Acta Constitutiva de la UA fue adoptada en la Cumbre de Lomé, realizada en el mes de julio de 2000 (OUA, 2000), y entró en vigor en la Cumbre de Lusaka en julio de 2001, luego de que el trigésimo sexto Estado firmante del Acta la ratificara, alcanzándose así las dos terceras partes requeridas.<sup>7</sup> La Unión Africana fue oficialmente inaugurada en la Cumbre de Durban, Sudáfrica, en el mes de julio de 2002.

La UA incorporó nuevos elementos a la extinta OUA. Aparecieron los principios democráticos, los derechos humanos, el Estado de Derecho y el buen gobierno, y también –hija de Rwanda– la posibilidad de intervenciones militares en caso de genocidio, crímenes de guerra ó crímenes de lesa humanidad. Se rompió así, con la arraigada tradición de la no intervención, dotando a la organización de nuevas herramientas para intervenir en sus Estados miembro en circunstancias graves. También se institucionalizó el rechazo a la impunidad, los asesinatos políticos y los actos de terrorismo, con condenas vigorosas a los cambios inconstitucionales de gobierno.

Por otra parte, se ampliaron las bases de la integración con el fin de democratizar los procesos. Se incorporó en la toma de decisiones a los parlamentarios, partidos políticos, agentes económicos y representantes de la sociedad civil. Se atendía así un reclamo histórico dirigido a la OUA, en la que las decisiones eran tomadas por pocos líderes, sin mayor espacio para la construcción de consensos.

Con la creación de la UA, los gobiernos Africanos reconocieron la interdependencia entre paz, seguridad y estabilidad, por un lado, y buen gobierno y respeto por los derechos humanos, por el otro. Consideraron así que ambos eran imperativos. Sin ellos el progreso económico era frágil y la integración, ilusoria.<sup>8</sup>

En paralelo, se observó también un cambio de percepción sobre el lugar que debía ocupar el continente y, en particular, el África Subsahariana, en el escenario político y económico global. Un dato concreto de la realidad coadyuvó en gran medida a este giro copernicano en la percepción general: el continente africano experimentó, en los tres lustros que siguieron al cambio de milenio, un notable crecimiento económico. Las economías africanas lograron navegar sin mayores sobresaltos la crisis financiera global de 2008 y 2009, y sortearon exitosamente el complejo escenario de los años subsiguientes. Entre 2010 y 2016, África en su conjunto tuvo tasas de crecimiento de su PBI cercanas al 4%. Si bien se mantuvieron en el continente las altas tasas de desempleo y pobreza, las que amenazaron la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM, 2000-2015) como también de los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS, 2015-2030), la tendencia macroeconómica fue

---

7 Los únicos Estados Africanos que no suscribieron el Acta Constitutiva de la UA fueron Sudán del Sur –que aún no existía- y el Reino de Marruecos –que no formaba parte por entonces de la OUA, de la cual decidió retirarse en 1984, decisión concomitante con la admisión de la RASD a la Organización. En un giro pragmático de su política exterior, en 2017 Marruecos formalizó su incorporación a la UA.

8 UA “*Vission and Mission of the African Union*”, en [www.au.int](http://www.au.int)

claramente favorable en el período cubierto por el presente trabajo.

Existieron una serie de factores endógenos y exógenos que nos ayudan a explicar el acelerado y significativo crecimiento económico del continente africano en el período bajo estudio:

i) La gradual alza de los precios de las materias primas, que benefició especialmente a los países petroleros y mineros. La abundancia de recursos naturales que experimentaron una espectacular alza de precios entre 2003 y 2011 –petróleo, oro, recursos agrícolas– contribuyó significativamente a la bonanza de la balanza comercial del continente;

ii) El exponencial aumento de la IED directa en el continente que pasó de recibir USD 9 mil millones en inversión extranjera directa (IED) en el año 2000, a USD 62 mil millones en 2008 (Roxburgh, 2010). Aquí resultó preponderante el papel de las potencias emergentes; a título de ejemplo citamos las siguientes:

- los compromisos de financiación de infraestructura de la R.P. China aumentaron de 470 millones de dólares en 2001 a 4, 5 mil millones de dólares en 2007;

- grandes empresas brasileñas efectuaron inversiones récord en el continente, el caso de la petrolera Petrobras estimadas en 2 mil millones en Angola y Nigeria, y la minera Vale estimadas en 1, 3 mil millones en Mozambique; y

- la India redobló su apuesta en el continente, con proyectos agrícolas valuados en 1, 8 mil millones de USD entre 2007 y 2010 y 5, 4 mil millones en líneas de créditos para nuevos proyectos productivos en el continente (UNCTAD, 2010);

iii) Su gigantesco potencial demográfico, que condujo a un proceso de ocupación del espacio territorial y a un movimiento de densificación poblacional muy superior al de la media mundial;

iv) Relacionado con el anterior, el surgimiento de una clase media africana que alcanzó un tamaño crítico y se convirtió en factor de estabilidad, contribuyendo así a aumentar considerablemente la dimensión del mercado interno africano. Coincidente con estas previsiones, el informe antes citado pronosticó que para 2020, 128 millones de familias tendrían un ingreso regular y entrarían al mercado de consumo interno, y para 2040, sería esperable que 1.1 billones de personas estuviesen en edad de trabajar -convirtiendo al continente africano en la mayor reserva mundial de mano de obra, incluso superior a la de India o China (Roxburgh, 2010);

v) La insospechada mejora en la calidad de las decisiones gubernamentales –tanto individuales como colectivas– al interior del continente, para disminuir la conflictividad política interna, mejorar las condiciones macroeconómicas y crear mejor clima para la inversión y los negocios (Miguel, 2009); y

vi) Relacionado con el anterior, otro factor que consideramos crucial para los avances económicos que registró el continente en el período estudiado, fue su constante y consistente democratización. Numerosos Estados africanos implementaron desde el cambio de milenio reformas constitucionales para una mayor democracia, libertad política y pluralismo: se restauró la política multipartidista, se fijaron límites presidenciales, se llevaron a

cabo elecciones legislativas y presidenciales regulares y competitivas, se mejoraron las funciones de supervisión de las legislaturas, se garantizó la independencia judicial y se permitió el libre funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil (NEPAD, 2019).

Sin embargo, y como intentaremos demostrar en este artículo, en nuestra opinión el principal factor que contribuyó a mejorar el desempeño económico de los países que componen el continente africano entre 2003 y 2015, fue la creciente integración al interior del continente. Un fenómeno perceptible, persistente y consistente, sustentado en una nueva matriz teórica: el Nuevo Panafricanismo. La herencia colonial de balcanización del África como fórmula usada por los líderes africanos para mantener el poder y sus privilegios de tinte feudal lentamente fue quedando atrás, con una clara visión renovada del panafricanismo, que algunos autores calificaron como el “Despertar de África” (Roxburgh, 2010).

Este “Despertar Africano” tendría su corolario el 19 de marzo de 2018 en Kigali, histórica fecha en que fue alcanzado el Acuerdo para el Establecimiento de un Área de Libre Comercio Continental Africana (*African Continental Free Trade Association*, AfCFTA), que entraría en vigor poco más de un año después, en mayo de 2019, con la ratificación de los 22 Estados miembro exigida por el instrumento (UA, 2018). En términos de números de países participantes, la AfCFTA es en la actualidad, con 54 miembros<sup>9</sup>, el área de libre comercio más grande del mundo desde la formación de la Organización Mundial de Comercio. Al mismo tiempo, es también un mercado altamente dinámico, puesto que se prevé que la población de África pase de 1.200 millones en 2020 a 2.500 millones de personas para 2050, momento en el que representará el 26% de la población mundial en edad de trabajar. La Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (ECA) estima que la economía africana crecerá dos veces más rápido que la de los países centrales hasta el año 2050. Si a ello sumamos la eliminación de los aranceles y reducción de barreras no arancelarias al interior de la AfCFTA, el potencial de impulsar el comercio intraafricano es del 52, 3 por ciento, un dato que representa grandes oportunidades para empresas y consumidores en África (ECA, 2019).

### 3. La estrategia de inserción internacional argentina 2003-2015

En línea con las similitudes históricas de ambas regiones, en América del Sur, también se observaron cambios importantes a partir del cambio de milenio. Varias naciones sudamericanas abandonaron el Consenso de Washington tras los pobres resultados alcanzados en la década de los 90, y con el viento a favor de una menor presión de los Estados Unidos tras los atentados de septiembre de 2001, comenzaron a aplicar nuevas políticas económicas y nuevas estrategias de inserción internacional, con el Estado como protagonista tanto en el plano doméstico como externo. En este renovado contexto surgió lo que fue denominado “nuevo socialismo” o “socialismo del siglo XXI”, caracterizado por la revalorización de las identidades y de la cultura de cada región, y la revisión de los procesos políticos y económicos y los instrumentos y políticas públicas practicadas (o no desarrolladas) durante la década

---

9 De los países que conforman la UA, sólo Eritrea no forma parte de la AfCFTA.

anterior (Consani y Bogado Bordazar, 2007).

Este nuevo socialismo ocupó un lugar central en los gobiernos de Hugo Chávez, Evo Morales y Rafael Correa, en su versión más intensa, y también Néstor Kirchner, Cristina Fernández de Kirchner, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Roussef, Tabaré Vázquez, José Mujica y Michelle Bachelet, con una orientación más moderada. Todos estos gobiernos promovieron, con mayor o menor vigor, un mayor protagonismo del Estado como motor del desarrollo económico y social a nivel doméstico, y la integración regional y la búsqueda de nuevos mecanismos de Cooperación Sur-Sur a nivel internacional.

En el caso particular de la Argentina, el pobre desempeño económico de los 90 y la profunda crisis social, económica y política que fue su consecuencia directa, pusieron de manifiesto las carencias de los postulados del Consenso de Washington y del realismo periférico y la necesidad de reorientar las políticas, a fin de priorizar los intereses propios, antes que los externos. Así fue que, superada la crisis iniciada en los últimos meses de la gestión de Carlos Menem y acentuada durante el mandato de Fernando de la Rúa (2000-2001), se planteó la necesidad de un Estado fuerte que tuviera a cargo la promoción de la industria exportadora y la distribución del ingreso nacional a través de reformas institucionales y políticas económicas inclusivas. Este “neodesarrollismo de economía abierta” conservó, en términos generales, la apertura comercial consagrada en los años 90, aún cuando existieron, en forma variable según el contexto financiero interno e internacional, algunos recursos a licencias de importación y otras restricciones en determinados productos (Schorr, 2012)

Esta reorientación del modelo de desarrollo tuvo su correlato —o inspiración— en la estrategia de inserción internacional del gobierno argentino que se inauguraba en mayo de 2003. Ya en su discurso de asunción, el presidente Néstor Kirchner anunciaba tempranamente cuáles serían los lineamientos e ideas subyacentes al nuevo modelo. Reaparecía, tanto a nivel discursivo como en la práctica, el estructuralismo de la Escuela Latinoamericana de Desarrollo y sus postulados en favor de la reindustrialización del país —aunque actualizados con una vocación exportadora, antes que centrada en la sustitución de importaciones.

En materia de política exterior, el gobierno de Néstor Kirchner marcó desde el inicio una clara y contundente ruptura con los moldes del realismo periférico que guiaron la estrategia de inserción internacional de la década del 90. Siguiendo los modelos de Puig (1972, 1975), la Argentina pasó del modelo de dependencia racionalizada del menemismo a un modelo de autonomía heterodoxa. A nivel discursivo, resulta posible identificar también elementos de la autonomía relacional de Russell y Tokatlian (2013) y de la “política exterior de orientación autónoma” de Carla Morasso (2015), con el planteamiento de la necesidad de terminar con el alineamiento automático y las relaciones carnales, para priorizar la reconstrucción de un “país normal”, que valorizara la identidad latinoamericana, y la construcción de nuevos vínculos con países del Sur.

Como resultado de esta reorientación, adquirieron protagonismo las relaciones con los actores emergentes del sistema internacional, en particular los sudamericanos, seguidos de los asiáticos y caribeños, y en menor medida, los africanos. Dicha tendencia, aunque con matices, se mantuvo a lo largo de las dos presidencias de Cristina Fernández de Kirchner

(2008-2015).

Podemos así argumentar válidamente que en 2003 se inició entre la Argentina y el continente africano una etapa de progresivo acercamiento, mejora de vínculos y ampliación de la agenda de temas tratados que, utilizando el modelo de Lechini, calificamos como una nueva corriente de impulsos (Lechini, 2006, 2009). Una primera y elocuente señal, que marcó una sustancial diferencia con las administraciones anteriores, fue la decisión de aperturas y reaperturas de representaciones diplomáticas y consulares: la Embajada en Angola en 2006, el Consulado General en Johannesburgo en 2010,<sup>10</sup> la Embajada en Etiopía en 2013 y la Embajada en Mozambique en 2015, sedes que se sumaron a las sedes existentes en Argelia, Egipto, Kenya, Libia, Marruecos, Nigeria, Sudáfrica y Túnez, para completar una dotación de doce representaciones argentinas en el continente africano.<sup>11</sup>

Sin embargo, consideramos que las aperturas y reaperturas de sedes en el continente africano no fueron suficientes y, en nuestra opinión, su reducido número fue directa consecuencia de la priorización, efectuada por la Cancillería Argentina, de otras regiones, como el Caribe. Tampoco fue acompañada, como era deseable, por una decisión de reordenamiento de sus jurisdicciones; así, las Embajadas en Kenya, Nigeria y Sudáfrica continuaron sobrecargadas de concurrencias, lo cual dificultó su trabajo y simultáneamente dejó ociosos recursos asignados a las nuevas sedes. A fines de 2016 la distribución de concurrencias seguía siendo, a grandes rasgos, la misma que en 2003, con una exagerada concentración en algunas sedes en desmedro de otras. Diversas iniciativas de la Dirección de África Subsahariana intentaron, sin éxito, corregir esta deficiencia, especialmente entre 2011 y 2015.

Como segunda señal de la reaproximación al continente africano, podemos mencionar el número de visitas presidenciales durante la gestión de Cristina Fernández de Kirchner (2008-2015), durante la cual se efectuaron cinco visitas presidenciales a países africanos: Argelia, Egipto, Libia y Túnez (gira realizada en 2008), y Angola en 2012. La cifra contrasta marcadamente con las gestiones anteriores, que registran sólo dos visitas en el período comprendido entre 1989 y 2002, efectuadas durante la presidencia de Carlos Menem.

La tercera señal estuvo dada por el número de acuerdos bilaterales negociados y suscriptos durante el período. Entre 2003 y 2015, se suscribió un total de noventa y tres (93) acuerdos bilaterales con países africanos, tanto intergubernamentales como interinstitucionales, dato que también contrasta fuertemente con el número de acuerdos registrados entre 1989 y 2002, que apenas superó la tercera parte de este número. En la tabla 1 de la página siguiente, puede observarse que la Argentina prefirió la celebración de acuerdos con aquellos países adonde contaba con representaciones diplomáticas residentes; y respecto al contenido de los acuerdos, se priorizaron algunas áreas de cooperación en las que el país

---

10 El Consulado General en Johannesburgo fue reabierto en 2010 con el impulso de la Copa del Mundo de la FIFA, cuya sede fue Sudáfrica.

11 Por Decreto 1813/2015, en septiembre de 2015 se dispuso la reapertura de la Embajada Argentina en Senegal, cerrada en 2002. La reapertura sólo se concretó a comienzos del año 2021.

contaba con capacidades reconocidas, como la agricultura, la ganadería, la ciencia y tecnología aplicadas, y los deportes.

Un cuarto elemento que marcó la reaproximación argentina al continente, esencial a los fines de abonar uno de los argumentos centrales de este trabajo, fueron las solicitudes argentinas para ingresar en calidad de Observador ante la UA en 2009, ante la Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC) el mismo año y ante la Comunidad Económica de Estados del África Occidental (ECOWAS) en 2010, iniciativas que fueron calificadas por Taiana como "...muestra inequívoca del interés argentino por el desarrollo de África y por explorar nuevos canales de intercambio y relacionamiento con sus países" (Taiana, 2008). Sin embargo, estas solicitudes no fueron acompañadas de propuestas de acuerdos marco, planes de acción, programas de intercambio ni proyectos de cooperación concretos que pudieran dar contenido a los vínculos establecidos. Así, pese a la retórica en contrario, en los hechos las gestiones de Taiana y Timerman continuaron con la tradición de sus antecesores, de utilizar las herramientas de política exterior exclusivamente para la vinculación bilateral entre Estados, en detrimento de las vinculaciones con los actores regionales y subregionales.

**Tabla 1: Acuerdos bilaterales celebrados entre la República Argentina y países africanos entre 2003-2015 (intergubernamentales e interinstitucionales).**

CONTRAPARTE	MATERIA	Fecha firma	Inicio vigor
Angola (13)	Cooperación en materia agropecuaria	31 jul 2004	31 jul 2004
	Consultas sobre asuntos de interés común	30 jul 2005	30 jul 2013
	Cooperación económica y comercial	5 may 2005	-
	Cooperación en el área de agricultura y ganadería	5 may 2005	-
	Cooperación en ámbito de la enseñanza superior	23 oct 2009	-
	Cooperación entre Ministerios de Agricultura	8 abr 2011	8 abr 2011
	Cooperación entre Ministerios de Ciencia y Tecnología	5 jul 2011	-
	Supresión de visas en pasaportes diplomáticos y oficiales	5 mar 2012	5 mar 2012
	Cooperación entre Institutos del Servicio Exterior	5 mar 2012	5 mar 2012
	Cooperación entre Autoridades de Medicamentos	7 mar 2012	7 mar 2012
	Cooperación en materia de arte y cultura	22 jul 2013	-
	Cooperación y asistencia mutua en materia aduanera	23 jul 2013	-
	Cooperación entre Ministerios en materia de pesca	23 jul 2015	23 jul 2015
	Acuerdo comercial	16 oct 2003	06 jun 2007
	Cooperación en materia deportiva	6 abr 2008	24 abr 2011

<b>Argelia</b> (8)	Cooperación académica entre Ministerios de RR.EE.	6 abr 2008	6 abr 2008
	Cooperación entre agencias de noticias públicas	17 nov 2008	17 nov 2008
	Cooperación en ámbitos de salud y ciencias médicas	17 nov 2008	26 feb 2017
	Coop. en desarrollo y uso pacífico de la energía nuclear	17 nov 2008	27 dic 2012
	Cooperación cultural	17 nov 2008	17 nov 2008
	Cooperación en materia aduanera	3 dic 2015	1 ene 2017
<b>Benin</b> (2)	Cooperación Científica y Técnica	29 mar 2010	-
	Cooperación entre Institutos de Cine	24 nov 2010	24 nov 2010
<b>Botswana</b> (1)	Consultas sobre asuntos de interés común	17 sep 2014	-
<b>Camerún</b> (2)	Establecimiento de un mecanismo de consultas políticas	22 feb 2013	22 feb 2013
	Cooperación Técnica	25 may 2013	-
<b>Congo, R.D.</b> (1)	Cooperación entre Ministerios de Agricultura	23 ago 2013	-
<b>Côte D'Ivoire</b> (2)	Cooperación Técnica	5 feb 2014	-
	Consultas sobre asuntos de interés común	19 ago 2015	19 ago 2015
<b>Egipto</b> (3)	Cooperación entre Institutos del Servicio Exterior	12 may 2005	12 may 2005
	Cooperación entre Centros de Estudio de Economía Int.	8 sep 2006	8 sep 2006
	Coop. en Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentos y Biotec.	20 nov 2008	20 nov 2008
<b>Etiopía</b> (1)	Cooperación General/Técnica	10 feb 2015	17 abr 2018
<b>Guinea Ecuatorial</b> (7)	Consultas sobre asuntos de interés común	22 nov 2007	22 nov 2007
	Cooperación entre Ministerios de Agricultura	13 feb 2008	13 feb 2008
	Cooperación entre Ministerios de Ciencia y Tecnología	13 feb 2008	13 feb 2008
	Cooperación entre Ministerios de Educación	13 feb 2008	13 feb 2008
	Coop. entre Ministerios en explotación de hidrocarburos	13 feb 2008	13 feb 2008
	Coop. en materia de derechos humanos y buen gobierno	13 feb 2008	13 feb 2008
	Coop. para la formación de personal diplomático y consular	13 feb 2008	13 feb 2008
<b>Kenya</b> (3)	Cooperación entre Ministerios de Agricultura	23 ago 2013	23 ago 2013
	Entendimiento sobre consultas	12 sep 2014	12 sep 2014

	Cooperación entre Institutos del Servicio Exterior	12 sep 2014	12 sep 2014
<b>Libia</b> (8)	Cooperación en el área de sanidad animal	16 mar 2007	-
	Consultas políticas	16 mar 2007	16 mar 2007
	Cooperación y asistencia mutua en cuestiones aduaneras	22 nov 2008	23 nov 2008
	Cooperación en el área de la investigación científica	22 nov 2008	-
	Cooperación económica y comercial	22 nov 2008	-
	Cooperación en el uso pacífico de la energía nuclear	22 nov 2008	-
	Cooperación en el uso pacífico del espacio ultraterrestre	22 nov 2008	-
	Cooperación en materia de agricultura, ganadería y RR.HH.	22 nov 2008	-
<b>Marruecos</b> (8)	Cooperación Agrícola	17 abr 2006	9 ene 2008
	Cooperación en materia de deportes	17 abr 2006	17 abr 2006
	Cooperación entre Institutos del Servicio Exterior	17 abr 2006	17 abr 2006
	Cooperación técnica en materia de equipamiento	17 abr 2006	9 ene 2008
	Coop. entre Cons. de la Magistratura y Corte Suprema Marr.	22 jun 2006	22 jun 2006
	Entendimiento entre Institutos de Tecnología Agropecuaria	23 jun 2009	23 jun 2009
	Cooperación entre Ministerios de Defensa	16 dic 2009	16 dic 2009
	Cooperación entre agencias de prensa oficiales	17 jun 2010	17 jun 2010
<b>Mozambique</b> (5)	Cooperación entre Ministerios de Ciencia y Tecnología	19 may 2006	19 may 2006
	Cooperación entre Secretarías de Deportes	15 sep 2008	15 sep 2008
	Consultas sobre asuntos de interés común	15 jun 2011	15 jun 2011
	Cooperación entre Ministerios de Agricultura	28 jun 2011	28 jun 2011
	Supresión de visas en pasaportes diplomáticos y oficiales	8 mar 2012	10 may 2013
<b>Namibia</b> (1)	Cooperación en Ciencia, Tecnología e Innovación productiva	24 jul 2007	24 jul 2007
<b>Nigeria</b> (3)	Cooperación Técnica	01 mar 2011	-
	Entendimiento a través de Ministerios Relaciones Exteriores	01 mar 2011	01 mar 2011
	Cooperación y asistencia mutua en cuestiones aduaneras	15 abr 2013	01 may 2016
	Cooperación Científica y Tecnológica	16 may 2006	07 abr 2009

<b>Sudáfrica</b> (16)	Coordinación servicios de búsqueda y salvamento mar y aire	08 sep 2006	08 sep 2006
	Cooperación bilateral en materia de deporte y recreación	28 feb 2007	28 feb 2007
	Extradición	28 feb 2007	16 oct 2015
	Cooperación entre autoridades regulatorias nucleares	28 feb 2007	28 feb 2007
	Asistencia legal mutua en materia penal	28 feb 2007	16 oct 2015
	Entendimiento entre el INTA y <i>Agricultural Research Council</i>	27 nov 2007	27 nov 2007
	Entendimiento entre autoridades espaciales (CONAE y CSIR)	07 ago 2008	07 ago 2008
	Cooperación entre administraciones de parques nacionales	03 dic 2008	03 dic 2008
	Cooperación en usos pacíficos de la energía nuclear	03 dic 2008	-
	Cooperación en materia de defensa	20 nov 2010	20 nov 2010
	Creación de un Centro Binacional de Nanotecnología	19 jul 2011	19 jul 2011
	Cooperación en materia de arte y cultura	01 dic 2011	14 nov 2012
	Cooperación en materia agropecuaria	6 jun 2013	06 jun 2013
	Intercambio de información tributaria	2 ago 2013	28 nov 2014
	Asistencia mutua entre administraciones aduaneras	2 ago 2013	01 dic 2013
<b>Tanzania</b> (2)	Consultas políticas	12 feb 2015	-
	Cooperación entre Institutos del Servicio Exterior	12 feb 2015	12 feb 2015
<b>Túnez</b> (6)	Cooperación entre Institutos del Servicio Exterior	16 may 2006	16 may 2006
	Cooperación en el ámbito de los deportes	16 may 2006	16 may 2006
	Asistencia judicial recíproca civil, comercial y penal	16 may 2006	18 jun 2011
	Extradición	16 may 2006	14 may 2018
	Cooperación en promoción comercial y transf. de tecnología	19 nov 2008	28 jul 2009
	Cooperación agrícola	19 nov 2008	28 jul 2009
<b>Zambia</b> (2)	Cooperación en Ciencia, Tecnología e Innovación productiva	18 sep 2008	18 sep 2008
	Cooperación entre Ministerios de Agricultura y Ganadería	23 ago 2013	23 ago 2013

Fuente: Biblioteca Digital de Tratados, MRECIC, 2019.

En el señalado contexto de revalorización, reconfiguración y redimensionamiento de

las relaciones con los países africanos, **se multiplicaron las misiones de todo nivel, en ambos sentidos**. Excede a los objetivos de este trabajo enumerar todos los viajes efectuados por ministros, viceministros, secretarios y subsecretarios argentinos al continente, y todas las visitas de esos niveles recibidas; basta con señalar el acentuado contraste con el número observado en el período 1989-2002.

Estas visitas de alto nivel propiciaron a su vez una dinámica de intercambios sin precedentes, de funcionarios de rango medio, técnicos y expertos de varios ministerios, organismos especializados e instituciones autárquicas, destacándose por la parte Argentina, además del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRECIC), los Ministerios de Agricultura (MAGYP), de Ciencia y Tecnología (MINCYT), de Salud, de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), la Comisión Nacional Asesora en Biotecnología (CONABIA), la empresa de la Provincia de Río Negro Investigaciones Aplicadas S.E. (INVAP), el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF), y diversas Universidades Nacionales.

Sin embargo, y como señalaremos más adelante, entendemos que el esfuerzo realizado no ponderó adecuadamente la gravitación de su mayor integración, las oportunidades que ella presentaba ni la necesidad de una nueva mirada para el relacionamiento con el continente.

#### 4. La Cooperación Sur-Sur en la política exterior argentina.

En este apartado procuraremos destacar el lugar protagónico de la Cooperación Sur-Sur como eje de la estrategia de inserción internacional de la Argentina en el período bajo estudio (2003-2015) y resaltar su lugar privilegiado dentro de la orientación autonomista que caracterizó la política exterior argentina del período, con sus elementos principales: el andamiaje conceptual neo-desarrollista, la voluntad de limitar la injerencia de actores externos en los procesos decisorios nacionales y la profundización de vínculos con la periferia —no ya orientada exclusivamente a los países de la región latinoamericana, sino extendida a países asiáticos y africanos (Russell y Tokatlian, 2013; Morasso, 2015).

La CSS se planteó para países de renta media como la Argentina —y otros países periféricos de similar desarrollo— como un instrumento de poder para ampliar su presencia internacional, fortalecer sus capacidades a través de acciones que superaran los límites de la clásica Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), y buscar la conformación de asociaciones o coaliciones que tuvieran como objetivo cambiar la correlación de fuerzas en el orden multipolar del sistema mundo. En este sentido, la CSS fue contemplada como una dimensión de base política que no requería de Estados económicamente poderosos para iniciarse ni para mantenerse; por el contrario, la continuidad y sustentabilidad de la CSS se fundó en el accionar de países en desarrollo que poseyeran capacidades reconocidas en ciertas áreas —como la agricultura en el caso argentino— donde lograran además efectivizar sus intereses.

Un primer impulso a las relaciones de cooperación técnica entre la Argentina y los países del África tuvo lugar luego de la Conferencia Mundial sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, que se realizó en Buenos Aires en 1978 y en la cual se adoptó el

Plan de Acción de Buenos Aires (PABA), el cual sentó las bases de la Cooperación Sur-Sur en la región. Durante los años 80, y en seguimiento de los lineamientos establecidos en el PABA, la Argentina firmó doce acuerdos marco de cooperación técnica con países africanos –la mayoría de ellos durante el gobierno de Raúl Alfonsín. Asimismo, se consensuaron con CE-PAL y el PNUD mecanismos de financiamiento para emprender misiones de cooperación técnica con estos países.

Con dicho sustento normativo y financiero, en 1986 se dio inicio al primer Programa de Cooperación con África, cuyas primeras acciones consistieron en el envío de misiones de identificación de potenciales proyectos a Argelia, Egipto, Angola, Costa de Marfil, Etiopía, Kenia, Nigeria, Zambia y Zimbabue. Al año siguiente, se añadieron misiones a Botsuana, Cabo Verde, Gabón, Mozambique y la República Democrática del Congo. Las misiones se focalizaron en temas en los que la Argentina había logrado mayor experiencia y reconocimiento: desarrollo y tecnología agropecuaria, agroindustria, industria del cuero, productos farmacéuticos, planificación energética, energía nuclear y salud.

La creación del Fondo Argentino de Cooperación Horizontal (FO-AR) en 1992, alimentado desde ese año a través del presupuesto general del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto<sup>12</sup>, permitió dar continuidad al trabajo iniciado en la década anterior, allanando dificultades presupuestarias para pago de pasajes y viáticos, histórico talón de Aquiles de las instituciones argentinas con reconocidas capacidades técnicas. El FO-AR se transformó así en la pieza central de la Cooperación Argentina, fortaleciendo los vínculos de cooperación técnica traducida fundamentalmente en proyectos bilaterales con países latinoamericanos. Pese a que el continente africano no estaba por entonces en el radar, entre 1995 y 1998 se realizaron algunas misiones de cooperación a Zimbabue, Senegal, Cabo Verde, Túnez, Egipto, Sudáfrica y Rwanda, en proyectos relacionados con la modernización del Estado (léase, privatizaciones).

La llegada al Gobierno de Néstor Kirchner en 2003 significó un rápido giro de timón en la política exterior argentina. Se recuperó la orientación autonomista, que tuvo su reflejo en el cambio de discurso y prioridades del FO-AR. El lenguaje cooperativo recuperó su contenido horizontal, incorporó el escurridizo concepto de la solidaridad e incluso motivó una nueva denominación para el Fondo, que pasó a llamarse “Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular” en 2006. En este marco, desde 2003 la Argentina aceptó sin ambigüedades ni ambivalencias su rol dual en el régimen de cooperación internacional, tanto como receptora de capacidades existentes en otros países, como oferente de asistencia técnica a países con los cuales identificara intereses comunes, en la búsqueda de soluciones a problemas compartidos. Paradójicamente, con relación al período 1990-1999, su rol como país receptor de cooperación fue, a partir del 2003, significativamente menor que su rol como oferente, por dos razones principales: i) la evolución positiva de su PBI –aplicado en las re-

---

12 El FO-AR recibió desde 1992, una cifra anual constante que giró en torno de los USD 2 millones, y fue administrado en forma exclusiva por la Dirección General de Cooperación Internacional de dicha cartera, que estableció un mecanismo ágil de cobertura de gastos para la ejecución de proyectos (esencialmente pago de pasajes, hospedaje y viáticos de los expertos designados por las contrapartes) .

glas de la OCDE como única variable de clasificación de países elegibles para recibir cooperación–, que derivó en el ingreso del país a la lista de países de “renta media-alta”, no compatible con la priorización de la AOD hacia los países de menores ingresos; y ii) el creciente involucramiento de la Argentina en la generación de alianzas para participar en los debates globales como referente de Cooperación Sur-Sur.

**Tabla 2: Acciones y Proyectos financiados a través del FO-AR 2003-2016.**

Contraparte	TEMA	Responsable Argentina	Mes/Año Inicio	FO-AR Nro.
<b>Angola</b>	Procedimientos en cirugía oftalmológica	MINSAL	2006	-
	Gestión del riesgo aduanero	AFIP	2007	-
	Formulación y evaluación de proyectos de cooperación	DGCIN	2008	-
	Autoproducción de alimentos y desarrollo local	INTA	2011	-
	Gestión de políticas universitarias	UNQ	ago 2014	6308
	Formación de cuadros en recursos hídricos	UNL	oct 2014	6260
	Formación de auditores en metrología	INTI	ago 2014	6364
	Fortalecimiento del sistema de certificación de calidad	INTI	ago 2014	6365
<b>Argelia</b>	Construcción de capacidades para aplicación de tecnologías	INTA/INTI	2009	-
	Apoyo al programa de salud, maternidad e infancia	MINSAL	may2015	6380
	Fortalecimiento Sist. Argelino de donación y trasplante	INCUCAI	oct 2014	6382
	Herramientas de pago electrónico de impuestos	AFIP	sep 2014	6337
<b>Botswana</b>	Asociativismo de empresas en la industria del cuero	SEPyME	ago 2014	6379
	Capacitación en la industria del cuero	INTI	ago 2014	6366
<b>Camerún</b>	Descentralización de oficinas públicas de empleo	MTySS	sep 2013	6226
<b>Côte d'Ivoire</b>	Empaque y embalaje de alimentos	INTI	sep 2013	6225
	Formación de auditores en metrología	INTI	sep 2013	6239
	Inspecciones de ambientes de trabajo	MTySS	jul 2014	6359
<b>Egipto</b>	Producción de quinoa en zonas marginales salinizadas	UNT	may2015	6429
<b>Etiopía</b>	Formación de cuadros diplomáticos	ISEN	2013	

<b>Kenya</b>	Capacitación en gestión operacional de seguridad marítima	PNA	2010	-
	Trazado del límite exterior de la plataforma continental	COPLA	2011	
	Formación de cuadros diplomáticos	ISEN	2015	
	Fortalecimiento de capacidades en investigaciones forenses	EAAF	2016	
	Capacitación técnica en desarrollo ganadero	INTA	2016	
<b>Marruecos</b>	Fermentación de cepas microbianas en la ind. alimentaria	INTI	sep 2013	6213
	Herramientas electrónicas de administración fiscal	AFIP	sep 2014	6410
<b>Mozambique</b>	Formación de cuadros de CyT en ingeniería ambiental	MINCyT	2007	-
	Formación de cuadros de CyT en ingeniería minera aplicada	MINCyT	2009	-
	Autoproducción de alimentos frescos (PRO-HUERTA)	INTA	2011	-
	Formación de cuadros diplomáticos	ISEN	2011	-
	Gestión de recursos hídricos	INA	jun 2013	6188
	Producción de bovinos de corte para industria cárnica	MAGyP	jun 2013	6197
	Incremento de la productividad del algodón	INTA	oct 2013	6199
	Fortalecimiento institucional Min. de Ciencia y Tecnología	MINCyT	dic 2013	6245
<b>Namibia</b>	Control de la fiebre aftosa	SENASA	jul 2013	6216
<b>Nigeria</b>	Bioseguridad de Alimentos y Regulación Normativa de OGM	MAGyP	2016	
	Seminario Regional en materia de Bioseguridad del Algodón	CONABIA	2016	
<b>Sudáfrica</b>	Agricultura sustentable con siembra directa sin labranza	INTA	2009	6517
	Estudio médico-nutricional de calcio en el embarazo	UNLM	ago2012	6187
	Fortalecimiento de la administración de áreas protegidas	APN	sep 2013	6224
	Fortalecimiento institucional del sistema postal sudafricano	Correo Arg.	mar 2015	6414
	IV Edición de la Escuela Africana de Ciencias Forenses	EAAF	2016	6507

	Estrategias ómicas para bioenergía y seguridad alimentaria	INTA	2016	
	Desarrollo de modelos sustentables de agricultura familiar	INTA	2016	

Fuente: Base de datos FO-AR – 2016

En el carácter de oferente, la Argentina aumentó exponencialmente sus acciones de cooperación técnica desde 2006, en especial en la modalidad bilateral, aunque con algunas acciones llevadas a cabo en países latinoamericanos (v.g. Bolivia, Guatemala, Nicaragua) en la modalidad triangular (con participación de donantes tradicionales, como Japón a través de la JICA, España a través de la AECID o Alemania a través de la GIZ), como principales fuentes de financiación de determinados proyectos.

A partir de 2011, el continente africano cobró mayor relevancia en la agenda de cooperación técnica de la República Argentina. Particularmente, se destacó la firma de Acuerdos de Cooperación Técnica con Angola, Camerún, Costa de Marfil, Etiopía, Kenia, Mozambique, Nigeria, Sudáfrica y Zambia, así como la puesta en marcha de un plan específicamente diseñado para la cooperación en África, único iniciado y parcialmente finalizado durante las administraciones examinadas en este trabajo: el Plan Argentino de Cooperación con África 2013-2015 (MRECIC, 2013). Este plan incluyó la formulación y ejecución de proyectos en áreas temáticas como la agricultura, la salud, la industria, la administración pública, la ciencia y tecnología, los recursos hídricos, la formación de formadores, etc. Con este impulso, las acciones de cooperación en el continente africano, financiadas a través del FO.AR, pasaron de ocho en el período de ocho años comprendido entre 2003 y 2010, a 37 en el período de cinco años entre 2011 y 2016, tal como surge de la tabla 2 en la página anterior (MRECIC, 2016).

Tanto por el número de acuerdos bilaterales alcanzados (93), como por sus derivaciones en términos de acciones y proyectos de cooperación bilateral puestos en marcha (45), observamos que la Argentina acometió enérgicamente la densificación de sus relaciones con veinte países africanos<sup>13</sup>, aunque con limitaciones presupuestarias que derivaron de la priorización de otras regiones y enfoques dominantes de construcción bilateral, protagonismo de la Cuestión Malvinas y “pragmatismo” comercial.

## 5. El Plan de Acción para África Subsahariana 2012-2016

Buena parte de las inquietudes y reflexiones volcadas en este artículo fueron reveladas por un documento elaborado por la Dirección de África Subsahariana del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Cancillería Argentina en julio de 2011, titulado “Plan de Acción para África Subsahariana 2012-2016” (MRECIC, 2011). El Plan se fijó como objetivos

---

13 En orden de importancia: Sudáfrica, Argelia, Egipto, Angola, Mozambique, Marruecos, Nigeria, Kenia, Etiopía, Túnez, Botswana, Libia, Guinea Ecuatorial, Camerún, Cote d’Ivoire, Namibia, Benin, Tanzania, Zambia y República Democrática del Congo.

los siguientes:

“1) Reforzar y aumentar la presencia argentina en la región a través de la apertura/reapertura de Embajadas: Senegal, Etiopía, Mozambique, Ghana, República Democrática del Congo, Tanzania”. Como expuesto en apartados precedentes, de las seis sedes propuestas en el documento, se lograron las tres primeras. El orden aquí utilizado no es azaroso; Senegal fue la primera Embajada cuya reapertura fue priorizada por la Dirección de África Subsahariana en 2009; sin embargo, la reapertura se concretaría recién a comienzos del año 2021.

“2) Reformular el sistema de concurrencias para hacerlas operativas y ágiles, previendo visitas regulares de los Jefes de Misión no residentes a los países ante los cuales están acreditados.” La reformulación de concurrencias insumió varios años en concretarse, ya que requería del acuerdo de todos los países involucrados. Fue completada en el año 2018

“3) Reflejar la priorización y el interés en la relación con la región con la concreción de visitas de autoridades de diferentes niveles políticos (Presidenta, Canciller, Vicecanciller, Subsecretarios, titulares de otros Ministerios), intensificando el diálogo político bilateral e incluyendo en las agendas bilaterales temas prioritarios para Argentina y para África, en los que la Argentina pueda contribuir de manera significativa y visible.” Como vimos en apartados anteriores, este objetivo se cumplió con un aumento significativo de misiones, en especial a nivel de Viceministro de Relaciones Exteriores y Subsecretaría de Política Exterior, que encabezaron numerosos viajes a varios países africanos. Nótese, sin embargo, que el objetivo procura “intensificar el diálogo político bilateral” e “incluir en las agendas bilaterales los temas prioritarios para Argentina”, lo cual abona nuestro diagnóstico de que no fue contemplada la construcción de agendas con los organismos de la integración africana, que cobraban año a año cada vez mayor presencia y protagonismo en el continente.

“4) Incrementar la cooperación y coordinación en los foros multilaterales políticos y financieros.” Aquí radica el meollo de la cuestión. Los esfuerzos desplegados, y consecuentes resultados obtenidos en materia de cooperación en foros multilaterales como la Unión Africana fueron irrelevantes, lo cual abona nuestra hipótesis de que los recursos y resortes de política exterior fueron desplegados casi exclusivamente para el relacionamiento bilateral en el continente africano, durante el período 2003-2015.

“5) Malvinas: Habida cuenta del imperativo constitucional en la materia, no es ocioso recordar el peso específico numérico y también político de los 46 países que componen el África Subsahariana y los 54 Estados que conforman la Unión Africana con sede en Addis Abeba (Etiopía). Asimismo el Comité de Descolonización ONU está integrado por seis países del África Subsahariana: Malí, Sierra Leona, Costa de Marfil, República del Congo (África Occidental) y Etiopía y Tanzania (África Oriental). La República no cuenta con Embajadas en ninguno de ellos y el estado actual de nuestra presencia en la región, como así también sus recursos humanos y financieros no facilitan acciones serias y constantes en el tiempo, sean éstas en el plano bilateral como en el multilateral regional (Unión Africana).

Se debería evitar que la Cuestión Malvinas fuera percibida como la unívoca variable de relacionamiento con África. Por el contrario, en tanto objetivo cardinal y permanente, el tema Malvinas debería abordarse en paralelo a la instrumentación de acciones y políticas

concomitantes (cooperación sur-sur definida con un planeamiento no menor a su instrumentación bianual, mayor interacción con los países africanos en aquellos temas que constituyen su agenda prioritaria, tanto en el plano bilateral como multilateral) “.

Como puede observarse, el propio documento reconoció aquí que la Cuestión Malvinas dominaba por entonces la agenda de política exterior argentina hacia el continente africano, advirtiendo sobre el peligro que aparejaba esta percepción e instando a ampliar la cooperación Sur-Sur con el continente. Incluso admitía la limitación de recursos humanos y financieros para desplegar acción constante en el plano bilateral con los países miembros del Comité de Descolonización de la ONU, aunque sin proponer ninguna fórmula que permitiera optimizar dichos recursos, omisión que ha sido la guía de nuestras preocupaciones en este trabajo.

“6) Promoción comercial y de participación económica (ferias, misiones empresariales en un sentido y otro, seminarios, cámaras binacionales de comercio, emprendimientos conjuntos con miras al desarrollo de los países de la región en distintos sectores, promoviendo la tecnología y/o el *know how* argentino)”.

Esta fue en nuestra opinión la segunda variable que impulsó las acciones de política exterior en el continente africano: la percepción de un mercado ávido por exportaciones argentinas, enfoque comercialista que, como argumentaremos, adoleció de una visión de largo plazo que sirviera mejor a los intereses del país en el continente.

“7) Definir los sectores prioritarios de cooperación, que podrán incluir entre otros: i) Agricultura (INTA, acuerdos sanitarios, biogenética, granjas modelo, maquinaria agrícola); ii) Cooperación nuclear con fines pacíficos (INVAP, CONEA); iii) Cooperación en el área satelital (INVAP, ARSAT); iv) Deportes (clínicas de fútbol, directores técnicos, rugby, básquet); v) Turismo (infraestructura, capacitación, intercambios); vi) Transporte aéreo (eventuales acuerdos bilaterales; conexiones) e infraestructura; vii) Derechos humanos y cuestiones de género (intercambios, seminarios, asesoramiento, Equipo de Antropología Forense); viii) Salud (capacitación, investigación, industria farmacéutica); ix) Defensa (intercambios, desmilitarizado, capacitación); x) Cascos Blancos; xi) Educación (intercambios, capacitación en áreas específicas, enseñanza superior y de postgrado, sistema de becas); xii) Cultura (eventos, academias, intercambios); xiii) Diplomacia parlamentaria (grupos de amistad, intercambios); xiv) Academias diplomáticas (acuerdos cooperación, pasantías de becarios africanos, conferencias); xv) Lucha contra el narcotráfico (intercambio de información, controles); xvi) Foro birregional África-Sudamérica (ASA) (participación activa, organización de seminarios, cumbres, reuniones de Cancilleres y titulares otras carteras).” A nivel bilateral, este Objetivo se puso en marcha con el Plan Argentino de Cooperación con África 2013-2015 (MRECIC, 2013) que sin embargo, no incluyó a actores regionales ó subregionales, ni propuestas concretas de acciones que trascendieran las fronteras de un país africano, limitándose a misiones de exploración y formulación de proyectos de cooperación técnica bilateral, que en su mayoría fueron financiadas a través del FO-AR.

Adicionalmente, el Plan planteaban como “Fundamentos”, entre otros, los siguientes conceptos que aquí destacamos:

“1- África Subsahariana ha reducido sus conflictos armados, ha fortalecido las instituciones regionales y subregionales y ha logrado avances positivos en el desarrollo del medio empresarial. Pero quizá la lectura más relevante de su actual arquitectura política, deba concentrarse en el incremento de sus márgenes de estabilidad política interna y subregional (sólo en 2011 se llevaron a cabo 30 elecciones presidenciales y legislativas), y la diversificación de su autonomía relativa respecto de las potencias tradicionales. En paralelo ha iniciado una apertura sostenida hacia otros países emergentes (en particular Asia) y aspira a hacerlo también con Sudamérica en forma sistémica y constante.”

Este apartado contiene varios de los argumentos que han protagonizado nuestra argumentación, sustentando sin embargo, objetivos de aumento de vínculos bilaterales, que cuestionamos en este artículo.

“2- Es dable subrayar, que la evidencia empírica nos muestra que en la percepción subsahariana, Argentina tiene escasa o nula presencia en la región y, consecuentemente, ello se lo interpreta como falta de interés. Esto es particularmente riesgoso en fases ascendentes de crecimiento y desarrollo de un determinado país o región, habida cuenta que estos asumen como crucial sus socios presentes y futuros. Por otro lado, y en el marco de dichas percepciones, la orientación segmentada de las relaciones (Ej. una diplomacia percibida únicamente como comercialista o por unívocas cuestiones de interés nacional) podría ser altamente contraproducente”.

Coincidimos plenamente con este párrafo, que contradice el resto del documento, cuya esencia es la de exaltar la importancia de los países africanos para los objetivos comerciales y de apoyo a la Cuestión Malvinas de la Argentina.

## **6. Balance de la política exterior argentina hacia el continente africano 2003-2015.**

Desde la formal constitución de la Unión Africana en el año 2002, la Argentina tardó más de siete años en solicitar su admisión como país Observador ante la Unión. Sólo en 2009 la República Argentina accedió a la categoría de Observador Permanente; en junio de ese año, Luis Cappagli, por entonces Embajador Argentino en Egipto, acreditado como Embajador Concurrente ante la República Federal Democrática de Etiopía, se desplazó a Addis Abeba a fin de presentar sus credenciales como Representante Permanente de la República Argentina ante la UA.<sup>14</sup>

Desde su acreditación como Observador Permanente y hasta fines de 2015, la participación argentina en las diversas reuniones a las que tuvo acceso puede ser calificada, en términos generales, como modesta. Las primeras participaciones, que podrían haber sido debidamente capitalizadas con una presencia política significativa, sólo tuvieron lugar en el

---

14 Entre 2009 y 2012, la Argentina participó, a través de delegaciones oficiales de diferente nivel, en las siguientes Asambleas Generales de la UA: XIII (Sirte, junio 2009); XIV (Addis Abeba, enero 2010); XV (Kampala, julio 2010) y XVIII (Addis Abeba, enero 2012).

marco de misiones de corta duración, sin registros de instrucciones impartidas desde la Cancillería y con muy escasa visibilidad. Sólo a partir del año 2012 la Argentina pareció valorar en su real dimensión la importancia de las Cumbres y en ocasión de la XIX<sup>ª</sup> Asamblea General, realizada en Addis Abeba en julio de 2012, la delegación argentina fue encabezada por la entonces Directora de África Subsahariana de la Cancillería Argentina, Bibiana Jones, quien fue recibida por la entonces recientemente electa Presidenta de la Comisión, Nkosazana Dlamini-Zuma.

Al año siguiente, en ocasión de la XX<sup>ª</sup> Asamblea realizada en Addis Abeba en enero de 2013, la delegación argentina estuvo encabezada por la entonces Subsecretaria de Política Exterior, María del Carmen Squeff. Ese mismo año, el entonces Canciller Héctor Timerman lideraba, en mayo de 2013, la delegación argentina que participó de la Cumbre Extraordinaria convocada con motivo del 50<sup>º</sup> Aniversario de la OUA, manteniendo en sus márgenes reuniones bilaterales con sus pares de Mali, Mauricio, Sierra Leona y Sudáfrica, así como con el Vicecanciller de Tanzania. Al año siguiente, con motivo de la XXII<sup>ª</sup> Asamblea General de la UA, realizada en Kinshasa en enero de 2014, la Argentina estuvo representada por el entonces Vicecanciller Eduardo Zuain, quien mantuvo en la ocasión reuniones bilaterales con los Cancilleres de Costa de Marfil, Kenia, Angola y Sierra Leona, y reuniones con el Ministro de Agricultura, el Ministro de la Función Pública y el Vicecanciller de la RDC.<sup>15</sup>

Con la reapertura de la embajada argentina en Addis Abeba en 2013, el embajador Gustavo Grippo fue acreditado también como Representante Permanente de la República Argentina en la UA. En tal carácter, Grippo viajó a Malabo, Guinea Ecuatorial, para participar de la XXIII<sup>ª</sup> Sesión Ordinaria de la Asamblea General en junio de 2014. Al año siguiente, con motivo de la XXIV<sup>ª</sup> Cumbre, en enero de 2015, la delegación argentina fue encabezada por la subsecretaria de Política Exterior, Carolina Pérez Colman, quien mantuvo en los márgenes un encuentro con el Viceministro de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional de Tanzania.<sup>16</sup>

Ese mismo año, el 8 de mayo de 2015, el Embajador Grippo participó en la sede de la UA en Addis Abeba, de una reunión organizada por el Grupo de Países Observadores acreditados ante la UA (*African Union Partner's Group*, AUPG), que contó con la presencia de la entonces titular de la Comisión de la UA, la Dra. Nkosazana Dlamini-Zuma.

La revisión de los registros disponibles sobre la participación argentina en las diversas Asambleas de la UA, en calidad de Observador Permanente, así como en otras reuniones como la mencionada precedentemente, nos ha dejado la impresión de que el país no se trazó, entre 2009 y 2015, ningún objetivo adicional al de ser mero espectador de la integración africana. Si bien las ocasiones fueron aprovechadas para la generación —en los márgenes de las reuniones plenarias—, de encuentros bilaterales que sin duda contribuyeron a fortalecer los vínculos a ese nivel, el argumento central de este artículo es que la Argentina

---

15 En el caso de Cote d'Ivoire y Sierra Leona, su pertenencia al Comité de Descolonización de la ONU motivó que la agenda de las reuniones estuviera dominada por la Cuestión Malvinas.

16 Reunión motivada también por la pertenencia de Tanzania al Comité de Descolonización de la ONU, a fin de abordar la Cuestión Malvinas.

debería haber procurado trascender esa dinámica clásica, evolucionando hacia un nuevo enfoque de relacionamiento, en la búsqueda de acciones de impacto regional, con un costo más congruente con las posibilidades presupuestarias del país.

Dicho esto, dedicaremos los siguientes párrafos a señalar –sin intención de ser exhaustivos– algunas oportunidades detectadas, que el continente africano y su acelerada integración ofrecieron durante el período 2003-2015 y no fueron debidamente capitalizadas por la República Argentina.

Comenzaremos discurriendo brevemente sobre la asignación de recursos presupuestarios a la política exterior argentina en el continente africano. Inicialmente, nos permitiremos efectuar algunas críticas a las decisiones estratégicas de las administraciones de los Cancilleres Bielsa, Taiana y Timerman en materia de aperturas y reaperturas de Embajadas Argentinas, y de asignación de recursos para proyectos de Cooperación Sur-Sur. En la primera de estas materias, resulta revelador que la administración del Canciller Timerman decidiera, en poco más de cuatro años de mandato (julio 2010 a diciembre 2015), la apertura de cuatro sedes diplomáticas en el Caribe anglófono: Barbados, Guyana, Santa Lucía y Suriname, que sumadas a las ya existentes elevó de dos a seis Embajadas<sup>17</sup> la cobertura de trece países con población total de 6, 8 millones de habitantes<sup>18</sup>. Estas decisiones contrastaron notablemente con las aperturas de sólo dos sedes en el continente africano en el mismo lustro (Etiopía en 2013 y Mozambique en 2015). Todas las fuentes consultadas coinciden en que las aperturas en países caribeños tuvieron como motivación central la cuestión Malvinas; entre dichas fuentes, destacamos el Plan de Acción de Cooperación Sur-Sur con el Caribe Anglófono (2013-2014), que entre sus considerandos, señaló que:

“...una de las regiones priorizadas para fortalecer lazos de Cooperación Sur-Sur es el Caribe Anglófono, incluyendo Guyana y Suriname. Por un lado, este grupo de países tiene un rol importante en los procesos de integración regional como la OEA, y en otros más recientes, como la CELAC y la UNASUR. Por el otro, la mayoría participa en el Comité de Descolonización de las Naciones Unidas, el cual a su vez se encuentra estrechamente relacionado con la cuestión de la Soberanía Argentina en las Islas Malvinas” (MRECIC, 2012).

En la visión que hemos intentado fundamentar en este artículo, nos resulta inevitable argumentar que, si la Argentina hubiera optado por direccionar los recursos destinados a poner en marcha las cuatro sedes caribeñas, a la reapertura de las Embajadas Argentinas en Senegal<sup>19</sup>, Costa de Marfil, Tanzania y la República Democrática del Congo –con consecuente redistribución de concurrencias–, la densidad de relaciones que la Argentina habría

---

17 Las otras dos Embajadas Argentinas se encuentran en Jamaica y Trinidad y Tobago.

18 Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tobago.

19 La Embajada Argentina en Senegal fue reabierto por el Decreto 1813/2015 en septiembre de 2015. Sin embargo, la reapertura sólo se concretó a inicios del año 2021.

logrado construir durante esos años y los subsiguientes con el continente africano hubiera sido sustancialmente superior, con indudables efectos positivos tanto en la posición de Argentina como referente y proveedor de *commodities*, insumos y tecnología agropecuaria, como en términos de apoyo al reclamo argentino en la cuestión Malvinas. Sin desmedro de la importancia de reforzar la presencia argentina en el Caribe anglófono, en nuestra percepción la apertura de una sede adicional en el Caribe habría sido suficiente, liberando –sin compromiso presupuestario– los recursos para la apertura de las tres primeras sedes mencionadas precedentemente. La Argentina habría pasado así de once a catorce representaciones diplomáticas en el continente africano<sup>20</sup>, número mucho más razonable para la atención de un continente de 55 países y casi 1000 millones de habitantes.

Idéntica reflexión merece la consideración de las acciones y proyectos de cooperación técnica financiados a través del FO-AR en el Caribe anglófono. En cumplimiento del Plan de Acción de Cooperación Sur-Sur con el Caribe Anglófono antes citado, a fines de 2015 la Argentina había formulado y se encontraba ejecutando un total de 36 proyectos de Cooperación Técnica con once de los trece países de la región<sup>21</sup>, entre los cuales se contaban cinco de los seis miembros caribeños del Comité de Descolonización de la ONU<sup>22</sup> (MRECIC, 2012). Esta cifra contrastó notablemente con lo ocurrido en África, en donde se registraron, entre 2003 y 2015, sólo 45 acciones y proyectos con los 55 países africanos (ver tabla 2) y sólo cuatro proyectos con dos de los siete miembros africanos del mismo Comité<sup>23</sup>

Relacionado a este tema, la cuestión de las concurrencias amerita que le dediquemos algunas reflexiones. Frente a esta reducida presencia de Embajadas residentes en el continente africano, en el período estudiado, fue preponderante el recurso de la Argentina a las Embajadas concurrentes. En lo esencial, este recurso consistió en ocasionales itinerancias de un jefe de misión, destacado en alguna de las doce representaciones argentinas residentes en el continente africano a países de su jurisdicción, usualmente muy diversos pero cercanos geográficamente. Esta práctica, en nuestra opinión, demostró su ineficacia para cons-

---

20 Angola, Argelia, Egipto, Etiopía, Kenia, Libia, Marruecos, Mozambique, Nigeria, Sudáfrica y Túnez, las once sedes diplomáticas a las que debe sumarse el Consulado General en Johannesburgo.

21 Barbados (1proyecto) , Belice (2) , Dominica (4) , Granada (5) , Guyana (2) , Jamaica (4) , San Cristóbal y Nieves (3) , Santa Lucía (5) , San Vicente y las Granadinas (6) , Surinam (2) y Trinidad y Tobago (2) . Cabe aclarar que, si bien Surinam no forma parte del denominado “Caribe Anglófono”, fue incluido en el Plan mencionado.

22 Dominica (4 proyectos) , Granada (5) , San Cristóbal y Nieves (3) , Santa Lucía (5) y San Vicente y las Granadinas (6) . A fines de 2012, aún no se había logrado formular ningún proyecto bilateral en el miembro restante del Comité, Antigua y Barbuda, que junto con Bahamas, fueron los únicos países del Caribe Anglófono adonde no llegó la cooperación técnica argentina.

23 Entre 2003 y 2016, se formularon y ejecutaron tres proyectos en Cote D’Ivoire, dos en Túnez y uno en Etiopía. Quedaron fuera de las prioridades los siguientes miembros africanos del Comité de Descolonización de la ONU: la República del Congo, Mali, Sierra Leona, Tanzania y Túnez.

truir y mantener relaciones diplomáticas efectivas para la generación de identidades comunes con los socios africanos.

En efecto, la Argentina efectuó, entre 2003 y 2015, una importante inversión de recursos económicos y tiempo, en visitas de jefes de misión, desde sus ciudades de residencia, a las capitales adonde fueron acreditados como Embajadores no residentes –o concurrentes. Con vistas a una mayor eficiencia en la asignación de limitados recursos, la Cancillería argentina podría haber redireccionado los gastos ocasionados por itinerancias dentro de la jurisdicción a la apertura de nuevas sedes, como las mencionadas precedentemente, o bien a la adecuada dotación de una activa Representación Permanente ante la Unión Africana, tal como ocurre con la Representación argentina ante la Unión Europea, o ante los organismos internacionales con sede en Ginebra.

A título de ejemplo, la Embajada argentina en Nigeria contaba entre 2003 y 2015 con una jurisdicción que comprendía otros veinte países<sup>24</sup>. Idéntica situación se planteó con las representaciones argentinas en Kenia<sup>25</sup> y, aunque en menor medida, en Sudáfrica<sup>26</sup>. También estas sedes diplomáticas efectuaron importantes esfuerzos logísticos y presupuestarios para generar contactos y mantener una presencia mínima en los países que componían por entonces sus respectivas jurisdicciones. Esta dinámica del relacionamiento argentino con un significativo número de países –43 los países africanos en los cuales la Argentina no contaba con representaciones diplomáticas residentes–, nos animó a pensar en una opción que hubiera resultado más efectiva y eficaz: el establecimiento de una Representación Permanente ante la Unión Africana, enfocada en la relación con la UA, pero volcada también a la atención de asuntos bilaterales con todos los países que cuentan con representantes permanentes en Addis Abeba y adonde con frecuencia viajan altas autoridades de los 55 países que componen la Unión. Esta realidad observable, sobre todo en el entorno diplomático de Addis Abeba, donde es protagónico el trabajo del Comité de Representantes Permanentes, guiando y pautando constantemente la agenda de la UA, no ha sido en nuestra opinión debidamente valorada por la Cancillería argentina desde el ingreso del país como miembro observador de la Unión. Una Representación de esta índole, con adecuada dotación y dedicación exclusiva, hubiera permitido generar una red de contactos y un flujo de información e intercambio con la primera línea de funcionarios de todos los países africanos.

Adicionalmente, y con el fin de atender adecuadamente uno de los temas centrales de la agenda continental africana, la Cancillería debería haber promovido, al más alto nivel, la creación de una Agregaduría de Defensa en Addis Abeba. Esto habría permitido a la Argentina la construcción de vínculos institucionales con sus homólogas de todos los países miembros de la UA y, en especial, con los países miembros del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana (PSC). En este punto, cabe recordar que la participación argentina en

---

24 Ver Figura 3.

25 Con jurisdicción en Burundi, Comoras, Djibouti, Eritrea, Madagascar, Ruanda, República Democrática del Congo, Seychelles, Somalia, Sudán del Sur, Uganda y Tanzania.

26 Con jurisdicción en Botsuana, Lesoto, Malawi, Namibia, Eswatini, Zambia y Zimbabue

Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) de las Naciones Unidas, considerada Política de Estado, tiene una larga tradición, fundada en la importancia asignada por el país a los asuntos vinculados con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la protección de los derechos humanos y el fortalecimiento de la democracia representativa. A partir de 2003, la Argentina sólo participó en forma simbólica en las siguientes misiones de paz y seguridad en el continente africano: i) Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC), 2002-2009; ii) Misión de las Naciones Unidas en Sudán (UNMIS), 2005-2009; iii) Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL), 2004-2014; yiv) Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire (ONUCI), 2006-2014.

A fines de 2013, la Argentina era, a nivel global, un relevante contribuyente de tropas a OMPs, con una participación que ascendía a un total de alrededor de 900 efectivos, concentrados en su mayoría en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) y la Fuerza de Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP), en menor medida en la Misión de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK y en el Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua en Medio Oriente (UNTSO)<sup>27</sup>; y de manera simbólica, en la MINURSO, UNMIL y ONUCI. La opinión prevaleciente por entonces en la Argentina partía de la siguiente lógica: dado que la ONU era la principal organización con responsabilidad internacional en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y teniendo en cuenta que las OMP representan su principal instrumento en ese ámbito, la Argentina debía otorgar prioridad a su presencia en dichas misiones y responder a las solicitudes de participación que formulara la ONU exclusivamente.

Si bien comprendemos esta lógica, creemos que la República Argentina debió emprender una nueva estrategia en la materia con el continente, a través de su principal organización: el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana. Hubiera sido deseable que la Argentina revisara su política de participación en OMP, a través de un mecanismo de monitoreo general de la participación argentina en dichas operaciones que, con la participación de todos los organismos argentinos involucrados, evaluara en forma consensuada la posibilidad de ampliar la participación Argentina a misiones establecidas y lideradas por la Unión Africana<sup>28</sup> (UA, 2016).

Adicionalmente, debería haberse evaluado una mayor participación general de la Argentina en las misiones de las Naciones Unidas en el continente africano, ya sea ampliando las plazas en el exterior o bien redistribuyendo las existentes. La revisión podría, por ejemplo, haber evaluado la disminución del número de efectivos desplegados en la MINUSTAH o en UNFICYP, con el fin de desplegarlos en misiones africanas. Entendemos que ello no habría afectado los objetivos de política exterior argentina en dichos ámbitos, pero sí habría marcado una diferencia, dando un verdadero golpe de timón al capítulo africano en la estrategia de inserción internacional argentina.

---

27 Desde 1989 a 2014, la Argentina participó en treinta y siete misiones, en forma ininterrumpida, con más de 30.000 integrantes de las tres Fuerzas Armadas, de las Fuerzas de Seguridad (Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina) y de la Policía Federal Argentina.

28 Ello hubiera abierto la posibilidad de participar en misiones como AMISOM en Somalia ó AFISMA en Mali.

Otro de los ejes de trabajo conjunto que la Argentina podría haber propuesto a la Unión Africana, aprovechando la ola de democratización experimentada por el continente en el período 2003-2015, fue el de la observación electoral, responsabilidad del Departamento de Asuntos Políticos de la AUC. Se hubiera tratado, en nuestra opinión, de una acción innovadora en materia de Cooperación Sur-Sur, que debidamente precedida por un Memorandum de Entendimiento entre la Cancillería y la AUC, habría logrado una insospechada visibilidad y repercusión, con mínima inversión de recursos para el envío o recepción de expertos, que podría haberse canalizado –por citar una posible fuente de financiamiento– a través de un proyecto de Cooperación Técnica del FO-AR.

Consideramos también que la administración de recursos hídricos podría también haber sido objeto de acciones específicas de política exterior argentina entre 2003 y 2015. La sede del Consejo Africano de Ministros del Agua (*African Minister's Council on Water, AMCOW*) en la capital nigeriana Abuja, hubiera facilitado el establecimiento de vínculos institucionales, que podrían haber sido inicialmente canalizados a través de la Embajada Argentina en esa capital. La experiencia argentina –y de la región sudamericana en general– en materia de recursos hídricos compartidos podría haber sido el atractivo inicial para que las autoridades del AMCOW se interesaran en el establecimiento de relaciones más estrechas con la Argentina y con los funcionarios competentes en temas de aprovechamiento de recursos hídricos y saneamiento, que cobran gradual protagonismo tanto en las agendas africanas como en las latinoamericanas. Recíprocamente, la exitosa trayectoria de varios proyectos de aprovechamiento compartido de recursos hídricos en África hubieran merecido la debida atención en nuestra región, como casos de referencia. A modo de ejemplo, el Instituto Nacional del Agua (INA) y la Facultad de Recursos Hídricos de la Universidad Nacional del Litoral fueron instituciones argentinas con capacidades reconocidas a nivel internacional y experiencia en la ejecución de proyecto de Cooperación Sur-Sur<sup>29</sup>, que hubieran podido diseñar y ejecutar acciones de cooperación de alcance regional, a financiarse a través del FO-AR y/o a través del aporte de algún socio en esquema de cooperación triangular.

Entendemos que los avances logrados en la Argentina en materia de ciencia, tecnología e innovación productiva durante los gobiernos kirchneristas abrieron también una oportunidad histórica de convertir al país en referencia en el continente africano. Junto a la agroindustria, fue una de las dos grandes áreas temáticas en las que, en nuestra opinión, la Argentina debería haber concentrado la atención al momento de planificar proyectos de cooperación técnica internacional en el continente, con un enfoque regional. En este sentido, habría sido positivo explorar la posibilidad de establecer vínculos entre el MINCYT y el Departamento de Recursos Humanos, Ciencia y Tecnología de la UA, a fin de que las instituciones que lideran la investigación en la República Argentina, en las áreas priorizadas por la UA (v.g. el, INTA, el INTI, el INA, el INASE, la CONABIA, el CONICET, la CNEA, las Universidades

---

29 Como antecedente positivo, cabe recordar que Argentina y Angola comenzaron la ejecución, en el mes de junio de 2014, de un proyecto de cooperación bilateral en materia de formación de recursos humanos para la gestión de recursos hídricos, financiado a través del FO-AR. El proyecto generó un importante vínculo entre la Facultad de Ingeniería y Ciencias Hídricas de la Universidad Nacional del Litoral y la Universidad José Eduardo dos Santos de Angola; sin embargo, hubiéramos preferido un proyecto de alcance regional formulado en conjunto con AMCOW.

Nacionales, etc.), se vincularan con las redes de investigación africanas que participaron de las diversas convocatorias de proyectos de investigación surgidas en el período bajo estudio.

A tal efecto, la Cancillería argentina, a través de la Embajada argentina en Addis Abeba, podría haber reunido la información necesaria y hacerla llegar al MINCYT, a fin de interesar a las instituciones argentinas y lograr así poner en marcha algún proyecto con la UA en la materia. Una de las áreas más promisorias para el establecimiento de acciones de cooperación técnica con impacto regional conforme propuesto fue la de bioseguridad. En efecto, la UA puso en marcha en 2007 la Red Africana de Expertos en Bioseguridad (ABNE), iniciativa africana liderada por la AUDA-NEPAD30 con sede en Ougadougou, que buscó apoyar el avance de la ciencia y la tecnología para el desarrollo agrícola en África, mediante el establecimiento de sistemas funcionales de bioseguridad (NEPAD, 2016). A tal fin, ABNE ha ofrecido desde entonces, servicios de capacitación en bioseguridad, destinados a empoderar a los reguladores africanos con información basada en la ciencia, que son la especialidad de la CONABIA en la Argentina, designada en 2014 como Centro de Referencia de la FAO en materia de Bioseguridad. Sin embargo, no hallamos registros de ninguna acción emprendida por la CONABIA, ni por la Cancillería Argentina, para establecer vínculos con la ABNE, registrándose sólo aproximaciones a nivel bilateral con la *National Biosafety Management Agency* de Nigeria, y con Túnez a través del proyecto de variedades de trigo resistente a la sequía.

Relacionado a lo anterior, ha merecido nuestra atención la inequívoca priorización de la Unión Africana hacia el desarrollo agropecuario del continente. Ello debería, como mínimo, haber captado la atención de la República Argentina, que en el período 2003-2015, y pese a las tensiones internas, logró mantener su histórica posición de país de referencia en materia de investigación y desarrollo agropecuario a nivel global. El país debería haberse fijado, como objetivo central de su política exterior, establecer estrechos vínculos con los órganos de la Unión Africana a cargo de los temas agrícolas, pecuarios y de agroindustria. Una primera medida de alto impacto hubiera sido la creación de una Consejería Agrícola en la restablecida Embajada de la República en Etiopía, con un mandato focalizado en el establecimiento de relaciones institucionales con el Departamento de Economía Rural y Agricultura de la UA<sup>31</sup>. Esta Agregaduría, en colaboración con la Embajada de la República en Sudáfrica, hubiera podido iniciar la construcción de vínculos con los responsables de los programas agrícolas de la AUDA-NEPAD (NEPAD, 2020 y UA, 2010), en particular el CAADP<sup>32</sup>. Tampoco se registraron iniciativas de proyectos o acciones de cooperación técnica en materia agrícola, concentrándose, como vimos en la tabla 2, todos los esfuerzos en la formulación y puesta en marcha de proyectos de nivel bilateral, muchos de ellos financiados únicamente por la Argentina a través del FO-AR

---

30 *African Union Development Agency – New Partnership for Africa’s Development*

31 Lamentablemente, se optó por la creación de otras agregadurías –v.g. México en 2012– lo cual, en nuestra opinión, demostró una vez más la incorrecta asignación de los escasos recursos.

32 Programa Integral para el Desarrollo de la Agricultura Africana (*Comprehensive African Agriculture Development Programme, CAADP*) aprobado por la Cumbre de la UA en Maputo, Mozambique, en julio de 2003 (UA, 2003).

Cabe citar aquí también una herramienta existente en la Argentina que podría haber sido utilizada a los fines expuestos: el amplio Programa de Becas del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) para investigadores latinoamericanos. Consideramos que hubiera sido muy provechoso explorar la posibilidad de ampliarlo a investigadores africanos, a través de un Convenio con el Departamento de Ciencia y Tecnología de la UA. El CONICET podría, por ejemplo, haber asignado un cupo de becas para investigadores del continente, previamente pre-seleccionados por dicho Departamento, en función de las áreas estratégicas prioritarias tanto para la UA como para la Argentina. Consideramos que el otorgamiento de becas a profesionales africanos podría haberse convertido en una relevante herramienta de política exterior, de muy bajo costo, ya que hubiera bastado con reasignar recursos que ya formaban parte del presupuesto del MINCYT. Aunque quizás pueda parecer obvio, no resulta ocioso resaltar que la mera presencia de investigadores africanos en la Argentina, usualmente muy vinculados a sus Gobiernos, podría haber rendido insospechados réditos políticos para la República Argentina en el mediano y largo plazo, ayudando en la construcción del conocimiento mutuo y la confianza, componentes esenciales de la Cooperación Sur-Sur.

Vale recordar que en marzo de 2014, el Dr. Ibrahim Assane Mayaki, secretario ejecutivo de la AUDA-NEPAD, viajó a la Argentina y fue recibido por el entonces vicedecano Eduardo Zuain. En la oportunidad, Mayaki explicitó el interés de la Agencia NEPAD en establecer relaciones de cooperación con la Argentina en áreas de interés africano y en las que la Argentina cuenta con reconocida experiencia y tecnología de calidad. Ambas partes acordaron negociar un Memorandum de Entendimiento a partir del cual se avanzaría en proyectos concretos en las áreas de agricultura e industria de agroalimentos, comercio, políticas públicas de desarrollo social, y ciencia y tecnología, a través de los cuales se abrirían posibilidades de avanzar en el incremento del comercio entre Argentina y los países miembros de la Unión Africana. Sin embargo, a la fecha de redacción de este artículo, dicho Acuerdo no había sido aún suscripto, con lo cual la Argentina dejó pasar la oportunidad de insertarse en los circuitos regionales de la tecnología agropecuaria. Ejemplo de ello fue el Programa de Biofertilizantes del NEPAD (NEPAD, 2020), que ofreció una oportunidad concreta al país, que contaba en el período bajo estudio con empresas muy competitivas en la producción y comercialización de biofertilizantes.<sup>33</sup> Hubiera sido muy útil para la Argentina dar a conocer este programa del NEPAD al sector privado, a fin de lograr que se interese en participar de él de la forma en que lo evaluase más conveniente. Una posible acción inicial podría haber consistido en ofrecer capacitación y transferencia de tecnología, con un enfoque asociativo, y bajo la forma de asociación público-privada, con el objetivo de posicionar a la tecnología argentina en biofertilizantes como referencia en el continente.

En materia de Gobernanza y Derechos Humanos, congruente con nuestra posición y visión desde la periferia, consideramos que la experiencia acumulada por la UA al diseñar, implementar, revisar y renovar el funcionamiento del Mecanismo Africano de Revisión Paritaria - APRM (UA, 2014) podría haber sido de gran utilidad para los países de la región

---

<sup>33</sup> Como por ejemplo la empresa Rizobacter, con sede en la Ciudad de Pergamino, en la Provincia de Buenos Aires.

sudamericana, en general, y para la Argentina, en particular. Ello así, se debería haber considerado la posibilidad de replicar el Mecanismo a nivel MERCOSUR, comenzando con un estudio pormenorizado de los informes producidos por los Equipos de Revisión de la AUDA-NEPAD. Resulta revelador que la Cancillería argentina haya seguido en forma constante y muy de cerca la dinámica de los Exámenes Periódicos Universales del sistema de las Naciones Unidas (EPU) y simultáneamente haya relegado el análisis de los informes presentados por los Estados miembro del APRM desde su puesta en marcha. Entendemos que habría sido una buena inversión de recursos humanos comenzar un estudio pormenorizado de los informes producidos por los Equipos de Revisión del APRM, a cuyo fin la Cancillería debería haber creado un Grupo de Trabajo *ad hoc* que adquiriera los conocimientos y herramientas necesarios, que hubieran sido muy provechosos en la construcción de agendas de desarrollo humano y, eventualmente, en la elaboración de propuestas a presentar a nivel MERCOSUR.

Adicionalmente, la Cancillería argentina pudo haber estimulado una conexión con los órganos Africanos de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, en particular con la Comisión (UA, 2015) y la Corte Africanas de Derechos Humanos y de los Pueblos (UA, 2020 y 2012) Pese a algunas debilidades del sistema africano, creemos que la UA ha contribuido significativamente a la evolución del sistema universal de los derechos humanos, haciendo propios estándares universales propiciados desde las Naciones Unidas y también generando estándares propios —en especial en materia de refugiados, niños y mujeres— con el objeto de ampliar y brindar especificidad a la protección continental de los derechos humanos, otorgándole así mayor legitimidad. Cierto es que a veces estos estándares se desvían del consenso global, pero ello no debe obstaculizar la posibilidad de nutrirse de la experiencia adquirida por el continente africano en una historia repleta de casos, de la cual nuestros países tienen mucho que aprender. Correlativamente, la Argentina podría haber exhibido su destacada trayectoria en la materia, que podría haber sido mejor capitalizada en el continente, no con un enfoque paternalista, sino con un espíritu asociativo de mutuo beneficio.

En lo que atañe a los socios en la cooperación, resulta necesario destacar que la consecución de la agenda de los ODS depende en gran medida de una adecuada combinación de capacidades y recursos nacionales e internacionales. En este sentido, la Argentina debió promover esquemas de trabajo que integrasen a los diferentes actores de la cooperación internacional, aprovechando el enorme potencial que posee la cooperación triangular para abordar los desafíos del desarrollo. El trabajo conjunto entre la Cooperación Sur-Sur y los cooperantes tradicionales y/u organizaciones internacionales competentes mediante la cooperación triangular, ha sido un mecanismo que permitió maximizar el impacto y la eficacia de las acciones de cooperación, sumando el aporte de experiencia y sistematización, así como recursos humanos y financieros, propios de la cooperación tradicional.

La incorporación de socios en esquemas de cooperación triangular, recurso utilizado por la Cooperación Argentina en algunos países latinoamericanos (v.g. en Bolivia, Guatemala, Nicaragua), no fue utilizado en África, pese a algunos intentos realizados por la DGGIN en Mozambique en 2016. Dicho recurso hubiera permitido sumar fondos a los proyectos y aumentar la visibilidad de los proyectos, lo que habría mejorado a la vez el impacto de las actividades en el terreno.

Otro recurso subutilizado fue la generación de sinergias y complementariedades con el

sector privado y el tercer sector (ONG y organizaciones de la Sociedad Civil). Esta asociación hubiera contribuido en gran medida a potenciar las capacidades y los resultados de la cooperación argentina, que debería haber buscado activamente la incorporación de estos actores promoviendo las alianzas público-privadas con las cámaras sectoriales (v.g. la Cámara Argentina de Fabricantes de Maquinaria Agrícola-CAFMA) y con grupos empresariales con potencial inserción en África, para involucrarlos en el diseño de los proyectos de cooperación, a fin de contribuir a su sustentabilidad e impacto en el sector productivo de nuestro país.

Desde 2003, la política de cooperación internacional de la Argentina tuvo como objetivo esencial fortalecer las capacidades propias y las de sus socios, siguiendo los principios de horizontalidad, consenso y equidad, y logrando mutuo enriquecimiento a través del intercambio de experiencias, soluciones y *know how*. Sin embargo, como hemos intentado argumentar en este trabajo, para enfrentar los desafíos que la complejidad del mundo actual nos plantea, hubiera sido necesario reorientar las formas de trabajo de la cooperación argentina, a fin de disminuir el grado de dispersión de las acciones –inevitable en aquellas concentradas en el nivel bilateral– y lograr un mayor impacto de los esfuerzos realizados.

## 7. Conclusión

La estrategia de inserción internacional de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner marcaron, desde 2003, una clara y contundente ruptura con las directrices del realismo periférico, que habían guiado los gobiernos precedentes. Siguiendo los modelos de Puig, la Argentina evolucionó en pocos meses de un modelo de dependencia nacional a un modelo de autonomía heterodoxa, dando lugar a lo que Carla Morasso (2015) denominó “política exterior de orientación autonómica”.

En este contexto, durante la gestión del canciller Rafael Bielsa la Argentina se hizo eco del “Despertar Africano” e inició un camino de reaproximación que marcó una diferencia con respecto a las administraciones anteriores. Sin embargo, revisando las principales acciones de política exterior y cooperación técnica concretadas, concluimos que la Argentina se enfocó en alcanzar dos objetivos esenciales en el África entre 2003 y 2015: la obtención de apoyos en la Cuestión Malvinas y la ampliación de mercados para los productos argentinos de exportación de modo de mejorar el intercambio comercial. Esta observación nos permitió construir la hipótesis de que la Argentina no ponderó adecuadamente la gravitación del Nuevo Panafricanismo y la aceleración que insufló a la integración continental, proceso que hizo aconsejable una nueva mirada para el relacionamiento con el continente, y el diseño de un plan estratégico de inserción internacional en África, que contemplara adecuadamente las instituciones de la integración política y económica continental y regional.

Ahora bien, ¿cómo explicar esta omisión? Concluimos aquí que la política exterior argentina hacia África durante los gobiernos kirchneristas adoleció de dos “síndromes” principales.

En primer lugar, el que denominamos “síndrome del prisma comercial” y definimos como una reiterada y constante tendencia –aunque por momentos errática y espasmódica– que podemos asimilar al modelo de “impulsos” de Lechini, aunque marcamos una diferencia

de continuidad, a buscar acercamientos motivados por la necesidad de abrir mercados, posicionar productos y aumentar las exportaciones de bienes y servicios argentinos hacia el continente, en especial aquellos con mayor valor agregado. En el marco de esta tendencia, como lo hemos señalado anteriormente, se analizaron estadísticas, se solicitaron estudios de mercados, se proyectaron acciones de promoción comercial, y se concretaron diversas misiones comerciales multisectoriales en varios países africanos (v.g. la que acompañó la gira presidencial en el Norte de África<sup>34</sup> y la visita de Estado a Angola, o las organizadas por la Cancillería en Nigeria y Sudáfrica) con participación del sector privado exportador y, en algunos casos, con activa participación del Ministerio de Economía a través de la Secretaría de Comercio Exterior. Sintomáticas de este síndrome fueron también las recurrentes exaltaciones de los superávits comerciales de la Argentina con el continente africano como variable esencial para resaltar la importancia del relacionamiento exterior con la región.

Este enfoque, en nuestra opinión errónea y reiteradamente calificado como “pragmático”, no estuvo exento de paternalismo, resultado de la siempre presente mirada eurocéntrica hacia el continente africano. En los cientos de archivos y documentos consultados, resulta difícil encontrar alguna referencia hacia alguna conquista de algún país africano que la Argentina debería imitar, pese a las innumerables similitudes entre los procesos de desarrollo a uno y otro lado del Atlántico, y pese a la profusión de avances en los procesos de integración, armonización de estrategias en materia de desarrollo, paz y seguridad y derechos humanos que el continente ha exhibido a la humanidad.

En segundo lugar, el que llamamos “síndrome de la estrategia bilateral”, traducido en la verificada tendencia de los responsables de la política exterior argentina a relegar a un segundo plano los procesos de integración continental y regional que protagonizaron las agendas externas de la mayoría de los países africanos, priorizando la rehabilitación o construcción de diálogos bilaterales, en buena medida bajo el influjo del “síndrome comercial” mencionado precedentemente.

De manera coherente con los aludidos síndromes, desde que la Argentina obtuvo su acreditación como Miembro Observador de la UA, fueron mínimos los recursos destinados por el país para insertarse en los circuitos políticos y administrativos de la Unión. Si bien en algunos casos las delegaciones argentinas a las reuniones de la UA fueron encabezadas a nivel de ministro, viceministro o subsecretario, las participaciones se dieron en el marco de misiones de mínima duración y no se capitalizaron debidamente los viajes para establecer o estrechar vínculos con los diferentes órganos de la Unión. En este sentido, fueron muy escasas las reuniones mantenidas con funcionarios de la UA en los márgenes de las reuniones plenarias, sus días previos y sus días posteriores. Fue así recurrente la preferencia por los encuentros de nivel bilateral con las autoridades disponibles, con las aludidas premisas de solicitar apoyos para la Cuestión Malvinas, y efectuar tibias propuestas de cooperación téc-

---

34 Realizada en 2008, incluyó Argelia, Libia, Marruecos y Túnez

nica bilateral que, en la mayoría de los casos, no avanzaron hacia la formulación de proyectos concretos.

Podemos argumentar así que, durante las gestiones los Cancilleres Bielsa, Taiana y Timerman, se concentraron los esfuerzos en la construcción —o en algunos casos, reconstrucción— de agendas bilaterales con los países africanos históricamente catalogados como “referentes” en el continente<sup>35</sup> y con los países miembros del Comité de Descolonización de las Naciones Unidas<sup>36</sup>. Nuestro argumento es que estos esfuerzos bilaterales no fueron suficientes, y los recursos materiales y humanos que el país invirtió en el período 2003-2015 a nivel bilateral en África habrían sido mejor capitalizados si se hubieran invertido en la Unión Africana, en sus órganos principales, en la Agenda de la AUDA-NEPAD e instituciones vinculadas, y en las Comunidades Económicas Regionales, como mejor fórmula para alcanzar sus objetivos de política exterior en el continente africano, incluidos, claro está, tanto la cuestión Malvinas como el aumento de las exportaciones al continente.

Los aludidos síndromes reportaron, en nuestra opinión, pérdidas de oportunidades para la estrategia de inserción internacional argentina en el continente africano. Ello, porque se concentraron esfuerzos en el desarrollo de vínculos bilaterales, desde una postura falsamente catalogada como “pragmática”, impulsada por la concepción de que un coyuntural saldo positivo en la balanza comercial otorgaba mayor o menor importancia a una relación bilateral, soslayando el hecho no menor que dichos saldos son el resultado, la mayoría de las veces, de variables económicas globales, exógenas y volátiles como los precios internacionales de los *commodities*. Este falso pragmatismo, como señalamos, veladamente inspirado en una actitud paternalista hacia África y hacia los africanos, derivó, en nuestra opinión, en perjuicio de mayores y mejores vínculos políticos con instituciones de mandato continental o subregional, que, en el mediano y largo plazo, podrían haber generado una densa trama de relaciones gubernamentales, institucionales y hasta personales, con efectos muy positivos para las relaciones exteriores de un país mediano como la República Argentina.

En esta línea argumental, la secuencia u orden lógico de los acercamientos argentinos hacia el África debería haber sido la inversa, ya que el aumento en la cantidad y calidad de vínculos políticos con África, primero a nivel multilateral y luego bilaterales, concentrados en relaciones horizontales de Cooperación Sur-Sur, hubieran redundado, en el mediano y largo plazo, en una mejor posición de la Argentina como referente en agricultura, ganadería, biotecnología, ciencias forenses, derechos humanos, deportes, etc.<sup>37</sup> y, como lógica consecuencia de ello, en un apoyo más sólido de la comunidad africana a la posición argentina en

---

35 Categoría coincidente con los países en los que la Argentina cuenta con Embajadas residentes: Angola, Argelia, Egipto, Etiopía, Kenya, Libia, Marruecos, Mozambique, Nigeria, Senegal (desde 2020) Sudáfrica y Túnez

36 Mali, Sierra Leona, Côte d'Ivoire, República del Congo, Etiopía, Tanzania y Túnez.

37 Esa es la agenda que consideramos deseable y lógicamente estructurada: es la política —y no la economía— la que debe abrir los caminos de las relaciones exteriores, porque de esa forma se establecen cimientos sólidos que no estarán sujetos a los vaivenes del mercado, la volatilidad de los precios o la variable disponibilidad de fletes.

la cuestión Malvinas y a mayores y mejores oportunidades para el comercio exterior argentino.

La buena noticia es que las oportunidades nunca desaparecen del todo. Ha sido objetivo y guía del presente trabajo brindar al lector un panorama histórico-crítico de la integración africana y las oportunidades que ella ofreció a la República Argentina en un período reciente de la historia de ambos espacios. Este panorama tuvo la indisimulada intención de influenciar a los lectores en la reflexión y construcción hacia el futuro de las relaciones externas dentro del Sur global priorizando una aproximación multilateral, regional y no bilateral, de construcción de vínculos de tipo asociativo, despojado de las actitudes paternalistas que han caracterizado a la política exterior de los países centrales hacia el continente por demasiado tiempo y que han marcado, en forma casi indeleble, la percepción que de ellos tienen los gobiernos Africanos en la actualidad.

En este contexto, creemos que la Unión Africana y el entramado institucional a ella vinculado deben ser estudiados, comprendidos y capitalizados por las diplomacias del Sur, en especial las de aquellos países medianos, como la Argentina, que sufren recurrentemente de la falta de recursos para destinar a sus estrategias de inserción internacional, con el objetivo de lograr un mejor posicionamiento en sus relaciones políticas y económicas con todos los países africanos.

La unidad africana ha sido un proceso lento y complejo, con tropiezos, aciertos, errores, en una de las regiones más desafiantes del planeta. Como quisimos demostrar en este trabajo, ha sido una historia de éxito de la cual nuestros países latinoamericanos tenemos mucho que aprender. Por esta razón hemos abogado por un mayor protagonismo de la integración africana en la estrategia de inserción internacional de la República Argentina, a través de la cooperación: una cooperación entendida como asociación estratégica, construida no por conveniencia, sino por convicción. Esperamos haber contribuido a formar esta convicción en el lector.

## 8. Bibliografía

- CONSANI, Norberto y BOGADO BORDAZAR, Laura. MERCOSUR: Perspectivas a 16 años de Integración. En Consani, Norberto, Sepúlveda Almarzo, Alberto y Zeraoui, Zidane (compiladores) *Transitando los inicios del siglo XXI: las relaciones internacionales de Argentina, Chile y México*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2007.
- ECA, 2019 *African Continental Free Trade Area Questions & Answers*, Addis Abeba, octubre 2019. Disponible en: <https://au.int/en/documents/20180316/afcfta-questions-answers>.
- ECA, 2019 *Economic Report on Africa 2019: Fiscal Policy for Financing Sustainable Development in Africa*, Addis Abeba, marzo 2019.
- GREVI, Giovanni. El Mundo Interpolar. *Foreign Policy edición española*, Nº 38, 2010, 42-45.
- HAAS, Richard. La era de la no polaridad. *Foreign Policy Latinoamérica*, Nº 87, 2008 66-78.

- LECHINI, Gladys. Argentina y África en el espejo de Brasil: ¿política por impulsos o construcción de una política exterior?. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2006
- LECHINI, Gladys (comp.). Los estudios afroamericanos y africanos en América Latina: Herencia, presencia y visiones del otro. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2008.
- LECHINI, Gladys. La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina ¿Mito o realidad?. *Relaciones Internacionales*, Nº 12, Universidad Autónoma de Madrid, 2009, 55-81
- LECHINI, Gladys, El lugar de África en la presidencia de los Kirchner (2006-2009). En *La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*, Ediciones CERIR, Rosario, 2010.
- LOPES, Carlos. Moving from Early Pan-Africanism to African Renaissance. ECA, Addis Abeba, 2013. (Disponible en: <http://www.ECA.org/es-blog/moving-early-pan-africanism-towards-african-renaissance>)
- MATHEWS, Kay, Renaissance of Pan-Africanism: the AU and the New Pan-Africanists. En Ndinga-Muvumba, A. (ed.) *African Union and its Institutions*, Jacana Media, Melville, 2009.
- MIGUEL, Edward. África's turn? MIT Press, Cambridge, 2009
- MORASSO, Carla María. La cooperación Sur -Sur argentina con África Subsahariana en materia agrícola (2003-2012). Tesis Doctoral. Universidad Nacional de Rosario, Rosario, 2015.
- MRECIC, 2016 Plan Argentino de Cooperación en África 2016-2019. Dirección General de Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires, junio 2016.
- MRECIC, 2013 Plan Argentino de Cooperación con África 2013-2015. Dirección General de Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires, julio 2013.
- MRECIC, 2012 Plan de Acción de Cooperación Sur-Sur con el Caribe Anglófono (2013-2014), Dirección General de Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Buenos Aires, noviembre 2012.
- MRECIC, 2011 Plan de Acción para África Subsahariana 2012-2016. Dirección de África Subsahariana, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires, julio de 2011.
- NEPAD, 2020. *African Union Development Agency Annual Report 2019*, Midrand, enero 2020.
- NEPAD, 2019. *The Africa Governance Report 2019: Promoting African Union Shared Values*. African Peer Review Mechanism, en colaboración con the African Governance Architecture, Addis Abeba, 2019.

- NEPAD, 2016. *ABNE in Africa: Towards Building Functional Biosafety Systems in Africa*, Ouagadougou, enero 2016
- OUA, 2000. *Constitutive Act of the African Union*, Lomé, julio 2000
- PETLANE, Tsoeu. APRM Best Practices: Concept, Place and Significance. En Petlane, Tsoeu Petlane y Grudz, Steven (editors) *African Solutions: Best Practices from the African Peer Review Mechanism*. Fanele, Auckland Park, RSA, 2011.
- PUIG, Juan Carlos. La política exterior argentina y sus tendencias profundas. *Revista Argentina de Relaciones Internacionales* N° 1, CEINAR, Buenos Aires, 1975, 7-21
- PUIG, Juan Carlos. La vocación autonomista en América Latina: heterodoxia y secesionismo. *Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas*, N° 39-40, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, 1972, 60-66
- ROXBURGH, Charles. *Lions on the move: the progress and potential of African Economies*. Mac Kinsey Global Institute, Londres, 2010.
- RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel. América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía". *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, N° 104, Barcelona, 2013.
- SCHORR, Martín. Industria y neodesarrollismo en la posconvertibilidad. *Voces en el Fénix*, Año 3, N°16, Buenos Aires, Julio 2012. Disponible en: <http://www.vocesenelfenix.com>
- TAIANA, Jorge, Discurso de Apertura del Seminario Académico Argentino Sudafricano, Buenos Aires, 12 de mayo de 2008.
- UNCTAD *Economic Development in Africa Report 2010. South South Cooperation: Africa and new Forms of Development Partnership*, 2010. Disponible en: [http://www.unctad.org/en/docs/aldcafrica2010\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/aldcafrica2010_en.pdf)
- UA, 2020 *Activity Report of the African Court on Human and Peoples' Rights*, EX.CL/1204 (XXXVI), Addis Abeba, febrero 2020
- UA 2018. *Agreement Establishing the African Continental Free Trade Area*, 10º Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de la UA, Kigali, marzo 2018.
- UA, 2016. *The Peace Support Operations Division (PSOD): Silencing the Guns, Sustaining the Peace*, Addis Abeba, septiembre 2016.
- UA, 2015. *African Commission on Human's and People's Rights Strategic Plan 2015-2019*, 17º Sesión Extraordinaria de la ACHPR, Banjul, febrero 2015.
- UA, 2014. *Decision on the Integration of the APRM into the African Union*. Assembly/AU/Dec.527 (XXIII), Malabo, junio 2014
- UA, 2012. *Decision On The Protocol On Amendments To The Protocol On The Statute Of The African Court Of Justice And Human Rights*. Assembly/AU/Dec.427 (XIX), Addis Abeba, Julio 2012.
- UA, 2010. *Decision on the Integration of the New Partnership for Africa's Development*

*(NEPAD) into the Structures and Processes of the African Union including the Establishment of the NEPAD Planning and Coordinating Agency (NPCA), Assembly/AU/Dec.283 (XIV), Addis Abeba, febrero 2010*

UA, 2003a. *Declaration on Agriculture and Food Security in Africa - Assembly/AU/Decl.7 (II)* Maputo, Julio 2003

ZAKARIA, Fareed. *O mundo pós-americano*. Companhia das Letras, San Pablo, 2008.