

Argelia, Angola y Nigeria durante las presidencias de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015): de la política por impulsos al impulso de una política

Facundo Agrelo

Abstract: El presente trabajo tiene como objetivo analizar en forma sucinta las principales características de la política exterior comercial de la República Argentina respecto al continente africano durante el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015).

Teniendo en cuenta las limitaciones de espacio, se hará un resumen de la política exterior general de Cristina Fernández, un análisis de una política de gobierno hacia la región (plan PADEX), y un repaso por los hitos comerciales más significativos con países no-tradicionales, profundizando en dos países representativos: Argelia y Nigeria.

El primero de ellos, por su relevancia estratégica para la administración kirchnerista, evidenciada en la visita presidencial en 2008, la intensidad que alcanzó el intercambio comercial en el período analizado y su incidencia en la explicación del superávit argentino con el continente.

La elección de **Nigeria** obedece a la escasez de producción académica en torno al tema y al hecho de ser un país casi inédito en el mapa de relacionamiento comercial externo hasta la asunción de Cristina Fernández. Otros motivos son el crecimiento explosivo que tuvieron nuestras exportaciones, Pero también –en clave prospectiva- el potencial de relacionamiento con el mercado más poblado del continente.

Se concluirá con una reflexión final donde destaca el cambio en variables sistémicas como factor explicativo de la atracción por el continente, se sugieren potenciales líneas de acción y se plantea si es posible convertir las políticas de gobierno respecto al continente (la llamada ‘política por impulsos’ bautizada por Gladys Lechini) en verdaderas políticas de estado.

LA POLÍTICA EXTERIOR DE CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER - RASGOS ESTRUCTURALES

Néstor Kirchner (2003-2017) inauguró un modelo de inserción de corte desarrollista. Esto, en un marco de franco contraste con la llamada política de ‘alineamiento automático’ con los Estados Unidos. Ejemplo de ello es la oposición a las recomendaciones de los organismos internacionales de crédito, y la voluntad de hacer ingresar nuevamente a la Argentina en el sistema, pero también la solidaridad latinoamericana, y un enfoque económico del Mercosur –a diferencia de Brasil, que le otorgó también un cariz estratégico y geopolítico–.

Cristina Fernández asumió su presidencia en un contexto internacional muy favorable. La carrera alcista de los precios de las materias primas recién estaba comenzando y la economía mostraba claros signos de recuperación, con baja inflación y altas tasas de crecimiento.

La nueva Jefa de Estado fue electa por amplia mayoría, lo que le otorgó mayor legitimidad frente al electorado. La política de desendeudamiento externo, desplegada por Néstor, se conjugó con lo anterior para otorgar al nuevo gobierno un margen amplio de maniobra en el diseño de su política exterior. La estrategia de relacionamiento externo desarrollada durante la presidencia de Cristina no se apartó del libreto trazado por el expresidentes. Las modificaciones a las líneas de acción desarrolladas por la gestión anterior fueron puntuales y obedecieron a cambios puntuales a nivel sistémico, como la crisis financiera internacional de 2008

Este tipo de cambios en el tablero internacional, y la mayor propensión del sistema hacia la multipolaridad en materia de relacionamiento interestatal, llevaron a ajustes en el modelo de inserción iniciado a comienzos de siglo. América del Sur, por su parte, continuó siendo uno de los principales marcos de referencia de las acciones de política exterior.

Al igual que en la administración de Néstor Kirchner, el Mercosur continuó siendo identificado como un pilar estratégico a nivel económico, pero también se politizó. Ejemplo de ello es la inclusión de Venezuela al bloque –un país de la órbita del México y el Caribe– por motivos ideológicos, a la vez que para contrapesar el poder de Brasilia en el área de integración económica.

Mayo de 2008 marca el inicio de una organización enfocada a incentivar la integración regional. El privilegio de la exclusividad detentado por el Mercosur queda axial eclipsado. Se crea en Brasil la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), compuesta por todos los países que conforman Sudamérica. La promoción en áreas como la educación, energía, salud, infraestructura, ambiente, y democracia.

En la misma línea de pensamiento, el rol clave estrechado con Brasil continuó teniendo una posición destacada entre las relaciones desarrolladas con la región.

Así como se destacaron continuidades, las rupturas vinieron de la mano de un mayor activismo en el ámbito del G-20. El foro informal obtuvo una mayor relevancia en virtud de la crisis financiera de 2008. Argentina pretendió resaltar su perfil multilateral, e intentó influir en el diseño del sistema macroeconómico y financiero.

A pesar de la adopción de una postura menos confrontativa y beligerante por parte de la nueva presidente, al igual que en el periodo anterior, durante estos años se conservaría el tono crítico hacia las medidas del Consenso de Washington, bajo la lógica ya conocida de crisis-intento de recomposición (Busso, 2016).

En un escenario de desaceleración financiera del sistema internacional y de las economías más representativas, Cristina Fernández de Kirchner eligió profundizar la estrategia de diversificación empezada por Néstor. La desconcentración geográfica de los destinos de exportaciones, y el shift de las exportaciones hacia bienes con mayor valor agregado se profundizarían en el ciclo analizado.

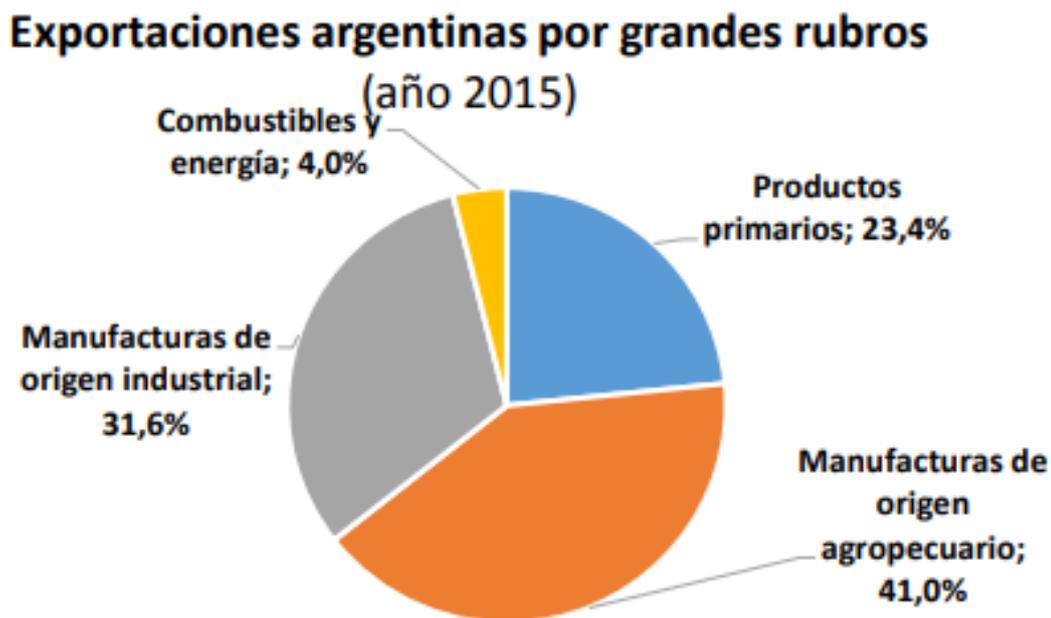
La política exterior continuó teniendo un fuerte cariz personalista, encarnado en la cabeza del Poder Ejecutivo. Esto es evidenciado por la promoción de las exportaciones argentinas, y la atracción de inversiones extranjeras. Las giras presidenciales por destinos no tradicionales como Argelia o Angola fueron una de las características que definió a la política de Cristina Fernández. La otra fue la adopción de una innúmera cantidad de medidas proteccionistas. Entre las más usadas se encuentran las licencias no automáticas, la aplicación de cuotas de importación, y el establecimiento de los llamados *referente prices*.

La mencionada combinación de políticas ofensivas y defensivas de comercio exterior, trajo como consecuencia un boom en el volumen de las exportaciones locales, que aumentaron más de un 50% entre el año 2007 y el 2011. El superávit de la balanza comercial se volvió una constante, a diferencia de la década de 1990, con el peso sobrepreciado. Las estadísticas entregan una cifra promedio en torno a

los U\$S 13 millones.

Otra de las políticas de la administración de C. Fernández de Kirchner fue la estrategia de desendeudamiento encabezada por el gobierno de Néstor. Uno de los mayores logros políticos fue la sanción por la Asamblea General de una resolución en el año 2015 que advertía por los fondos de inversión que especulan con deuda soberana.

Finalmente, es posible afirmar que, durante el mandato presidencial de Fernández, existió una continuidad con respecto al modelo de inserción internacional llevado adelante durante la anterior gestión. Si bien como se pudo observar, existieron distintos ajustes en el diseño de política exterior, los mismos fueron más reacciones defensivas tendientes a la supervivencia del modelo que el fruto de una estrategia a largo plazo.



Fuente: http://www.cac.com.ar/data/documentos/1_CAC%20Las%20exportaciones%20argentinas%20-%20Evo-luci%C3%B3n%20reciente%20y%20caminos%20para%20su%20expansi%C3%B3n.pdf

ÁFRICA Y LA ARGENTINA: CONSIDERACIONES PRELIMINARES

África no fue históricamente un área significativa en el diseño de política exterior argentina ni en sus estrategias de inserción en el sistema internacional. Visto en perspectiva temporal, el continente africano fue percibido como un todo marginal más o menos homogéneo y sus estados fueron objetos esporádicos de algunas iniciativas, a través de acciones externas aisladas, discontinuas, que Lechini ha agregado bajo el término 'política por impulsos'. Los cambios entre gobiernos civiles y militares contribuyeron a los vaivenes de la política exterior argentina y promovieron la política por impulsos¹.

Comparada con nuestros vecinos, África posee un perfil más que discreto en los diseños de nuestra política exterior. El periodo bajo análisis profundizó una tendencia de bilateral con los estados nortáfricanos y con Sudáfrica.

¹ Gladys Lechini, 2011, 'Argentina y África en el siglo XXI. Bajo la sombra de Brasil', Argentina, Colección de Revistas de la Universidad de Sao Paulo (USP), pp. 179-197.

El formato bajo el cual se concibieron los vínculos fue comercialista, evidenciado en las reuniones de las llamadas 'co-mixtas'. Se destaca el crecimiento sostenido de los intercambios comerciales, la exploración de oportunidades de cooperación técnica y se reitera la solicitud de apoyo africano al reclamo argentino sobre Malvinas. Desde el conflicto con los *holdouts*, se agregó también como tema de agenda la búsqueda de apoyos políticos en la Asamblea General de Naciones Unidas.

Lechini advierte un descuido por el espacio geoeconómico del África subsahariana, que presenta un cuadro de oportunidades que otros estados están aprovechando. Esta autora destaca tanto la cuenca del golfo de Guinea para el caso del petróleo, las exploraciones petroleras en el este de África (Mozambique, Tanzania y Kenia), y los yacimientos de gas metano descubiertos entre Uganda, Rwanda y la República Democrática del Congo. Argentina cuenta con recursos humanos de nivel mundial y la experiencia histórica del INTA en diversas latitudes y climas, lo cual le permite brindar cooperación Sur-Sur en condiciones comparativamente mejores que otros países de agricultura tropicalizada.

¿DE LA POLITICA POR IMPULSOS AL IMPULSO DE UNA POLÍTICA?

Durante éstos años el multilateralismo y la cooperación Sur-Sur continuaron definiendo gran parte de los contactos mantenidos con África. La Cumbre África- Latinoamérica, y la Cumbre América del Sur- Países Árabes se observaron como los recintos que registraron una mayor actividad. Eventos como la primer Reunión de Altos Funcionarios de ASA en junio de 2008 en Brasil, la I Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores que se celebró de febrero de 2008 en Buenos Aires, la II Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores en el Cairo, Egipto a principios de marzo de 2009, y la realización de la II Cumbre de Presidentes de América del Sur y los Países Árabes el 31 de marzo de 2009, favorecieron el desarrollo de un entramado de cooperación bajo la lógica Sur-Sur.

En el ámbito del MERCOSUR se destacó el Acuerdo de Libre Comercio suscripto con Egipto el 2 de agosto de 2010 en San Juan, Argentina. Este acuerdo se transformó en el segundo convenio de este tipo que se alcanza entre la organización regional y un socio externo a la región (CEMOC, 2013).

“LOS OLVIDADOS”: HITOS ALCANZADOS DURANTE EL SEGUNDO MANDATO DE CRISTINA FERNÁNDEZ CON PAÍSES NO-TRADICIONALES DEL ÁFRICA SUBSAHARIANA

Desde el punto de vista de nuestra balanza comercial, Egipto, Argelia, Sudáfrica, Marruecos, Libia, Túnez, y Angola encabezaron los primeros lugares en el ranking de intercambios. En lo que respecta a las exportaciones, mientras en el año 2007 se vendió al continente africano por U\$S 3.966.505.000, en el 2011 este monto se vio acrecentado hasta los U\$S 6.355.546.000, lo cual significó un incremento del 60%.

Destinos a los que Argentina exportó una cifra superior a US\$ 1.000 millones

Año 2003

Destinos	Millones de US\$
1 Brasil	4.663
2 Chile	3.536
3 Estados Unidos	3.133
4 China	2.478
5 España	1.387
6 Países Bajos	1.094

•En 2003 Argentina exportaba más de US\$ 1.000 millones solamente a 6 países.

Fuente: INDEC

Año 2012

Destinos	Millones de US\$
1 Brasil	16.494
2 Chile	5.064
3 China	5.021
4 Estados Unidos	4.132
5 España	2.652
6 Países Bajos	2.235
7 Venezuela	2.225
8 Canadá	2.194
9 Colombia	2.067
10 Uruguay	1.982
11 Alemania	1.981
12 Perú	1.923
13 Indonesia	1.634
14 Argelia	1.502
15 Corea	1.378
16 Paraguay	1.365
17 Japón	1.223
18 India	1.183
19 Italia	1.172
20 Sudáfrica	1.050
21 Malasia	1.029
22 Egipto	1.013

•Entre 2003 y 2012 Argentina sumó 16 países a la lista de naciones a las que exporta más de US\$ 1.000 millones.



Fuente: http://www.cancilleria.gov.ar/userfiles/ppt_padex_version_final_1.ppt.pdf

A lo largo de todo el periodo analizado, la balanza comercial con África arrojó un creciente superávit en favor de Argentina. Finalmente, cabe destacar la concentración de las exportaciones en productos como los cereales, los pellets de soja y desperdicios de la industria alimenticia

Al igual que durante el anterior mandato, la retórica de la cooperación Sur-Sur, la búsqueda de diversificar los intercambios comerciales, y el mayor activismo en el ámbito multilateral, fueron las tres variables que explicaron los contactos mantenidos con África.

Sin embargo, también se profundizó el vínculo con países que gozaron, históricamente, de una importancia poco significativa. A continuación, se realizará un breve *racconto* de los avances registrados con los países del sub-continente, los cuales –a excepción de Sudáfrica- han sido objeto de escasa o nula atención por parte de la academia:

Kenia: La visita de Héctor Timmerman significó la primera de su tipo en la historia de la relación bilateral. Timmerman se refirió a la posición argentina favorable a incrementar la representación de los países africanos en organizaciones y foros internacionales, en reconocimiento a la creciente importancia de la región. La secretaria de Gabinete, Amina Mohamed, insistió por su parte fortalecer sus lazos económicos con Argentina, especialmente en turismo y hotelería, exportaciones de productos agrícolas como flores naturales, té procesado, café y nueces de macadamia. La no-complementariedad de nuestras economías siembra dudas sobre el futuro de la relación en este ámbito.

Botswana: visita oficial en Septiembre de 2015. La cancillería destacó el hecho de ser el país de África subsahariana con el periodo más largo de elecciones democráticas. Si bien los vínculos comerciales son casi nulos, la suscripción de un Memorandum de Entendimiento de Consultas Políticas abre la puerta a la diversificación del vínculo en el largo plazo.

Etiopía: en el año 2015, una delegación visitó Cancillería con el objetivo de estudiar, analizar y compartir experiencias para la elaboración de políticas tecnológicas, en el contexto de la preparación de la sección “Ciencia, Tecnología e Innovación” del Segundo Plan de Crecimiento y Transformación que contempla el país africano. Los funcionarios manifestaron su interés en conocer con mayor profundidad la organización del sistema de investigación y desarrollo argentino, los programas actualmente en ejecución y la implementación práctica de la innovación, en especial en el campo agropecuario y de la biotecnología. El motivo principal es la estructura económica de Etiopía, basada en la agricultura, que absorbe el 45% del Producto Interior Bruto.

Mozambique: en el año 2011 fue suscripto un importante Memorando de Entendimiento en materia de agricultura. Se concluyó también un Memorandum sobre ciencia. Otros asuntos de interés común fueron la Supresión de visas y la cooperación en materia deportiva, materia sobre la cual se firmaron acuerdos en 2008.

Sudáfrica: el segundo mandato de Cristina Fernández fue testigo de la Cuarta reunión de la Comisión Bilateral, celebrada en Sept 2013. Se destacó allí la coincidencia **visiones sobre temas internacionales:** cambio climático, derechos humanos, la respuesta a la recesión global y a la crisis financiera y económica y su impacto en el desarrollo.

Se concluyeron Acuerdos de intercambio de información fiscal y aduaneros. Se manifestó la intención de trabajar conjuntamente con otros países en desarrollo, con el objetivo de encarar los puntos débiles de Tratados Bilaterales de Inversión de primera generación. Se concluyeron en total más de 40 acuerdos, lo que sin duda posiciona a Sudáfrica como el país con más densidad de relaciones durante el ciclo analizado.

Senegal: su economía (junto con Costa de Marfil) es una de las más importantes en la subregión occidental. El comercio bilateral entre la Argentina y Senegal reflejó durante el periodo una tendencia creciente, con una balanza comercial tradicionalmente favorable a nuestro país. Sumado a todo ello, se manifestó un gran interés por parte de Senegal de avanzar en temas de cooperación agrícola y ganadera. Varios diplomáticos coinciden con la necesidad de la reapertura de nuestra representación allí, lo cual ayudaría a su vez a descongestionar las concurrencias consulares de Nigeria².

En febrero de 2015, el vicedecano Zuain realizó una visita al país, junto a Djibouti y Tanzania. Avanzaron en la concreción de proyectos conjuntos en las áreas de ganadería, agricultura y seguridad costera. Senegal, por su parte, agradeció la recepción de inmigrantes senegaleses. El país comprometió su apoyo en la causa Malvinas y en la lucha contra los fondos buitres.

Tanzania: se suscribió un convenio de colaboración entre las academias que forman a los diplomáticos de ambos países.

Argelia:

En el periodo objeto del presente trabajo (2007-2015), se puede ver como Argelia incrementó su relevancia en términos relativos dentro de la Política Exterior en materia comercial. La crisis financiera internacional del año 2008, junto con la idea de desconcentración geográfica del comercio exterior del país, empujaron al Poder Ejecutivo a ahondar en la política de diversificación hacia mercados no tradicionales.

Esta nueva etapa se plasmó en diversos acuerdos y gestos políticos hacia el continente, como la celebración de reuniones producto de la IV Reunión de la Comisión Mixta para la Cooperación Económica, la visita oficial de Cristina Fernández a Argelia en 2008, la visita a Angola en 2012 y las primeras visitas de un Canciller argentino a muchos estados del continente sub-sahariano.

² <https://www.mrecic.gov.ar/el-vicecanciller-argentino-y-delegacion-finalizaron-su-mision-en-africa-con-la-visita-senegal>

Respecto a Argelia en particular, la organización de misiones comerciales, y la presencia de un Presidente en territorio argelino tras 24 años, imprimieron dinamismo a los contactos bilaterales. A su vez, se destacaron las diversas reuniones en espacios birregionales: la Cumbre África-Latinoamérica (ASA), y la Cumbre América del Sur- Países Árabes (ASPA). Una constante durante el ciclo analizado es la presencia de un discurso anclado en la cooperación Sur-Sur.

En el sub- periodo 2007-2011 los intercambios comerciales entre Argentina y el país del Magreb aumentaron más del doble (116%).

La base de datos de la ALADI muestra cómo el intercambio entre ambas naciones se disparó de los U\$S 784.503.000 en 2007, a U\$S 1.701.792.000 en 2011, el enorme crecimiento experimentado por las exportaciones argentinas fue el motivo de esta suba. De esta manera, el país nor-africano logra posicionarse en un inédito lugar de privilegio en la incipiente red descentralizada de relacionamiento comercial externo.

En lo que respecta a la integración de las exportaciones de argentina hacia Argelia, podemos observar:

1. Durante el sub-periodo 2007-2011, estuvo concentrada en un puñado de bienes y tuvo un nivel de diversificación muy bajo.
2. La oferta de exportaciones se concentró en el grupo de las MOA. La mayoría de las ventas se enfocaron en productos como pellets de soja, el aceite de soja y la leche en polvo.
3. En cuanto a las importaciones, las compras argentinas también se concentraron en pocos productos, sobre todo en rubros como el de papel, plásticos, cartón, energía (gas) y fosfato de calcio y cemento, en un momento donde el impulso doméstico a la industria y a las obras de infraestructura demandaban este tipo de bienes.

Como último comentario, el país africano incrementó su importancia para nuestro país como destino no-tradicional. Su inclusión en el Programa de Aumento y Diversificación de las Exportaciones (Plan PADEX, 2012) evidencia la importancia estratégica en el modelo de desarrollo kirchnerista. El superávit de la balanza comercial –una constante en las relaciones argentino-africanas en general- fue teniendo cada vez más incidencia en el saldo positivo arrojado por la balanza comercial argentina a nivel global, lo cual -a la postre- amplió los márgenes de autonomía del país en el sistema internacional.

Nigeria:

Nigeria es uno de los países más industrializados y prósperos de África, hace pocos años logró un crecimiento del 7,8%, actualmente posee casi 170 millones de habitantes y es el primer productor de petróleo de la región. Diferentes analistas señalan que su PIB será mayor al de Sudáfrica para finales de 2014, convirtiéndola en la primera economía de la región. En el aspecto político, por su parte, Abuja alberga la Sede del ECOWAS³, donde Nigeria posee un rol protagónico.

Los logros de la relación durante el período fueron puntuales. En el año 2014, el Ministerio Federal de Agricultura de Nigeria autorizó la importación de pescado argentino, restableciendo así el acceso a un mercado significativo para especies como corvina, merluza y sábalo, ventas que han superado los U\$S 30 millones anuales.

Claramente, estos hitos presentan mayor importancia para determinadas provincias, como Chubut y Santa Cruz, que para el conjunto de la economía nacional considerada como un todo.

Un desafío poco conocido en la relación bilateral –el cual continúa hasta el día de hoy- fue de tipo administrativo. Actualmente, la embajada de Nigeria en Abuja tiene a su cargo más de 19 concurren-

³ Economic Community of West African Countries.

cias. Tamaña carga burocrática torna difícil, por no decir imposible, el seguimiento detallado de la situación política del país y la identificación de nichos de negocio para nuestras exportaciones. Este es un elemento que sin duda debería ser considerado a la hora de diseñar una nueva estrategia de política exterior hacia el país.

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN RELACIÓN A ÁFRICA: EL PADEX, DE LA POLÍTICA POR IMPULSO AL IMPULSO DE UNA POLÍTICA

El llamado Programa de Aumento y Diversificación de las Exportaciones tuvo como fin general mejorar en términos cuantitativos y cualitativos las exportaciones argentinas.

Se definió un **grupo de quince países prioritarios** para mejorar de manera sustantiva los envíos argentinos a partir del año 2014, que respondió a los criterios trazados desde el Palacio San Martín de tratarse bien de países **BRICS y otras naciones emergentes de gran tamaño, o bien de naciones emergentes extra-regionales con alta potencialidad importadora.**

¿Cuáles fueron sus objetivos específicos?

- Incrementar las exportaciones tradicionales
- Contribuir al desarrollo exportador de las economías regionales.
- Incrementar el número de empresas exportadoras.
- Diversificar los destinos de exportación y la canasta exportadora.⁴

El **PADEX** contó con **dos componentes** con objetivos diferenciados. El primero **compuesto por 'Países Emergentes Dinámicos'**. El énfasis estuvo puesto aquí en la mejora cuantitativa de las exportaciones. El segundo, compuesto por las naciones de **América Latina**, colocó el énfasis en la mejora cualitativa de las exportaciones y en la integración productiva.

Esta política pública se insertó en un contexto de una restricción externa que se hacía cada vez más manifiesta. El cepo cambiario y la imposibilidad de acudir al financiamiento internacional por el conflicto con los *vulture funds* no dejaba muchas alternativas – o se conseguían más dólares, o la macroeconomía estaba destinada a implosionar por vía cambiaria.

Si bien no fue continuado por la Cancillería, el PADEX puede ser leído como un intento de superar la lógica cortoplacista respecto al continente africano, con proyecciones que excedían al mandato de Cristina Fernández. El programa puede verse también como el embrión de una verdadera política de estado, una *rara avis* en las relaciones entre Afrecha y nuestro país.

⁴ http://www.cancilleria.gov.ar/userfiles/ppt_padex_version_final_1.ppt_.pdf

Exportaciones potenciales de productos y destinos seleccionados – Componente I (en US\$ MM)

PAÍS	2013	2014	2015	Var. 2013 / 2015
Angola	65,8	89,0	120,7	83%
Arabia Saudita	97,9	168,2	271,2	177%
Brasil	1.302,0	1.457,2	1.685,0	29%
China	499,6	630,3	799,6	60%
Emiratos Árabes	85,5	125,1	184,1	115%
India	944,2	1.451,4	2.400,9	154%
Indonesia	50,9	82,8	131,8	159%
Kazajstán	0,8	6,8	16,4	2050%
México	355,7	407,6	479,9	35%
Nigeria	38,5	51,1	67,2	75%
Qatar	2,4	10,5	22,8	870%
Rusia	116,8	140,4	173,8	49%
Sudáfrica	146,9	187,9	246,4	68%
Turquía	21,0	43,5	77,9	271%
Vietnam	197,1	251,5	326,5	66%
Subtotal Componente I	3.925,1	5.103,3	7.004,2	78%



¿Cuál fue el resultado del programa? Contrastando las cifras proyectadas por cancillería en el año 2012 (imagen superior) con las disponibles en el atlas del Massachusetts Institute of Technology para 2016 (imagen inferior), podemos concluir que las estimaciones no se cumplieron para dos de los tres países africanos incluidos. Sólo Sudáfrica muestra una mejora en la performance como destino de nuestras exportaciones. Los envíos a Nigeria volvieron al nivel de 2012, mientras que los de Angola incluso retrocedieron (a poco más de USD 36.000.000):

País	Valor de las Exportaciones	Crecimiento porcentual (2015-2016)
Egipto	\$ 1.790 millones	3.1
Argelia	\$1.160 millones	2
Sudáfrica	\$811 millones	1.4
Nigeria	\$38.3 millones	0.067
Angola	\$36.8 millones	0.067

Fuente: elaboración propia en base a estadísticas del Massachusetts Institute of Technology.⁵

⁵ <https://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/arg>

REFLEXIONES FINALES

En línea con la opinión de Lechini, durante la primera década del siglo XXI parece comenzar a gestarse un nuevo impulso con políticas tendientes a facilitar la relación bilateral. La apertura o reapertura de embajadas (en Angola, Mozambique y Etiopia) y la firma de MOU's y acuerdos de cooperación en materia agrícola, educativa y consular, entre otros.

Las cifras respaldan esta hipótesis: mientras en el periodo 1960-2003 se firmaron 88 actos internacionales, entre 2003 y 2011 se suscribieron 70 acuerdos, lo cual es un indicador importante de la mayor institucionalización de los vínculos y de los intereses⁶.

Respecto a la política seguida hacia el África subsahariana, pueden identificarse líneas de continuidad con el periodo de Carlos Menem, con una estrategia de corte comercialista y selectiva, ya que Nigeria y Sudáfrica se convirtieron en sus principales socios y puerta de entrada de los mercados regionales de ECOWAS y SADC, que respectivamente lideran ambos Estados⁷. Sin embargo, la incorporación de elementos de cooperación sur-sur y triangular, y la inclusión de temas políticos en la agenda (como en conflicto con los 'fondos buitres' y Malvinas), enriquecieron los vínculos y revalorizaron estratégicamente a países hasta entonces olvidados.

En materia política, la ideología que nutrió a la pasada administración tuvo como uno de los elementos salientes el uso de la 'causa Malvinas' (a decir de Vicente Palermo⁸) para lograr adhesiones en el ámbito doméstico. Ello se tradujo, en el ámbito internacional, en la beligerancia retórica en el marco de los foros internacionales (Comité de Descolonización de Naciones Unidas, foros de la CELAC, Unasur y MERCOSUR, entre otros). Pero también en la búsqueda de aliados políticos que pudiesen aportar votos y masa crítica en los organismos internacionales:

Es así como el continente africano, con sus más de 50 estados, adquirió una relevancia estratégica de la que nunca había gozado hasta entonces. Esta relevancia estratégica también alcanzó al plano comercial, por cambios en variables sistémicas.

El periodo 2007-2011 encontró a la Argentina en el punto álgido del llamado superciclo de los commodities, mientras que la etapa 2011-2015 muestra una tendencia decreciente de los precios internacionales de la soja y, por ende, un descenso en los términos de intercambio. Es en este momento cuando el interés de la Cancillería por el continente parece incrementarse (visita oficial a Angola en 2012, plan PADEX).

Otro cambio sistémico que empujó al país hacia África fue la necesidad de abrir nuevos mercados frente al cierre de los tradicionales y la presión de la incipiente restricción externa.

Pero también hubo razones ideológicas: en el sistema de creencias de Cristina Fernández, diversificar los destinos de las exportaciones era visto como una forma de reducir la dependencia de Estados Unidos y Europa, aumentar los márgenes de autonomía y protegerse ante una nueva crisis financiera internacional.

En cuanto al patrón de comercio, consistió en el intercambio de materias primas por materias primas y algunas manufacturas de baja complejidad, como químicos y fosfatos. El intercambio con algunos

⁶ Gladys Lechini, 2011, 'Argentina y Afrecha en el siglo XXI. Bajo la sombra de Brasil', Argentina, Colección de Revistas de la Universidad de Sao Paulo (USP), pp. 179-197.

⁷ Buffa, Diego, 'La proyección argentina, desde su retorno a la democracia, hacia el Afrecha subsahariana', Revista Ciencia Política N°5, Enero-Junio 2008, ISSN 1909-230X/Pags. 50-72.

⁸ Palermo, Vicente, 'Sal en las heridas'.

países, como Angola y Egipto, muestra sin embargo un patrón de comercio inter-industrial: exportación de MOIs (como maquinaria agrícola) por MOAs.

A modo prospectivo, dos factores empujan a nuestro país a continuar reforzando su presencia en el continente.

El primero es la existencia de mercados con oportunidades comerciales sin explotar, como el nigeriano, con 190 millones de personas, pero solo USD 38 millones de exportaciones en 2016.

El segundo, la complementariedad de la economía argentina con las economías africanas. La expansión de la frontera agrícola y el problema perenne de la seguridad alimentaria son oportunidades para que nuestro país exporte maquinaria agrícola, semillas modificadas genéticamente, agroquímicos y –sobre todo- *know-how* en materia de uso sustentable de suelos, sanidad animal y uso del agua para riego. Es necesario reabrir embajadas (hoy, Argentina tiene presencia en sólo 11 de los 55 estados del continente), diversificar las relaciones con los países al sur del Sáhara y reflatar políticas como el ya analizado PADEX con países nuevos con potencial a mediano plazo, como la República Democrática del Congo.

Pero también asoman otras tareas pendiente, como explorar nuevas áreas (biotecnología, fármacos genéricos) y recomponer las relaciones con el África hispanohablante como interlocutor válido ante la Unión Africana, luego del desplante al presidente de Guinea Ecuatorial en su última visita a Argentina–errores diplomáticos que nuestro país no se puede volver a permitir.

La heterogeneidad de África, la volatilidad económica y la fragilidad política en la mayoría de los estados son factores que deben ser tenidos en cuenta a la hora de diseñar las próximas políticas hacia el continente. El Plan Nacional para África 2016-2019 es un paso en la dirección correcta, aunque está lejos de representar un proyecto integral y con vocación de futuro, como sí lo tiene Brasil. La ausencia de políticas de estado hacia el continente solo puede ser superada si dejamos de ver en África como una solución a nuestros déficits transitorios de balanza comercial y necesidades políticas cortoplacistas, y comenzamos a concebirla como una región rica en historia, valores y cultura. Cambiar –en otras palabras- la política por impulsos, por el impulso de las políticas.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Gladys Lechini, 2011, 'Argentina y África en el siglo XXI. Bajo la sombra de Brasil', Argentina, Colección de Revistas de la Universidad de Sao Paulo (USP), pp. 179-197.
- Programa PADEX, en [http://www.cancilleria.gov.ar/userfiles/ppt_padex_version_final_1.ppt .pdf](http://www.cancilleria.gov.ar/userfiles/ppt_padex_version_final_1.ppt.pdf)
- Cámara Argentina de Comercio y Servicios. "Las exportaciones argentinas: Evolución reciente y caminos para su expansión", en http://www.cac.com.ar/data/documentos/1_CAC%20Las%20exportaciones%20argentinas%20-%20Evoluci%C3%B3n%20reciente%20y%20caminos%20para%20su%20expansi%C3%B3n.pdf
- Diario La Nación, nota 'Todos los caminos conducen a África'. En <https://www.lanacion.com.ar/1173814-todos-los-caminos-conducen-a-africa>
- Lechini, Gladys; Morasso, Carla. 'Los variados ámbitos de la CSS en el Siglo XXI. Las iniciativas de Brasil, Argentina y Venezuela hacia los países de África. De la diversidad a la consonancia: la Cooperación Sur-Sur'. México DF- Puebla; Año: 2014; Págs. 323 – 355.
- Mateos, Oscar, 2015, "¿De la «tragedia» al «milagro»? África Subsahariana en el nuevo contexto

multipolar”, en *Cuadernos Críticos*, N° 193, Fundación Lluís Espinal, Barcelona.

- Alvarez Acosta, María Elena, 2006, “África Subsahariana: ¿Caminos Propios o Impuestos”, en *Contra Relatos desde el Sur. Apuntes sobre África y Medio Oriente*, Año II, no. 3, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba.
- Buffa, Diego, 2016, “La necesidad de abandonar la máscara de la simplificación. Representaciones y dinámicas de los conflictos subsaharianos de Posguerra Fría”, en *Voces en el Fénix*, N° 57, agosto, Buenos Aires.
- Buffa, Diego, ‘El Afrecha subsahariana en la política exterior Argentina: las presidencias de Alfonsín y Menem. CEA-UNC, 2006.