

El impacto de China en la economía política de África en el siglo XXI

Artur Colom Jaén



Fotografía: "You're fortunate", [Derrick Ofosu Boateng](#)

Uno de los cambios más significativos de la economía política africana en las dos últimas décadas es sin duda la intensificación de la presencia china en el continente. Esta circunstancia se expresa a diferentes niveles: comercio, inversiones, créditos, transferencia tecnológica y también migraciones. Esta intensificación tiene que ver con el espectacular crecimiento económico de China, que hace que se incremente su presencia en los mercados globales, pero también tiene que ver con el despliegue de políticas públicas por parte del gobierno de Beijing, así como con el incremento de la agencia de muchos gobiernos africanos, que ven una oportunidad de diversificar sus alianzas económicas y estratégicas internacionales.

Como es natural, estos cambios no están exentos de tensiones en la arena internacional. La intensidad de la mutación es tal que los socios económicos tradicionales de los países africanos, Europa y EE.UU., ven amenazada su posición preeminente con respecto de la

definición de las políticas públicas en el continente. Hay quien ve en estos cambios un nuevo imperialismo, en el que las autoridades chinas ofrecen préstamos e infraestructura a cambio de petróleo, minerales y tierras agrícolas con el fin de sostener el crecimiento del gigante asiático. Como una extensión de este planteamiento, se llega a afirmar que las inyecciones financieras de China en países africanos responden a una lógica de atraparlos en una espiral de deuda para acabar dominándolos (*debt-trap diplomacy*). Desde otras posiciones, la creciente presencia china es vista como una oportunidad para romper el cuasi-monopolio occidental de las ideas, las estrategias y las inversiones en el continente. Desde este punto de vista, el modelo chino de desarrollo es percibido como una alternativa al dominio de las estrategias neoliberales de las últimas tres o cuatro décadas y que tan poco han aportado en términos de reducción de la pobreza y transformación estructural.

En este artículo ofrecemos una panorámica de estos debates, centrándonos en el caso de Etiopía como ejemplo de país africano donde China tiene una presencia notable, y en dos iniciativas que marcarán la economía política africana y global en la próxima década: la *Belt and Road Initiative*, y la *African Continental Free Trade Area*.

De Zhen He al FOCAC, pasando por Zhou Enlai

Si bien es cierto que la presencia china actual en África es la más intensa de la historia, y tiene un significado relevante en el contexto contemporáneo de globalización y post-globalización en que se ha consolidado, no es ni mucho menos un fenómeno nuevo. Bien conocidas y documentadas son las expediciones del explorador y diplomático chino Zheng He a la costa oriental africana a principios del siglo XV, aunque el impacto que tuvieron fue limitado. Una cuestión bien distinta es en el siglo XX con el advenimiento de la República Popular el año 1949. De la mano del primer ministro Zhou Enlai, China dedicó esfuerzos diplomáticos a tejer alianzas ideológicas y estratégicas con diferentes países africanos con gobiernos de orientación socialista como Ghana, Tanzania o Zambia. Esta iniciativa diplomática fue acompañada a partir de los años 60 de modestos pero reconocidos programas de cooperación en el ámbito de la sanidad y la agricultura, que de hecho continúan hasta hoy. La construcción de una línea de ferrocarril entre Zambia y Tanzania entre 1970 y 1976 con financiación y tecnología chinas, el conocido TAZARA, todavía se recuerda como uno de los grandes hitos de la cooperación China-África en tiempos de la Guerra Fría. Estos esfuerzos económicos y de impulso de un espacio compartido en la arena internacional en la primera etapa de la República Popular dieron pie al reconocimiento de Naciones Unidas en detrimento de Taiwán el año 1971, sobre todo gracias a los votos de los representantes africanos.

Las décadas de los 80 y 90 se caracterizan por un decaimiento de la intensidad de las relaciones sino-africanas. En parte ello se explica por la crisis del desarrollo en África, y en parte también por la concentración de esfuerzos en la transición post-Mao del país asiático. En los años 2000, con China como miembro de la Organización Mundial del Comercio y emergiendo como una potencia económica exportadora, el interés por la parte china renace. Fruto de ello son las sucesivas reuniones del *Forum on China-Africa Cooperation* (FOCAC), que tienen lugar trienalmente desde el año 2000. Muy significativamente, la

práctica totalidad de presidentes africanos acude a estas reuniones de alto nivel, donde se escenifican los compromisos estratégicos y financieros entre China y África.

En la última reunión del FOCAC, que tuvo lugar en septiembre de 2018 en Beijing, el gobierno chino anunció el compromiso de dedicar 60.000 millones de dólares a diferentes programas de financiación en los próximos años. El incremento de los compromisos financieros adquiridos por China en las sucesivas reuniones del FOCAC ha sido notable, pasando a ser un actor de primer orden en el ámbito de la cooperación financiera en el continente. De los 5.000 millones de 2006 se pasó a 10.000 el año 2009, 20.000 el año 2012, y a 60.000 en 2015 en el marco del impulso de la iniciativa *Belt and Road*. Lo que destaca en el compromiso de 2018 es el cambio en la composición del paquete financiero en relación a los anteriores, en los que había un alto grado de concesionalidad. Con todo, se dedicarán 15.000 millones a donaciones, préstamos sin interés y préstamos concesionales; 20.000 a líneas de crédito; 10.000 a un fondo especial para inversiones en el continente por parte de empresas chinas y 5.000 a un fondo especial para financiar importaciones desde África. Finalmente, y por primera vez, se espera movilizar 10.000 millones procedentes de empresas privadas con el fin de que sean invertidos en el continente. En resumen, hay una moderación respecto de los compromisos anteriores, y el grado de concessionalidad es más limitado, revelando una preocupación por reducir riesgos.

Los intercambios China-África consisten esencialmente en que desde África se exportan materias primas hacia China, y de China se importan mercancías elaboradas como productos electrónicos o material de transporte

Con el estallido de la pandemia de la COVID-19, muchos de estos programas se han tenido que redefinir. A pesar de mantener el planteamiento que se había consolidado en años anteriores, las autoridades chinas han dedicado recursos a operaciones urgentes de renegociación de la deuda de países africanos en el marco de la iniciativa DSSI del Fondo Monetario Internacional, y otras operaciones bilaterales.

Si observamos las cifras de intercambios económicos entre China y los países africanos, en la última década China se ha consolidado como principal socio comercial del continente. Si bien es cierto que si tomamos la Unión Europea en su conjunto es el primer socio comercial de África en cuanto a las exportaciones, si lo desagregamos a nivel nacional, el primer destino de las exportaciones africanas es China. Es interesante observar que, a pesar del discurso en favor de la transformación estructural, el patrón de los intercambios China-África consiste esencialmente en que desde África se exportan materias primas hacia China, y de China se importan mercancías elaboradas como productos electrónicos o material de transporte.

La influencia de China en las estrategias de desarrollo en África

Otro aspecto en que se observa la influencia de China es en la definición de las estrategias de desarrollo en el continente. En las políticas de ajuste estructural, promovidas por el Banco Mundial y el FMI desde los años 80 en los países africanos más endeudados, el objetivo era dar más espacio al mercado a través de privatizaciones, desregulaciones y la apertura a los mercados exteriores. La razón para hacerlo era la creencia de que el mercado liberado de las trabas de la intervención pública operaría su magia y eso desencadenaría el proceso de desarrollo económico. Dos décadas más tarde, a principios de los 2000, este enfoque profundamente ideológico empezó a ser revisado ante la escasez de los resultados en términos de reducción de la pobreza y de transformación económica en el continente.

La revisión ha consistido en la recuperación de marcos analíticos e instrumentales aparentemente antiguos y pasados como: “transformación estructural”, “políticas de industrialización”, o “encadenamientos productivos”. Estos marcos han sido asumidos incluso por el Banco Mundial a partir del nombramiento en 2008 del chino Justin Yifu Lin como economista jefe de la institución. Esta revisión no sólo responde al fracaso de las políticas anteriores, sino también a la creciente ascendencia de China en la economía política africana. Efectivamente, el modelo asiático de capitalismo de estado orientado a la transformación estructural de la economía con un estado fuerte e intervencionista (el denominado *developmental state* tal como lo bautizó Chalmers Johnson), con China como a punta de lanza, se ha convertido en un patrón atractivo para muchos países en desarrollo.

China, a diferencia de otros donantes, no interfiere directamente en las estrategias económicas de los países con los que establece marcos de cooperación

Aunque China, a diferencia del FMI u otros donantes occidentales, no interfiere directamente en las estrategias económicas de los países con los que establece marcos de cooperación, sí que proporciona un tipo de financiación y apoyo acorde a las estrategias de transformación estructural predominantes hoy. Eso es especialmente cierto en el caso de las infraestructuras, como podemos ver en el singular caso de Etiopía.

El papel de China en la transformación económica de Etiopía

Etiopía es uno de los casos más significativos para entender el alcance y la forma en que China se ha introducido en la economía política del continente. En primer lugar, podemos observar la influencia doctrinal del modelo de capitalismo de estado chino, con un gobierno intervencionista orientado a la transformación económica, en la línea del *developmental*

state asiático. Entre el año 2002 y 2010, en Etiopía se pusieron en marcha sucesivamente dos grandes planes cuatrienales bastante influidos por las instituciones de Bretton Woods: el *Sustainable Development and Poverty Reduction Programme* y el *Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty*. Entre 2010 y 2020, sin embargo, los programas desplegados han sido los *Growth and Transformation Plan I* y *II*, con cambios significativos en el vocabulario utilizado en la nomenclatura.

Por otra parte, también es relevante el volumen de préstamos otorgados por China al país, que según datos del China-Africa Research Initiative ha llegado a 13.700 millones de dólares desde el año 2000, una cantidad notable que hace que actualmente sea uno de los principales acreedores del país. Una parte significativa de estos préstamos ha ido a financiar infraestructuras económicas, en la línea de la promoción de la transformación estructural que impulsa el gobierno etíope.

Ejemplo de ello es la completa reconstrucción entre 2011 y 2016 de la línea de tren Adís Abeba-Yibuti (759 km.) con 3.000 millones de dólares aportados principalmente por el *Exim Bank of China*. Los trabajos los llevaron a cabo dos empresas públicas chinas (*China Railway Group* y *China Civil Engineering Construction Corporation*), que por descontado incorporaron materiales y tecnología de su país. El objetivo de este proyecto no es únicamente favorecer la movilidad de personas, sino sobre todo facilitar el tráfico de mercancías entre los principales centros económicos del país y el puerto de Yibuti, la salida natural al mar de Etiopía. Acompañando a esta inversión, el gobierno etíope adquirió 9 barcos de carga para el transporte internacional de mercancías que operan desde Yibuti. Otros proyectos relevantes de infraestructuras de transporte con financiación china son el tren ligero urbano en Adís Abeba o la construcción de la autopista Adís Abeba-Adama.

El otro gran proyecto del gobierno etíope en este compromiso por la transformación económica es la construcción de la *Grand Ethiopian Renaissance Dam* sobre el río Nilo Azul a partir de 2011, la mayor central hidroeléctrica de África en generación de electricidad cuando esté en pleno funcionamiento. Es un proyecto no exento de polémica a nivel regional, en cuanto que Egipto ve amenazado el caudal de agua del Nilo, auténtica columna vertebral del país árabe. En cualquier caso, las autoridades etíopes ven en esta central la oportunidad de disponer de la electricidad necesaria para impulsar la transformación económica a la que se han comprometido. La central está esencialmente financiada con emisiones de bonos del gobierno colocadas en el mercado nacional, y la construcción y la tecnología corresponden esencialmente a empresas italianas y francesas. De todos modos, una parte importante del proyecto, las líneas de alta tensión que transportarán la electricidad en los centros urbanos e industriales, así como la electrificación de la línea férrea Adís Abeba-Yibuti, corresponden a contratos con empresas chinas y financiados también con capital chino. El despliegue de Internet y de las telecomunicaciones en Etiopía también ha sido objeto de inversiones masivas chinas a partir de 2006 financiadas en este caso directamente por las empresas implicadas, ZTE y Huawei.

Otra iniciativa económica en Etiopía fuertemente influida por el modelo chino de desarrollo es el despliegue de parques industriales, a imagen de las Zonas Económicas Especiales que encontramos desde los años 80 en la costa china, como Shenzhen. En Etiopía, la primera

fue impulsada directamente por una inversión privada china el año 2006 (Eastern Industry Zone), y actualmente hay 10 (6 públicas y 4 privadas), que dan empleo directo a unas 80.000 personas. De hecho, esta no es una iniciativa exclusiva de Etiopía, puesto que desde principios de siglo, y en el marco de las políticas de cooperación China-África, se están desplegando 6 zonas económicas especiales en el África Subsahariana con impulso del gobierno chino (en Nigeria, Zambia, Mauricio y la mencionada en Etiopía).

La Belt and Road Initiative se encuentra en el centro de la estrategia de expansión exterior china

A pesar de las elevadas tasas de crecimiento del PIB del país (casi del 10% anual en la última década si exceptuamos del cálculo la sacudida de la COVID-19 en 2020), los avances en reducción de la pobreza y también en industrialización, el modelo está sometido a límites y contradicciones, como el uso insostenible de los recursos naturales (agua) o las fuertes tensiones territoriales, que en el último año han derivado incluso en conflictos armados internos.

La próxima década: *Belt and Road* y *African Continental Free Trade Area*

La *Belt and Road Initiative*, la apuesta china para consolidarse en la arena económica global a través de inversiones en infraestructura y alianzas económicas, se encuentra en el centro de la estrategia de expansión exterior china desde su aprobación en 2013. Aunque el foco geográfico principal de la iniciativa se encuentra en su entorno asiático más inmediato, el proyecto tiene derivadas significativas para el continente africano. La fuerte provisión de fondos que comportará significará una continuidad en los compromisos para construir y mejorar infraestructuras económicas en el continente, con el objetivo principal de consolidar las rutas comerciales con China. Decimos principal porque si bien es cierto que las inversiones planificadas en el marco de la iniciativa se encuentran sobre todo en el África Oriental en lo que se conoce como *La Ruta de la Seda Marítima*, las hay que no tienen que ver tan directamente con este objetivo principal. Nos estamos refiriendo, por ejemplo, al proyecto de renovación de la línea férrea entre Dakar y Bamako en el África Occidental, por ejemplo.

Si uno observa el contenido y el despliegue de la iniciativa *Belt and Road*, no parece que tenga que comportar un gran cambio en las relaciones económicas China-África. Los principios de las ‘tres redes e industrialización’ contenidos en la iniciativa, refiriéndose a carreteras, vías férreas, aeropuertos y al desarrollo industrial, no se apartan de lo que han sido las líneas maestras de los programas de cooperación económica China-África de las últimas dos décadas. Por otra parte, también se observa que los volúmenes de inversiones chinas en el continente en infraestructura se han mantenido sin grandes cambios desde mediados de la década pasada. Y, por último, hay que señalar que todavía no disponemos

de perspectiva temporal suficiente como para evaluar los efectos de la *Belt and Road Initiative* en África. Hasta 2018, únicamente un grupo reducido de países africanos se había adherido a ella, de manera que de hecho la iniciativa está lejos de desplegar su potencial en África.

Una cuestión diferente para las economías africanas en su conjunto es el establecimiento de la *African Continental Free Trade Area* (AfCFTA) en 2018, una ambiciosa iniciativa de integración económica regional que abarca todo el continente. África es la región del mundo donde más proyectos de integración regional se han intentado desplegar (CEDAO, SADC, etc.); en el continente hay ciertamente un espíritu integracionista. Cabe decir que el éxito de estas iniciativas en términos económicos, y particularmente en términos de incremento de los intercambios comerciales, es más bien escaso: el comercio intraafricano se mantiene en niveles muy bajos. Eso se explica principalmente por la desarticulación productiva (especialización en pocos productos), la ausencia de complementariedades entre economías africanas (la dependencia de la producción de materias primas que además no se consumen en el continente), y la falta de infraestructuras de transporte que faciliten el comercio.

Es importante señalar que, para sus promotores, agrupados en la Unión Africana, el AfCFTA es un instrumento de transformación económica en la línea de los cambios doctrinales apuntados más arriba; liberalizar el comercio internacional no es el objetivo per se. En este sentido, para evitar las limitaciones de los proyectos de integración apuntadas más arriba, son necesarias políticas industriales activas que ayuden a articular las economías para fomentar los intercambios.

El éxito de las iniciativas de integración económica regional en términos económicos, y particularmente en términos de incremento de los intercambios comerciales, es más bien escaso

China ya se ha mostrado explícitamente favorable al AfCFTA, y a financiar parte de estas infraestructuras necesarias para el despliegue del proceso de integración. El Banco Africano de Desarrollo cifra estas necesidades de inversión en 130.000-170.000 millones de dólares anuales, de los cuales entre 68.000 y 108.000 tendrían que proceder del exterior. Aunque la *Belt and Road Initiative* dificulte de alguna manera la disponibilidad de recursos, el gobierno chino en sus declaraciones públicas se muestra dispuesto a participar financiera y técnicamente en estas inversiones en infraestructura, y también en la construcción de capacidades.

Conclusiones: China-África en la próxima década

La influencia de China en la economía política africana es significativa a muchos niveles. Es el primer socio comercial y también uno de los principales inversores, sobre todo en

infraestructura. Por otra parte, los compromisos adquiridos por las instituciones del país asiático tienen una clara visión de largo plazo. Por parte china, la necesidad de tejer alianzas estratégicas con otros países en desarrollo hace que la presencia en el continente africano sea sólida y duradera. Como hemos podido observar en el caso etíope, la influencia china no se ejerce únicamente a través de flujos económicos (comercio e inversiones), sino también en los fundamentos e instrumentación de sus estrategias de desarrollo.

A pesar de ello, son observables algunos desequilibrios. En primer lugar, el patrón de comercio reproduce el esquema clásico según el cual los países africanos exportan esencialmente materias primas, e importan productos manufacturados. En segundo lugar, se advierten riesgos de sobreendeudamiento, que se han acentuado con motivo de la pandemia de la COVID-19. Aunque la política de condonaciones y reestructuraciones *ad hoc* de la deuda por parte de las autoridades chinas ha evitado grandes crisis de impagos, habrá que estar atentos a esta cuestión. Por último, la necesidad de descarbonizar la economía para ajustarse a los compromisos internacionales de lucha contra el calentamiento global puede hacer que se replanteen algunos de los proyectos de construcción de infraestructuras y de intensificación del comercio internacional.

REFERENCIAS

Bidaurratzaga-Aurre, E., Colom-Jaén, A., & Marín-Egoscozabal, A. (2021) Integración y transformación económica en África: potencial y limitaciones del Área de Libre Comercio Continental Africana. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 10(1), 216-239 [Disponible en línea].

Colom Jaén, A. (2019) La política económica de Etiopía. A A. Sánchez Andrés & J. A. Tomás Carpi (Eds.), *Política económica 2018* (pp. 33-39). València: Tirant lo Blanc.

Lopes, C. (2019) *Africa in Transformation. Economic Development in the Age of Doubt*. Londres: Palgrave Macmillan.

Pérez, F. (2021) East Asia has delinked – can Ethiopia delink too? *Review of African Political Economy*, 1-17.

The State Council Information Office of the People's Republic of China (2021). *China's International Development Cooperation in the New Era* [Disponible en línea].



Artur Colom Jaén

Artur Colom Jaén es investigador en el Departamento de Historia Económica, Instituciones, Política y Economía Mundial de la Universidad de Barcelona (UB) e integrante del Grupo de Estudios Africanos (GEA) de la Universidad Autónoma de Madrid. También es investigador asociado en el Departamento de Estudios sobre Desarrollo de la Escuela de Estudios Orientales y Africanos de la Universidad de Londres (SOAS University of London). Doctor en Economía por la Universidad de Barcelona, sus líneas de investigación giran alrededor de la economía política del desarrollo, los sistemas de cooperación internacional y los recursos naturales. Es autor de varias publicaciones como *La política económica de Etiopía* (2019) o el informe *África 2019. Dinámicas transfronterizas en un contexto globalizado* (2019).