GEOPOLÍTICA I INTEGRACIÓ REGIONAL

L’impacte de la Xina en l’economia política de l’Àfrica del segle XXI

Artur Colom Jaén



Fotografia: "You're fortunate", Derrick Ofosu Boateng

Un dels canvis més significatius de l’economia política africana en les dues darreres dècades és sens dubte la intensificació de la presència xinesa al continent. Aquesta circumstància s’expressa a diferents nivells: comerç, inversions, crèdits, transferència tecnològica i també migracions. Aquesta intensificació té a veure amb l’espectacular creixement econòmic de la Xina, que fa que s’incrementi la seva presència en els mercats globals, però també té a veure amb el desplegament de polítiques públiques per part del govern de Beijing, així com l’increment de l’agència de molts governs africans, que veuen una oportunitat de diversificar les seves aliances econòmiques i estratègiques internacionals.

Com és natural, aquests canvis no estan exempts de tensions en l’arena internacional. La intensitat de la mutació és tal que els socis econòmics tradicionals dels països africans, Europa i Estats Units, veuen amenaçada la seva posició preeminent en la definició de les

polítiques públiques al continent. Hi ha qui veu en aquests canvis un nou imperialisme, en què les autoritats xineses ofereixen préstecs i infraestructura a canvi de petroli, minerals i terres agrícoles per tal de sostenir el creixement del gegant asiàtic. Com una extensió d'aquest plantejament, s'arriba a afirmar que les injeccions financeres de la Xina a països africans responen a una lògica d'atrapar-los en una espiral de deute per acabar dominant-los (*debt-trap diplomacy*). Des d'altres posicions, es veu la creixent presència xinesa com una oportunitat per trencar el quasi-monopoli occidental de les idees, les estratègies i les inversions al continent. Des d'aquest punt de vista, el model xinès de desenvolupament és percebut com una alternativa al domini de les estratègies neoliberals de les darreres tres o quatre dècades i que tan poc han aportat en termes de reducció de la pobresa i transformació estructural.

En aquest article oferim una panoràmica d'aquests debats, centrant-nos en el cas d'Etiòpia com a exemple de país africà on la Xina té una presència notable, i en dues iniciatives que marcaran l'economia política africana i global en la propera dècada: la *Belt and Road Initiative*, i la African Continental Free Trade Area.

De Zhen He al Fòrum de Cooperació Xina-Àfrica, passant per Zhou Enlai

Si bé és cert que la presència xinesa actual a l'Àfrica és la més intensa de la història, i té un significat rellevant en el context contemporani de globalització i post-globalització en què s'ha consolidat, no és ni molt menys un fenomen nou. Ben conegudes i documentades són les expedicions de l'explorador i diplomàtic xinès Zheng He a la costa oriental africana a principis del segle XV, encara que l'impacte que van tenir va ser limitat. Una qüestió ben diferent ja és al segle XX amb l'adveniment de la República Popular l'any 1949. De la mà del primer ministre Zhou Enlai, la Xina va dedicar esforços diplomàtics a teixir aliances ideològiques i estratègiques amb diferents països africans amb governs d'orientació socialista com Ghana, Tanzània o Zàmbia. Aquesta iniciativa diplomàtica va anar acompanyada a partir dels anys 60 per modestos però reconeguts programes de cooperació en l'àmbit de la sanitat i l'agricultura, que de fet continuen fins avui. La construcció d'una línia de ferrocarril entre Zàmbia i Tanzània entre 1970 y 1976 amb finançament i tecnologia xineses, el conegut TAZARA, encara es recorda com una de les grans fites de la cooperació Xina-Àfrica en temps de la Guerra Freda. Aquests esforços econòmics i d'impuls d'un espai compartit en l'arena internacional en la primera etapa de la República Popular van donar peu al reconeixement a les Nacions Unides en detriment de Taiwan l'any 1971, sobretot gràcies als vots dels representants africans.

Les dècades dels 80 i 90 es caracteritzen per una decaïment de la intensitat de les relacions sino-africanes. En part això s'explica per la crisi del desenvolupament a l'Àfrica, i en part també per la concentració d'esforços en la transició post-Mao del país asiàtic. En els anys 2000, amb la Xina com a membre de l'Organització Mundial de Comerç i emergint com una potència econòmica exportadora, l'interès per part xinesa reneix. Fruit d'això són les successives reunions del *Forum on China-Africa Cooperation* (FOCAC), que tenen lloc triennalment des de l'any 2000. Molt significativament, la pràctica totalitat de presidents

africans acudeix a aquestes reunions d'alt nivell, on s'escenifiquen els compromisos estratègics i financers entre la Xina i Àfrica.

En la darrera reunió del *Forum on China-Africa Cooperation*, que va tenir lloc el setembre de 2018 a Beijing, el govern xinès va anunciar el compromís de dedicar 60.000 milions de dòlars a diferents programes de finançament en els propers anys. L'increment dels compromisos financers adquirits per la Xina en les successives reunions del *Forum on China-Africa Cooperation* ha estat notable, passant a ser un actor de primer ordre en l'àmbit de la cooperació financera al continent. Dels 5.000 milions de 2006 es va passar a 10.000 l'any 2009, 20.000 l'any 2012, i a 60.000 el 2015 en el marc de l'impuls de la iniciativa *Belt and Road*. El que destaca en el compromís de 2018 és el canvi en la composició del paquet financer en relació als anteriors, en què hi havia un alt grau de concessionalitat. Amb tot, es dedicaran 15.000 milions a donacions, préstecs sense interès i préstecs concessionals; 20.000 a línies de crèdit; 10.000 a un fons especial per a inversions al continent per part d'empreses xineses i 5.000 a un fons especial per finançar importacions des de l'Àfrica. Finalment, i per primera vegada, s'espera mobilitzar 10.000 milions procedents d'empreses privades per tal de que siguin invertits al continent. En resum, hi ha una moderació respecte els compromisos anteriors, i el grau de concessionalitat és més limitat, revelant una preocupació per reduir riscos.

> Els intercanvis Xina-Àfrica consisteixen essencialment en aquest patró: des de l'Àfrica s'exporten majoritàriament matèries primeres cap a la Xina, i de la Xina s'importen mercaderies elaborades com productes electrònics o material de transport

Amb l'esclat de la pandèmia de la COVID-19, molts d'aquests programes s'han hagut de redefinir. Tot i mantenir el plantejament que s'havia consolidat en anys anteriors, les autoritats xineses han dedicat recursos a operacions urgents de renegociació del deute de països africans en el marc de la iniciativa DSSI del Fons Monetari Internacional, i altres operacions bilaterals.

Si observem les xifres d'intercanvis econòmics entre la Xina i els països africans, en la darrera dècada la Xina s'ha consolidat com a principal soci comercial del continent. Si bé és cert que si prenem la Unió Europea en el seu conjunt és el primer soci comercial de l'Àfrica quant a les exportacions, si ho desagreguem a nivell nacional el primer destí de les exportacions africanes és la Xina. És interessant observar que, malgrat el discurs en favor de la transformació estructural, el patró dels intercanvis Xina-Àfrica consisteix essencialment en el següent: des de l'Àfrica s'exporten essencialment matèries primeres cap a la Xina, i de la Xina s'importen mercaderies elaborades com productes electrònics o material de transport.

La influència de Xina en les estratègies de desenvolupament a l'Àfrica

Un altre aspecte en què s'observa la influència de la Xina és en la definició de les estratègies de desenvolupament al continent. En les polítiques d'ajustament estructural, promogudes pel Banc Mundial i el FMI des dels anys 80 als països africans més endeutats, l'objectiu era donar més espai al mercat a través de privatitzacions, desregulacions i l'obertura als mercats exteriors. La raó per fer-ho era la creença de que el mercat alliberat de les traves de la intervenció pública operaria la seva màgia i això desencadenaria el procés de desenvolupament econòmic. Dues dècades més tard, a principis dels 2000, aquest enfocament profundament ideològic va començar a ser revisat davant la migradesa dels resultats en termes de reducció de la pobresa i de transformació econòmica al continent.

La revisió ha consistit en la recuperació de marcs analítics i instrumentals aparentment antics i passats com "transformació estructural", "polítiques d'industrialització", o "encadenaments productius", fins i tot assumits pel Banc Mundial a partir del nomenament el 2008 del xinès Justin Yifu Lin com a economista en cap de la institució. Aquesta revisió no només respon al fracàs de les polítiques anteriors, sinó també a la creixent ascendència de Xina en l'economia política africana. Efectivament, el model asiàtic de capitalisme d'estat orientat a la transformació estructural de l'economia amb un estat fort i intervencionista (l'anomenat *developmental state* tal com el va batejar Chalmers Johnson), amb Xina com a punta de llança, s'ha convertit en un patró atractiu per molts països en desenvolupament.

> La Xina, a diferència d'altres donants, no interfereix directament en les estratègies econòmiques dels països on estableix marcs de cooperació

Tot i que Xina, a diferència del FMI o altres donants occidentals, no interfereix directament en les estratègies econòmiques dels països on estableix marcs de cooperació, sí que proporciona un tipus de finançament i suport que s'adiu amb les estratègies de transformació estructural predominants avui. Això és especialment cert en el cas de les infraestructures, com podem veure en el singular cas d'Etiòpia.

El paper de Xina en la transformació econòmica d'Etiòpia

Etiòpia és dels casos més significatius per entendre l'abast i la forma en què la Xina s'ha introduït en l'economia política del continent. En primer lloc podem observar la influència doctrinal del model de capitalisme d'estat xinès, amb un govern intervencionista orientat a la transformació econòmica, en la línia del *developmental state* asiàtic. Entre l'any 2002 i

2010, a Etiòpia es van posar en marxa successivament dos grans plans quatriennals força influïts per les institucions de Bretton Woods: el *Sustainable Development and Poverty Reduction Programme i el Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty*. Entre 2010 i 2020, però, els programes desplegats han estat els *Growth and Transformation Plan I* i *II*, amb canvis significatiu en el vocabulari emprat en el nom.

D'altra banda, també és rellevant el volum de préstecs atorgats per la Xina al país, que segons dades del *China-Africa Research Initiative* ha arribat a 13.700 milions de dòlars des de l'any 2000, una quantitat notable que fa que actualment sigui un dels principals creditors del país. Una part significativa d'aquests préstecs ha anat a finançar infraestructures econòmiques, en la línia de la promoció de la transformació estructural que impulsa el govern etíop.

Un exemple d'això és la completa reconstrucció entre 2011 i 2016 de la línia de tren Addis Abeba-Djibouti (759 km.) amb 3.000 milions de dòlars aportats principalment per l'*Exim Bank of China*. Els treballs els van portar a terme dues empreses públiques xineses (*China Railway Group i China Civil Engineering Construction Corporation*), que per descomptat van incorporar materials i tecnologia del seu país. L'objectiu d'aquest projecte no és únicament afavorir la mobilitat de persones, sinó sobretot facilitar el trànsit de mercaderies entre els principals centres econòmics del país i el port de Djibouti, la sortida natural al mar d'Etiòpia. Acompanyant aquesta inversió, el govern etíop va adquirir 9 vaixells de càrrega per al transport internacional de mercaderies que operen des de Djibouti. Altres projectes rellevants d'infraestructures de transport amb finançament xinès són el tren lleuger urbà a Addis Abeba o la construcció de l'autopista Addis Abeba-Adama.

L'altre gran projecte del govern etíop en aquest compromís per la transformació econòmica és la construcció de la *Grand Ethiopian Renaissance Dam* sobre el riu Nil Blau a partir de 2011, la major central hidroelèctrica d'Àfrica en generació d'electricitat quan estigui en ple funcionament. És un projecte no exempt de polèmica a nivell regional en la mesura en que Egipte veu amenaçat el cabal d'aigua del Nil, autèntica columna vertebral del país àrab. En qualsevol cas, les autoritats etíops veuen en aquesta central l'oportunitat de disposar de l'electricitat necessària per impulsar la transformació econòmica a la que s'han compromès. La central està essencialment finançada amb emissions de bons del govern col·locades al mercat nacional, i la construcció i la tecnologia corresponen essencialment a empreses italianes i franceses. De totes maneres, una part important del projecte, les línies d'alta tensió que transportaran l'electricitat als centres urbans i industrials, així com l'electrificació de la línia fèrria Addis Abeba-Djibouti, corresponen a contractes amb empreses xineses i finançats també amb capital xinès. El desplegament d'Internet i de les telecomunicacions a Etiòpia també ha estat objecte d'inversions massives xineses a partir de 2006 finançades en aquest cas directament per les empreses implicades, ZTE i Huawei.

Una altra iniciativa econòmica a Etiòpia fortament influïda pel model xinès de desenvolupament és el desplegaments de parcs industrials, a la imatge de les Zones Econòmiques Especials que trobem des dels anys 80 a la costa xinesa, com Shenzhen. A Etiòpia la primera va ser impulsada directament per una inversió privada xinesa l'any 2006 (*Eastern Industry Zone*), i actualment n'hi ha 10 (6 públiques i 4 privades), que donen

ocupació directa a unes 80.000 persones. De fet, aquesta no és una iniciativa exclusiva d'Etiòpia, atès que des de principis de segle, i en el marc de les polítiques de cooperació Xina-Àfrica, s'estan desplegant 6 zones econòmiques especials a l'Àfrica Subsahariana amb impuls del govern xinès (a Nigèria, Zàmbia, Maurici i l'esmentada a Etiòpia).

> La Belt and Road Initiative es troba al centre de l'estratègia d'expansió exterior xinesa

Tot i les elevades taxes de creixement del PIB del país (gairebé el 10% anual en la darrera dècada si exceptuem del càlcul el sotrac de la COVID-19 al 2020), els avenços en reducció de la pobresa i també en industrialització, el model està sotmès a límits i contradiccions, com l'ús insostenible dels recursos naturals (aigua) o les fortes tensions territorials, que en l'últim any han derivat fins i tot en conflictes armats interns.

La propera dècada: *Belt and Road* i *African Continental Free Trade Area*

La *Belt and Road Initiative*, l'aposta xinesa per consolidar-se en l'arena econòmica global a través d'inversions en infraestructura i aliances econòmiques, es troba al centre de l'estratègia d'expansió exterior xinesa des de la seva aprovació el 2013. Tot i que el focus geogràfic principal de la iniciativa es troba en el seu entorn asiàtic més immediat, el projecte té derivades significatives per al continent africà. La forta provisió de fons que comportarà significarà una continuïtat en els compromisos per construir i millorar infraestructures econòmiques al continent, amb l'objectiu principal de consolidar les rutes comercials amb la Xina. Diem principal perquè si bé és cert que les inversions planificades en el marc de la iniciativa es troben sobre tot a l'Àfrica Oriental en el que s'anomena La *Ruta de la Seda Marítima*, n'hi ha que no tenen a veure tan directament amb aquest objectiu principal. Ens estem referint, per exemple, al projecte de renovació de la línia fèrria entre Dakar i Bamako a l'Àfrica Occidental, per exemple.

Si un observa el contingut i el desplegament de la iniciativa *Belt and Roa*d, no sembla que hagi de comportar un gran canvi en les relacions econòmiques Xina-Àfrica. Els principis de les 'tres xarxes i industrialització' continguts a la iniciativa, referint-se a carreteres, vies fèrries, aeroports i al desenvolupament industrial, no s'aparten del que han estat les línies mestres dels programes de cooperació econòmica Xina-Àfrica de les darreres dues dècades. D'altra banda, també s'observa que els volums d'inversions xineses al continent en infraestructura s'han mantingut sense grans canvis des de mitjans de la dècada passada. I per últim, cal assenyalar que encara no disposem de perspectiva temporal per avaluar els efectes de la *Belt and Road Initiative* a l'Àfrica. Fins al 2018 únicament un grup reduït de països africans s'hi havia adherit, de manera que de fet la iniciativa està lluny de desplegar el seu potencial a l'Àfrica.

Una qüestió diferent per les economies africanes en el seu conjunt és l'establiment de la *African Continental Free Trade Area* (AfCFTA) el 2018, una ambiciosa iniciativa d'integració econòmica regional que abasta tot el continent. Àfrica és la regió del món on més projectes d'integració regional s'han intentat desplegar (CEDAO, SADC, etc.); al continent hi ha certament un esperit integracionista. Val a dir que l'èxit d'aquestes iniciatives en termes econòmics, i particularment en termes d'increment dels intercanvis comercials és més aviat escàs: el comerç intraafricà es manté en nivells molt baixos. Això s'explica principalment per la desarticulació productiva (especialització en pocs productes), l'absència de complementarietats entre economies africanes (la dependència de la producció de matèries primeres que a més no es consumeixen al continent), i la manca d'infraestructures de transport que facilitin el comerç.

És important assenyalar que per als seus promotors, agrupats a la Unió Africana, el AfCFTA és un instrument de transformació econòmica en la línia dels canvis doctrinals apuntats més amunt; liberalitzar el comerç internacional no és l'objectiu *per se*. En aquest sentit, per evitar les limitacions dels projectes d'integració apuntades més amunt, calen polítiques industrials actives que ajudin a articular les economies per fomentar els intercanvis.

> L'èxit de les iniciatives d'integració econòmica regional en termes econòmics, i particularment en termes d'increment dels intercanvis comercials, és més aviat escàs

Xina ja s'ha mostrat explícitament favorable al AfCFTA, i a finançar part d'aquestes infraestructures necessàries per al desplegament del procés d'integració. El Banc Africà de Desenvolupament xifra aquestes necessitats d'inversió en 130.000-170.000 milions de dòlars anuals, dels quals entre 68.000 i 108.000 haurien de procedir de l'exterior. Encara que la *Belt and Road Initiative* dificulti d'alguna manera la disponibilitat de recursos, el govern xinès en les seves declaracions públiques es mostra disposat a participar financerament i tècnicament en aquestes inversions en infraestructura, i també en la construcció de capacitats.

Conclusions: la relació Xina-Àfrica en la propera dècada

La influència de la Xina en l'economia política africana és significativa a molts nivells. És el primer soci comercial i també un dels principals inversors, sobretot en infraestructura. D'altra banda, els compromisos adquirits per les institucions del país asiàtic tenen una clara visió de llarg termini. Per part xinesa, la necessitat de teixir aliances estratègiques amb d'altres països en desenvolupament fa que la presència al continent africà sigui sòlida i duradora. Com hem pogut observar en el cas etíop, la influència xinesa no és únicament a través de fluxos econòmics (comerç i inversions), sinó també en els fonaments i instrumentació de les seves estratègies de desenvolupament.

Malgrat això, són observables alguns desequilibris. En primer lloc el patró de comerç reprodueix l'esquema clàssic segons el qual els països africans exporten essencialment matèries primeres, i importen productes manufacturats. En segon lloc, s'adverteixen riscos de sobreendeutament, que s'han accentuat amb motiu de la pandèmia de la COVID-19. Tot i que la política de condonacions i reestructuracions *ad hoc* del deute per part de les autoritats xineses ha evitat grans crisis d'impagaments, caldrà estar atents a aquesta qüestió. Per últim, la necessitat de descarbonitzar l'economia per ajustar-se als compromisos internacionals de lluita contra l'escalfament global, pot fer que es replantegin alguns del projectes de construcció d'infraestructures i d'intensificació del comerç internacional.

REFERÈNCIES

Bidaurratzaga-Aurre, E., Colom-Jaén, A., & Marín-Egoscozábal, 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 línia].

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 línia].



Artur Colom Jaén

Artur Colom Jaén és investigador del Departament d'Història Econòmica, Institucions, Política i Economia Mundial de la Universitat de Barcelona (UB) i integrant del Grup d'Estudis Africans (GEA) de la Universitat Autònoma de Madrid. També és investigador associat del Departament d'Estudis sobre Desenvolupament a l'Escola d'Estudis Orientals i Africans de la Universitat de Londres (SOAS University of London). Doctor en Economia per la Universitat de Barcelona, les seves línies de recerca giren al voltant de l'economia política del desenvolupament, els sistemes de cooperació internacional i els recursos naturals. És autor de diverses publicacions, entre les quals *La política económica de Etiopía* (2019) o l'informe *África 2019. Dinámicas transfronterizas en un contexto globalizado* (2019).