



Africa - A Year Of Edits by Peter Ito

La industrialización de África ante la ambigüedad europea

Alberto Virella. EME para el Plan África
N.º 5, diciembre 2021

Varios países africanos han decidido aprovechar la oportunidad de la actual fase de globalización económica y de la cuarta revolución industrial para avanzar en su industrialización. En gran parte del continente resultaría clave para la creación de empleo, reducir el riesgo de inestabilidad política y de conflictividad social y disminuir las presiones migratorias. Pero del mismo modo que la desindustrialización de África a partir de los años 80 del siglo XX debe acreditarse a diversos actores políticos y económicos africanos e internacionales, lograr esta reversión requerirá nuevas políticas de unos y de otros, incluida la Unión Europea, por ahora prácticamente ausente de este proceso.

Cuando los países africanos necesitaron a mediados de los 80 la ayuda del FMI y del Banco Mundial a través de los programas de ajuste estructural, ésta se condicionó a la adopción de un modelo de desarrollo basado en el libre comercio, la desregulación y la reducción del Estado. Supuso el fin de las políticas de creación de industrias nacionales en países como Etiopía, Ghana, Kenia, Mauricio, Mozambique, Nigeria, Senegal y Tanzania. Previamente, las elecciones políticas de esos países sobre el tipo de industrias y la ineficiente gestión

de los recursos asignados a ellas habían conducido a déficits insostenibles para las cuentas públicas. Como resultado, África se desindustrializó.

Se dan situaciones diversas en el continente. El Norte de África es la región más industrializada, con una contribución de este sector al PIB del 21%, mientras que es de aproximadamente el 12% en África Occidental y Oriental. Pero ya en 2019 el grupo de países que habían adoptado estrategias o marcos políticos para la industrialización incluía no solo a Egipto y a Marruecos sino también a Etiopía, Gabón, Ghana, Kenia, Mauricio, Nigeria, Ruanda, Tanzania o Uganda.

En sintonía, a escala continental, la Agenda 2063 de la UA (2013) tiene entre sus principales objetivos la transformación económica, que contempla la “Industrialización y fabricación de bienes impulsadas por la innovación científica y tecnológica y la creación de valor añadido”. El Plan para sus primeros 10 años de ejecución (2013-2023) considera estratégico disponer de “marcos genéricos (político, institucional, legal, regulatorio) para el desarrollo del sector privado y específicos para la industria con condiciones facilitadoras (para financiación de PPP y

de grandes proyectos industriales, desarrollo de mercado de capitales y de capital-riesgo, financiación de PYMES y microfinanzas)”.

Sin embargo, en la política de la UE hacia África Subsahariana, incluidas su ayuda al desarrollo y su política comercial, tanto continental (con la UA), como con las Comunidades económicas regionales (REC) y bilateral, llama la atención la escasa presencia del concepto de industrialización. No cabe descartar que en parte se deba a que la visión europea sobre África siga demasiado cargada de lastres ideológicos (la incapacidad africana de gobernarse y de solucionar sus problemas, siendo su variante de hoy el aspirar que los africanos “se apropien” de las fórmulas preparadas en París o Bruselas) o inconfesadamente continuadora del paradigma económico colonial (África exporta materias primas-Europa procesa-África importa bienes manufacturados). En cualquier caso, no se presta debida atención a los factores y fuerzas que actualmente favorecen la industrialización de África ni al coste geoestratégico de quedar fuera de ella (y de que el mercado africano se vaya cerrando a Europa en provecho de otros actores que apuesten por la manufactura local).

La perspectiva del AfCFTA

El compromiso político continental para la creación de la Zona de libre comercio continental africana (AfCFTA, en inglés) es un factor de primera magnitud, puesto que el Acuerdo para su establecimiento lo han firmado 54 países (la excepción es Eritrea). El Acuerdo está en vigor desde el 30 de mayo de 2019 y a noviembre de 2021 lo han ratificado 39 Estados. El impacto de la pandemia de la COVID-19 no ha paralizado su puesta en práctica, sino que más bien el AfCFTA es considerado por varios gobiernos como elemento estratégico de la recuperación y del escenario post-pandemia. Ciertamente ya hay retrasos respecto al muy exigente calendario inicialmente previsto y probablemente los habrá mayores, pero por la magnitud sumamente ambiciosa de la tarea. El AfCFTA no está solo concebido para que circulen sin trabas los bienes que uno de sus Estados miembros importe de otros continentes (reexportación) sino, sobre todo, para que lo hagan los producidos en África. Responde a la constatación del gran potencial para la producción local dado que actualmente las manufacturas suponen el 60% del valor del total de las importaciones del continente. El AfCFTA

proporcionará un mercado mayor que los, en muchos casos, reducidos mercados nacionales y que las REC, en la práctica, no han podido ampliar.

El escenario está cambiando. El proceso de incorporación de países africanos a las cadenas de valor globales (CVG) ya es una realidad, pero desigual. En 2018, la exportación de bienes intermedios o semielaborados representaba el 67,4% del total de las exportaciones de productos manufacturados (52,3% en Asia, 51% en América y 49% en Europa). Estos bienes intermedios exportados —y, como tales, parte de las CVG— son sobre todo de intensidad tecnológica baja o media, como metales y comida y bebidas, pero también los hay de alta tecnología, como productos químicos y componentes de automóviles. Destacan en este escenario Sudáfrica, Etiopía, Egipto y Marruecos. A su vez, las empresas africanas que más exportan productos intermedios son las que más componentes importan. Prue-

versores industriales, motivados por el consumo de bienes básicos por una población en aumento, la demanda de elementos necesarios para la construcción de infraestructuras y la creciente clase media urbana con ánimo consumista, pero deseando productos globales adaptados a las culturas locales. Los inversores también están percibiendo, y previendo en sus estrategias, que algunos países africanos políticamente comprometidos con el desarrollo industrial local, la diversificación económica y el aprovechamiento de un AfCFTA efectiva, empiezan a tomar medidas de sustitución de importaciones, de protección o promoción de las industrias locales. Muestra de ello es la actitud del gobierno de Nigeria de limitar, con vista a prohibir, la importación de pulpa de tomate de China, para impulsar la producción agrícola local y como condición para el desarrollo agroindustrial. La empresa española GBFoods (Gallina Blanca) ya ha adaptado sus inversiones para combinar el

32 asociaciones y universidades profesionales en los sectores automovilístico, textil, aeronáutico, farmacéutico, agroalimentario, de materiales de construcción, de metalurgia y mecánica y de los fosfatos. Entre 2014 y 2018 el sector del automóvil por sí solo ha creado 117.000 empleos directos adicionales; y 17.500 el aeronáutico. La segunda generación del PAI se extiende a 2025, y a todo el territorio, con un enfoque descentralizado y participativo a escala regional; también sitúa la industrialización en el centro de la transformación tecnológica.

La política de industrialización de Ghana, bautizada “One District, One Factory” (1D1F), fue lanzada en 2017 y se aplica a los 260 distritos del país. Entre sus objetivos incluye “la creación masiva de empleo, en especial de jóvenes en zonas rurales y periurbanas, y de ese modo mejorar los niveles de ingresos y la calidad de vida, así como reducir la migración de las zonas rurales a la ciudad”; e “impulsar la producción de sustitutos locales de bienes importados”. El programa incorpora incentivos fiscales, como exención de aranceles a la importación de maquinaria y componentes, y también se basa en la reducción de las tarifas eléctricas. Volkswagen, Nissan y Sinotruk montan ya vehículos en el país; y se han creado corporaciones nacionales para el aluminio y el acero. Ghana ha logrado que su capital acoja la Secretaría del AfCFTA.

La UE defiende las estructuras económicas que dificultan la industrialización

ba de su incorporación en las CVG es que el 65% de las empresas manufactureras de Botsuana, Egipto, Etiopía, Lesoto, Madagascar, Malawi, Marruecos, Namibia y Zimbabue participa directa o indirectamente en la importación de componentes.

El aumento de los costes salariales en China ha orientado la deslocalización de la producción manufacturera (o de parte de sus componentes) con mano de obra intensiva también a países africanos con bajos salarios, como Etiopía. Este país es, por ejemplo, el principal proveedor del África Subsahariana de calzado deportivo de los EE.UU. Las ventajas comerciales concedidas a muchos países africanos por las potencias económicas (Everything But Arms, de la UE; el African Growth and Opportunity Act, de los EE.UU.) también favorecen la inversión en la producción manufacturera. Asimismo, los Acuerdos de Partenariado Económico (APE) abren el mercado de la UE también a los países africanos de renta media, atrayendo a empresas, por ejemplo, chinas a producir en ellos para acceder mejor a la UE.

Los grandes mercados locales

Pero son ya los mercados locales de los grandes países africanos los que atraen

cultivo de tomate (dispone de la mayor plantación de tomate del país) con la producción agroindustrial en Nigeria.

Ir a contrapelo de la eliminación de barreras comerciales y de la libre circulación de bienes y servicios, paradigmas de la globalización, no debe extrañar, pues sigue el planteamiento de que el desarrollo de los países ricos también fue el resultado histórico de combinar la intervención del gobierno, el proteccionismo y la inversión estratégica; el libre comercio sería el fruto de la creación de riqueza, no al revés. En cualquier caso, la industrialización no sucede por sí sola, sino que requiere una combinación de políticas deliberadas, un esfuerzo nacional firme y la protección y apoyo a la industria local naciente para resistir la competencia de un mercado internacional dominado por exportadores de manufacturas ya establecidos. Con estos últimos suelen sintonizar actores locales como los lobbies de importadores, algunas élites económicas más extractivas que productivas e incluso quienes viven del contrabando.

Las políticas públicas son pues indispensables para el desarrollo industrial. Marruecos lanzó a mediados de la década pasada su Plan de aceleración industrial (PAI) 2014-2020. Según el Primer ministro marroquí, ha permitido crear 54 sistemas industriales en partenariat con

Por su parte, Etiopía, partiendo de muy bajos niveles de desarrollo humano, eligió a inicios del presente siglo un modelo más próximo al del desarrollo industrial asiático: mano de obra muy barata, gobierno planificador e intervencionista (y autoritario), la pretensión de exportar bienes finales frente a la sustitución de importaciones y la creación de parques industriales, en parte inspirados en las Zonas Económicas Especiales de China.

Uno de los últimos ejemplos es Mozambique, cuyo presidente lanzó en agosto de 2021 el Programa Nacional para la Industrialización, con el que pretende revertir la caída de este sector en su contribución al PIB y beneficiarse de las oportunidades del AfCFTA. Mediante la construcción de infraestructuras, la mejora del clima de negocios y el aprovechamiento de las materias primas agrícolas, de la pesca y otros recursos naturales locales, el programa aspira a crear 118.000 empleos y a aumentar la exportación de productos industriales.

En todos los países con una política de industrialización en curso ha habido éxitos y fracasos; también evaluaciones propias y ajenas y enseñanzas que

orientan las revisiones de cada estrategia, dentro de las limitaciones motivadas por factores estructurales cuya mejora exige tiempo (infraestructuras, recursos humanos, gestión portuaria, costes energéticos...) y lidiar con grupos de interés defensores del statu quo. En cualquier caso, se aplica el método de ensayo y error enmarcado en una visión política nacional.

Lo más llamativo sería, sin embargo, la práctica ausencia de países francófonos del África Occidental como referentes en este proceso. Su proximidad a España, y a Europa, y la presión migratoria hacia el Norte impulsada por falta de creación de empleo local hacen conveniente analizar las causas de ello. Aparte de factores estructurales comunes a los demás países en desarrollo, un elemento diferenciador podría ser la pertenencia al marco monetario-institucional del franco CFA y su disciplina económica que, entre otras consecuencias, contribuye a garantizar el poder adquisitivo de las clases más acomodadas respecto a las importaciones procedentes de la zona euro.

En el marco de las relaciones UE-África, la perspectiva europea dominante es que hay que actuar para evitar el aumento de las percibidas amenazas: migración irregular, elevado crecimiento demográfico, conflictos e inestabilidad política, radicalización y terrorismo. A la vista de que estos fenómenos tienen raíces estructurales (déficits de gobernanza, estructura económica, pobreza, competencia por recursos naturales, corrupción...) cabría pensar que la UE no sería un actor defensor del statu quo. Sin embargo, respecto a las estructuras económicas y a los procesos de industrialización sí lo es.

El potencial transformador de la industria

Ello a pesar de que el potencial transformador de la industria es enorme. En primer lugar, por la creación de puestos de trabajo. La industria manufacturera, la agroindustria y, en general, toda aquella intensiva en mano de obra son los sectores que en mayor medida pueden ofrecer puestos de trabajo. En especial, a los jóvenes de las grandes ciudades africanas (según el Banco Africano de Desarrollo, entre 10 y 12 millones de jóvenes se incorporan cada año al mercado laboral del continente, su mayoría en África Subsahariana, pero solo se crean 3,1 millones de puestos de trabajo).

Una vez superado el nivel de economía de subsistencia, la industrialización impulsa una mayor eficiencia en la agricultura (demanda productos agrícolas,

exige calidad y puede proporcionar equipos y formación para obtenerlo) y la expansión y desarrollo de servicios logísticos, informáticos, técnicos, etc. de alto valor (frente al modelo común en África de predominancia de servicios informales), según el informe "Made in Africa" del ISS sudafricano. Ello contradice la idea tradicional de la secuencia agricultura-industria-servicios, pues sitúa a la industria en primer lugar.

En un escenario de desarrollo industrial la renta per cápita media anual se

África se va incorporando a las cadenas de valor globales

habría incrementado de modo significativo en el año 2040, en comparación con el mantenimiento del paradigma actualmente dominante. En los países de renta baja de África subsahariana supondría un incremento adicional de 1.070 dólares respecto a 2015. Aumentaría la recaudación fiscal y permitiría a los Estados disponer de más recursos para la inversión social.

Además, la incorporación de la mujer al sector manufacturero (típica en determinadas cadenas de producción) contribuye directamente a su empoderamiento económico. Su aportación a la economía familiar aumenta, su peso en la toma de decisiones en el hogar puede fortalecerse y su ejemplo pasa a ser un referente que contribuye a un cambio cultural. Puede tener un efecto positivo en reducir el abandono escolar de las menores hijas de las trabajadoras, los matrimonios adolescentes y la maternidad prematura. En consecuencia, de modo indirecto, favorece la escolarización más prolongada de las niñas (y de los niños) y una reducción de la natalidad.

El escepticismo europeo que pone el foco en los importantes obstáculos que afronta la industrialización del África Subsahariana contribuiría a explicar la pasividad de la UE y de la mayoría de sus Estados miembros. Sería una meta prácticamente inviable. Pero lo cierto es que la UE no suele fijarse metas en el continente con mayores garantías de éxito a corto y medio plazo. Poco se avanzará en algunos de los ámbitos de la actual oferta europea de partenariado con África (transición verde, transformación digital, crecimiento sostenible y empleo, o migración y movilidad) sin incorporar la industrialización a la toolbox europea. Tampoco podría la UE permitirse que en aquellos países en proceso de industrialización, a través de las inversiones de otros países se

utilizaran tecnologías ajenas al impacto medioambiental, herramientas digitales vinculadas a competidores sistémicos, prácticas laborales y sociales irrespetuosas con los principios que asumimos, o se plantearan desde la irrelevancia de la igualdad de género.

Se vislumbra cierto cambio de postura de Europa. De entrada, la UE retoma el interés en su propia política industrial y la relaciona con su soberanía. La COVID-19 ha reforzado la conciencia de la importancia de aproximar las CVG.

También es relevante que la respuesta europea a la pandemia en África incluya el apoyo a la creación de hubs de fabricación de vacunas en Senegal y Ruanda. Justamente Senegal está en el punto de mira del comisario europeo de Mercado Interior, Thierry Breton, desde que era presidente de la multinacional especializada en transformación digital Atos y apoyará el desarrollo de dicha industria allí. El proyecto de Acuerdo post-Cotonou con los ACP incluye toda una sección a la industria en África; y en la declaración de la reunión ministerial UE-UA de octubre 2021 la UA introdujo un párrafo sobre el desarrollo industrial. Por su parte, España incluye expresamente su apoyo a la industrialización en su Foco África 2023, el programa de acción del III Plan África. Por último, Alemania destaca entre los demás socios de la UE en la reflexión sobre su papel, y el de la UE, en la industrialización del África Subsahariana.

Referencias

- Cilliers, Jakkie: Made in Africa. Manufacturing and the fourth industrial revolution. Institute for Security Studies. 2018.
- Edwards, Lawrence: African manufacturing firms and their participation in global trade. Industrial Analytics Platform. UNIDO. 2020.
- Monga, Célestin: The global dividends of Africa's industrialization. Foresight Africa. Africa Growth Initiative at Brookings.
- Lungu, Ioanna: African (De) Industrialisation and the AfCFTA. German Cooperation – GIZ. 2019.
- VV.AA.: "Made in Africa" – Industrialising the Continent. Annual Development Effectiveness Review 2018. African Development Bank Group.