

Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de caso

Guillermo Santander Campos (Coord.)

Uno de los fenómenos más relevantes acontecidos recientemente en el sistema internacional es la emergencia de la cooperación Sur-Sur, una modalidad a través de la que los países en desarrollo asumen un rol de donante y ponen sus recursos, capacidades y experiencias a disposición de otros países con menor o similar nivel de renta. Este estudio presenta, caracteriza y analiza a algunos de estos nuevos donantes.

ICEI Estudios e Informes

Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de caso

Guillermo Santander Campos (Coord.)

Universidad Complutense de Madrid
Instituto Complutense de Estudios Internacionales®
Finca Mas Ferré, edificio A,
28223 Pozuelo de Alarcón (Madrid)
Impreso en España
I.S.B.N: 978-84-694-6633-9
Depósito Legal: M-36.965-2011

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
1. LA COOPERACIÓN SUR-SUR: UNA APROXIMACIÓN INTRODUCTORIA	7
Guillermo Santander Campos	
2. BRASIL: EN BUSCA DEL LIDERAZGO REGIONAL	19
Bruno Corrêa Kruschewsky	
3. CHILE: EXPLORANDO NUEVOS ROLES	43
Guillermo Santander Campos	
4. COLOMBIA: HITOS Y TENDENCIAS COMO NUEVO DONANTE.....	63
Pablo Uribe Villa	
5. VENEZUELA: EL DONANTE “BOLIVARIANO”	87
Guillermo Santander Campos	
6. CHINA: LUCES Y SOMBRAS DE UN DONANTE EMERGENTE.....	109
Pablo Aguirre Carmona	
7. POLONIA: MIRANDO AL ESTE	157
Ágata Czaplinska	

6. CHINA: LUCES Y SOMBRAS DE UN DONANTE EMERGENTE¹

Pablo Aguirre Carmona*

1. Introducción

China coopera con otros países en desarrollo desde 1953, tan solo cuatro años después de su conformación como República Popular China. Por tanto, su actividad como actor de cooperación Sur-Sur no es novedosa, aunque sí se ha visto fuertemente reforzada desde mediados de la década de los noventa. China es considerada como un donante emergente que posee también una creciente presencia inversora en los países con los que coopera. La cercanía e interrelación entre ambas actividades, ayuda e inversión, es uno de los rasgos más característicos de la cooperación Sur-Sur de China, y centrará de forma sustancial, junto a otras cuestiones relevantes, la atención de este capítulo.

Para acometer el análisis se parte de un breve recorrido por la historia de China como donante y receptor de ayuda. A continuación, se realiza un análisis del marco institucional y estratégico en el que se basa la cooperación china para dar paso a una descripción de las modalidades e instrumentos utilizados para canalizar la asistencia externa. El siguiente epígrafe se dedica a estimar el volumen total de la cooperación Sur-Sur que realiza China para, posteriormente, discutir las principa-

les críticas que se le hacen a China como donante, dando paso a un último apartado de balance y reflexiones finales.

2. China y la ayuda internacional: evolución histórica

Desde su fundación en 1949 hasta la actualidad, la República Popular China se ha mostrado muy activa como donante y receptor de ayuda internacional, siendo posible identificar tres etapas claramente diferenciadas: una etapa en la que China es un donante neto (1953-1979), un segundo periodo en el que China es un receptor neto (1980-1995) y un tercer periodo (desde 1995) en el que China pasa a ser considerado como un donante emergente que está incrementando el volumen de ayuda que otorga a la vez que ve cómo decrece la AOD que recibe².

China como donante neto (1953-1979)

La única ayuda que recibe China en esta etapa es la que proviene de la antigua Unión Soviética, interrumpida en 1960 debido a diferencias políti-

¹ Fecha de finalización: junio de 2010.

* Investigador del Área de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

² Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper nº 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

cas surgidas entre ambos regímenes. Como donante, en cambio, China inicia su actividad en 1953 ofreciendo ayuda a Corea del Norte para la reconstrucción del país tras la guerra con Corea del Sur, realizando un esfuerzo en algunos años superior a la media del CAD³. La estrategia de política exterior china en esta época se enmarca en los *Cinco Principios de Coexistencia Pacífica*, formulados por el Primer Ministro chino Zhou Enlai en 1954: el mutuo respeto por la soberanía y la integridad territorial; la no agresión; la no interferencia en los respectivos asuntos internos; la igualdad y el mutuo beneficio; y la coexistencia pacífica.

Dentro del ámbito específico de la ayuda, la referencia estratégica concreta —en clara sintonía con los *Cinco Principios*— es la formada por los *Ocho principios de la Ayuda China a Países Extranjeros*, enunciados también por el Primer Ministro Zhou Enlai en 1964, que aluden a cuestiones tanto estratégicas como operativas (cuadro 1)⁴. Destaca, por encima del resto, un elemento fundamental: China no concibe la cooperación desde un punto de vista asistencial, sino como una actividad que debe promover un desarrollo económico independiente en el país receptor, a la vez que ofrecer rendimientos a la propia China. El beneficio mutuo, por tanto, está explícitamente destacado como inspirador de la política china de ayuda, debiendo establecerse entre donante y receptor una relación en términos de igualdad. Adicionalmente, se destacan como principios a seguir el respeto mutuo de la soberanía y la ausencia de condicionalidad.

El principio del beneficio mutuo puede considerarse el auténtico hilo conductor de la actividad china como donante a lo largo de su historia reciente y está plenamente vigente hoy en día. De hecho, los *Ocho Principios* se consideran aun válidos, lo cual denotaría la existencia de un enfoque estratégico en el que prima la continuidad y la visión a largo plazo.

En esta primera etapa la búsqueda del beneficio mutuo se plasma de la siguiente forma: China ofrece donaciones o préstamos sin interés o con interés muy bajo y logra a cambio promover dos objetivos estratégicos. El primero, reafirmar su propia opción política interna apoyando a regímenes de la órbita socialista. Además de Corea del Norte, países como Vietnam o Tanzania también reciben ayuda china. China se suma, por tanto, a la tendencia general de los países proveedores de ayuda en esa época, fuertemente encuadrada en la guerra fría. Este primer elemento estratégico en clave ideológica permite denominar a esta etapa *periodo maoísta*⁵.

El segundo objetivo estratégico es obtener el reconocimiento internacional en detrimento de Taiwán, a fin de poder ingresar en la Organización de las Naciones Unidas (ONU)⁶. La ayuda constituye una moneda de cambio útil en la intensa labor diplomática que China debe realizar, sobre todo a partir del relativo aislamiento al que se ve sometida a raíz de la Revolución Cultural de 1966. Por tanto, cualquier país que pretenda recibir ayuda de China debe previamente romper relaciones diplomáticas con Taiwán y reconocer a la República Popular China. Esta condición —aún vigente

³ Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper n° 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

⁴ Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

hoy en día y que contradice abiertamente la no condicionalidad establecida en los *Ocho Principios*– hace posible que en 1971 China sea ya reconocida por 16 países africanos, lo que le permite ser admitida en ese mismo año en la

ONU. De hecho, su actividad como donante en países africanos en esta época es tan intensa que en 1975 China coopera con más países de esta región que Estados Unidos⁷.

Cuadro 1. Los Ocho Principios de la Ayuda China a Países Extranjeros (1964)⁸

El gobierno chino plantea su ayuda a otros países a partir de los principios de igualdad y beneficio mutuo, nunca como una actividad asistencial.

El gobierno chino respeta estrictamente la soberanía de los países receptores de ayuda y no asocia a ésta ningún tipo de condiciones o contrapartidas.

China proporciona ayuda económica en forma de donaciones o préstamos a bajo interés, y extenderá el límite temporal para la devolución cuando sea necesario para aligerar la carga financiera al país receptor tanto como sea posible.

China no pretende generar una relación de dependencia con el país receptor, sino ayudarle a confiar progresivamente en sus propias capacidades para lograr un desarrollo económico independiente.

China da preferencia a los proyectos que requieren menos inversión para obtener resultados de forma más rápida, lo que permite al país receptor una acumulación de capital y un incremento de su renta.

China proporciona equipo y material de manufactura propia de la mejor calidad a precios de mercado. El gobierno chino se compromete a sustituir cualquier material o equipamiento que no cumpla con los criterios de calidad y especificaciones acordados.

La asistencia técnica que ofrece China tiene como objetivo que el personal del país receptor logre dominar por completo el ámbito de especialización sobre el que se centra la actividad de asistencia.

Los expertos enviados por China para ayudar en trabajos de construcción tendrán idénticos estándares de vida que los expertos del país receptor y no tendrán permitido efectuar ninguna demanda especial ni disfrutar de privilegio alguno.

Fuente: tomado de Brautigam (2008)

⁷ Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.

⁸ Estos principios fueron enunciados en el discurso que Zhou Enlai ofreció en Accra, Ghana, el 15 de enero de 1964.

China como receptor neto (1979-1995)

A partir de 1979, el gobierno encabezado por Deng Xiaoping inicia una política de “reforma y apertura” con la cual China comienza un paulatino tránsito hacia una economía capitalista. Internamente existe la percepción de que, dadas las condiciones del país tras la Revolución Cultural, China debe centrarse más en sí misma y en las necesidades de financiación de su propio desarrollo, lo que afectará a su actividad como donante y como receptor⁹.

China se convierte en un receptor neto y, en consonancia con el aumento de la AOD en cifras agregadas y con las necesidades chinas de financiación para su proceso de desarrollo, recibe cada vez más ayuda, hasta llegar a un máximo de 4.722 millones de dólares en 1995¹⁰. Asimismo, China entra a formar parte del Banco Mundial en 1982 y consolida una relación de colaboración muy sólida con Japón. La AOD japonesa es la primera que China acepta, en 1979, pero el vínculo entre ambos países va mucho más allá. Japón, ya en 1977, compra a China el 42% de sus importaciones, básicamente petróleo y derivados. China, como contrapartida, tiene acceso a bienes de equipo y otros productos que solo un país industrializado puede ofrecerle. Este esquema, que integra ayuda e inversión con una contrapartida en forma de acceso a recursos, es funcional a las necesidades chinas de esta época y supone una referencia clara que después China aplicará en sus relaciones con África, en este

caso asumiendo el papel de socio de mayor desarrollo¹¹.

En cuanto a la ayuda otorgada, mantiene en este periodo un carácter oscilante sin superar nunca los 480 millones de dólares anuales (a precios corrientes), poniéndose en práctica formas más discretas de canalización que sustituyen parcialmente a la donación, como pueden ser el recurso al capital privado o a fuentes domésticas de los países en desarrollo. A pesar de todo, el volumen de ayuda otorgada no cambia sustancialmente respecto a los últimos años de la etapa anterior¹².

China como donante emergente (1995 hasta la actualidad)

En 1995 se aprecia un punto de inflexión en el papel de China como actor de la ayuda internacional¹³. En primer lugar, la ayuda recibida alcanza ese año su valor máximo, reduciéndose a partir de entonces. Ello puede entenderse teniendo en cuenta tres factores: (i) la “fatiga del donante”, generada por la percepción de que quizá la ayuda, tras varias décadas de existencia, no es eficaz como instrumento para promover el desarrollo; (ii) el final de la guerra fría, que disminuye la importancia y el valor geoestratégico de la ayuda; y (iii) la percepción de que China cada vez tiene menos necesidades como receptor, fruto del sostenido crecimiento económico que mantiene desde finales de los setenta.

En segundo lugar, en 1995 se inicia una reforma del sistema de ayuda que conducirá a la actual

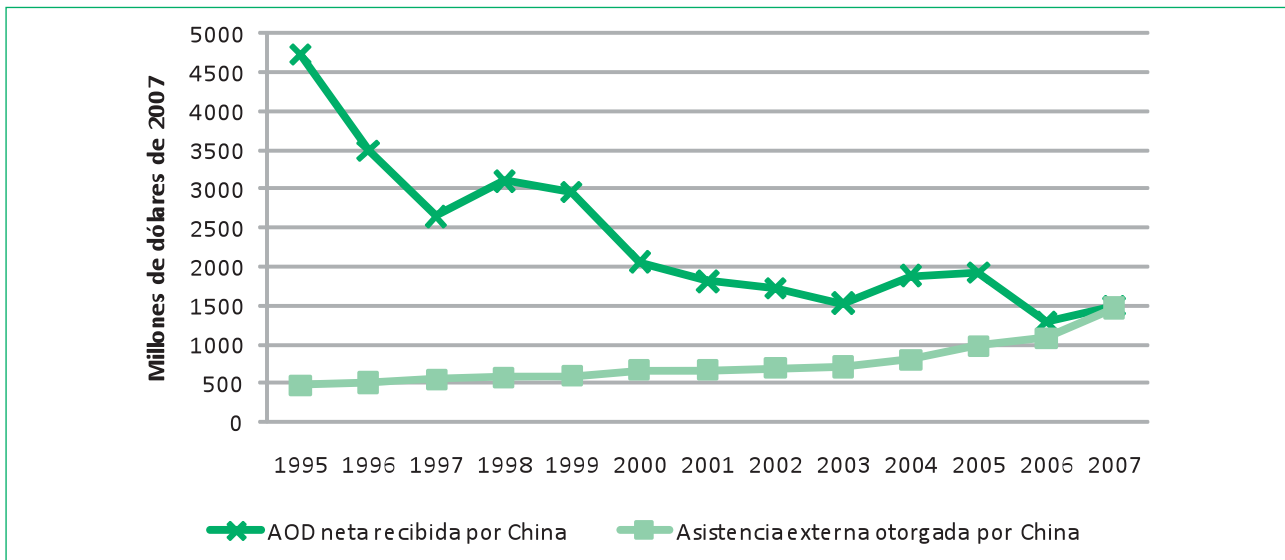
⁹ Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper n° 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

¹⁰ Datos OCDE

¹¹ Brautigam, D. (2008). *China's African Aid*. Transatlantic challenges, The German Marshall Fund of the United States, Washington

¹² Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper n° 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

¹³ Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper n° 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

Gráfico 1. Ayuda otorgada y recibida por China, 1995-2007

Fuente: elaboración propia¹⁵.

arquitectura institucional de la cooperación china. Fruto de esta nueva estructura, China se convierte en un donante emergente que ha ido incrementando de forma importante los fondos que dedica a asistencia externa, mientras la AOD neta que recibe ha disminuido desde su valor máximo alcanzado en 1995 (gráfico 1). Sin embargo, como se analizará en los siguientes epígrafes, la ayuda otorgada y recibida no son magnitudes comparables porque los criterios de cómputo del CAD y del gobierno chino no son coincidentes, con lo que no se puede afirmar con seguridad si China es un donante o un receptor neto¹⁴.

El sistema actual de cooperación conserva el principio del beneficio mutuo como principal seña de identidad, pero adaptándolo a la realidad actual. Mantiene el protagonismo de los Estados como interlocutores principales aunque abre la puerta a otros actores para llevar la presencia china a los países en desarrollo. Una presencia que debe ser multidimensional y que, por tanto, obliga a dichos actores a ampliar su abanico de acción, “combinando la ayuda exterior con la inversión y el comercio”¹⁶. Los siguientes epígrafes de este capítulo se centran en esta fase de la cooperación china iniciada en 1995.

¹⁴ Las cifras oficiales de asistencia externa de China podrían estar subestimando el esfuerzo real en materia de ayuda de acuerdo a los criterios del CAD para el cómputo de la AOD (véase el epígrafe 6), con lo que quizá China pudiera ser ya un donante neto, incluso con anterioridad a 2007.

¹⁵ Se han empleado las siguientes fuentes: para el gasto en asistencia externa: Kobayashi (2008) (datos de *Finance Year Book of China*) de 1995 a 2003; Brautigam (2008) de 2004 a 2006; *China Statistical Yearbook* para el dato de 2007; para la AOD recibida: OCDE; Las series han sido deflactadas con el índice *Consumer Price Index* de Estados Unidos (Bureau of Labour Statistics).

¹⁶ Zhang, Chixin, (1996). “The Foreign Aid Work Develops in the Course of the Reform.” *Almanac of China's Foreign Economic Relations and Trade*, 1996-97.

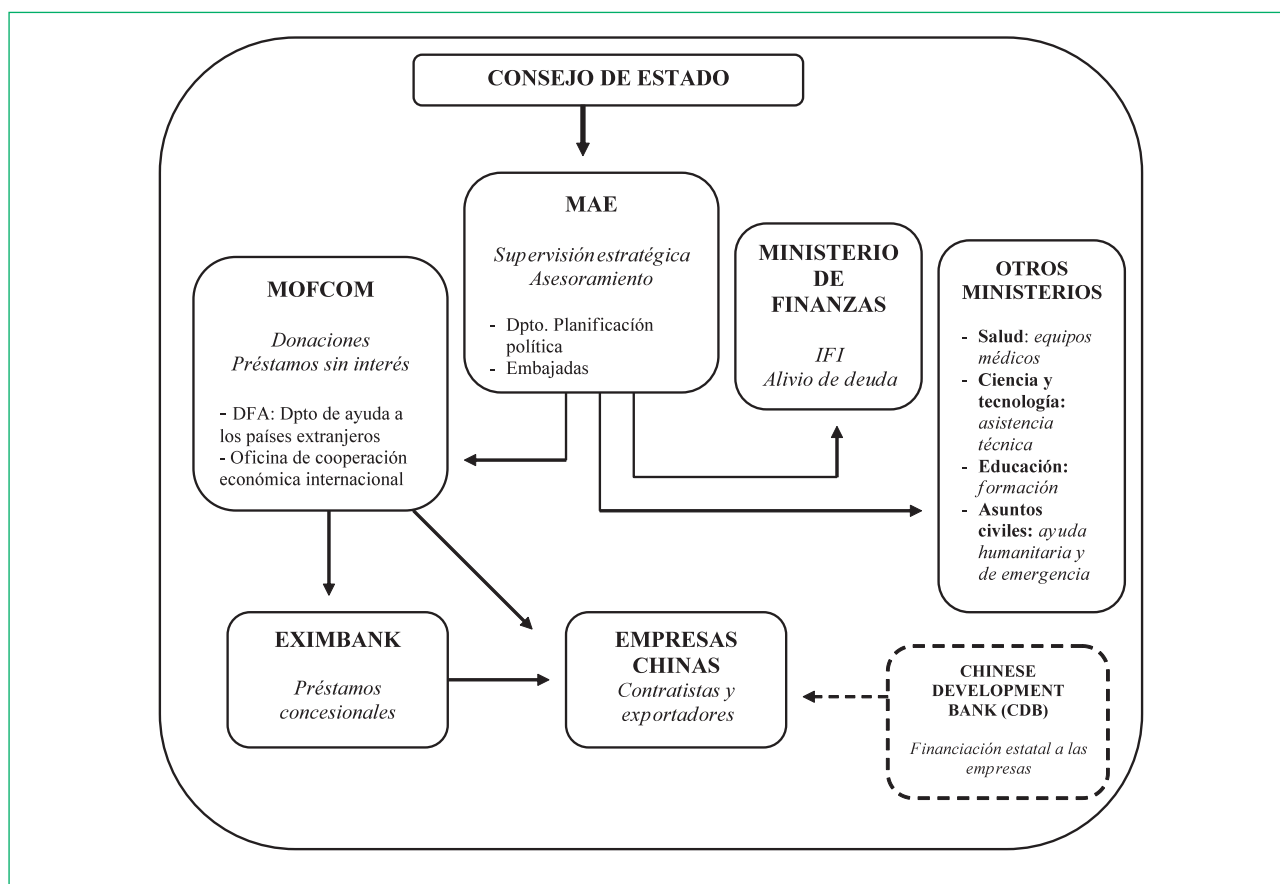
3. Marco institucional de la cooperación china

Dentro del ámbito del gobierno central, el Consejo de Estado es el máximo órgano ejecutivo de China y el responsable final de las decisiones en materia de cooperación (gráfico 2). Se estima que entre 15 y 23 ministerios y agencias tienen algún tipo de participación en esta política. Es

especialmente relevante el papel de los Ministerios de Comercio, de Asuntos Exteriores y de Finanzas, así como del banco estatal Eximbank y también, en menor medida, de otro banco estatal, el Chinese Development Bank¹⁷.

El Ministerio de Comercio de la República Popular China (MOFCOM) es responsable del diseño de la política exterior de comercio, inversión y cooperación económica. Gestiona directa-

Gráfico 2. Principales actores de la política china de cooperación



Fuente: elaboración propia

¹⁷ Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington; Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper n° 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

mente la ayuda en forma de donaciones y préstamos sin interés, y también coordina con Eximbank la ayuda en forma de préstamos concesionales. Las responsabilidades se reparten entre dos departamentos. Por un lado, el Departamento de Ayuda a los Países Extranjeros (DFA) es el encargado del diseño de las políticas de ayuda en las modalidades reseñadas, de la elaboración de las propuestas presupuestarias correspondientes y de la interlocución con los gobiernos de los países con los que se coopera. Por otro lado, la Oficina de Cooperación Económica Internacional se ocupa de todos los aspectos prácticos que implica la cooperación económica internacional, incluida la ayuda, como por ejemplo las licitaciones, la formación, el seguimiento y la evaluación.

El Ministerio de Asuntos Exteriores realiza una tarea más estratégica, supervisando las líneas maestras de la cooperación, ya que ésta se concibe como un área claramente inscrita en la política exterior. En el terreno, los diplomáticos chinos tienen un papel relevante a la hora de definir el volumen y modalidad de ayuda que cabe otorgar a cada país. El Departamento de Planificación Política establece las directrices con las que sus funcionarios asesoran en el día a día al personal del MOFCOM y de los bancos estatales de inversión respecto a sus tareas en la gestión de la ayuda.

El Ministerio de Finanzas se encarga de las operaciones de alivio de deuda y de las contribuciones a las instituciones multilaterales. Además, es quien tiene la responsabilidad de compilar y preparar los presupuestos de la ayuda, a partir de las previsiones de los diferentes ministerios con responsabilidades en la ejecución de actividades de

cooperación. El presupuesto anual es aprobado por el Congreso Nacional del Pueblo, máximo órgano legislativo de China.

El Banco de Exportaciones e Importaciones de China (Eximbank) es de propiedad completamente estatal y fue creado en 1994 con el principal objetivo de ofrecer créditos para la exportación a empresas chinas. Desde 1995 juega un papel en la política china de ayuda, ya que mantiene un programa de créditos concesionales en coordinación con el DFA. Eximbank obtiene financiación de los mercados de capitales internos y externos y ofrece las condiciones de crédito concesional gracias al subsidio que le proporciona el gobierno chino con cargo al presupuesto de ayuda. Se trata de un actor que canaliza una gran parte de la ayuda china, aunque es difícil estimar exactamente su cuantía (véase el epígrafe 6)¹⁸.

El Banco Chino de Desarrollo (CDB) es también completamente estatal y su principal función es financiar a diferentes órganos dentro del gobierno chino. Apenas el 3% de su cartera está formada por préstamos en el exterior, nunca en términos concesionales sino como financiación ordinaria en buenas condiciones para promover la internacionalización de la empresa china. La aportación de CDB, aunque no computable como ayuda, le convierte en un actor relevante de la cooperación china, dado que en ocasiones se asocia con Eximbank para financiar determinados proyectos y también porque las empresas chinas a las que financia en condiciones preferenciales suelen estar involucradas simultáneamente en proyectos de ayuda.

Existen otros ministerios del gobierno chino con responsabilidad sobre la planificación y puesta en

¹⁸ La cartera de préstamos y créditos comprometidos por Eximbank era de 53.744 millones de dólares en 2008. Según la información más reciente disponible, en 2005 solamente el 2% de la cartera total (19356 millones de dólares) habría correspondido a préstamos concesionales, si se combina la información de Kobayashi (2008) con la que ofrece Eximbank en su informe de 2005. Brautigam (2008) ofrece una estimación para el peso del crédito concesional del 3% dentro de la actividad global de Eximbank.

práctica de determinadas modalidades de ayuda. Los más importantes son el Ministerio de Salud, que se encarga de los equipos médicos enviados al terreno; el Ministerio de Ciencia y Tecnología, a cargo de la asistencia técnica; el Ministerio de Educación, responsable de la formación; y el Ministerio de Asuntos Civiles, que gestiona la Ayuda Humanitaria y de Emergencia.

Las provincias y municipalidades chinas también participan en la cooperación. En los años sesenta y setenta el gobierno asignaba a estas entidades determinadas responsabilidades en la canalización de la ayuda. Con las reformas de los años ochenta, las oficinas descentralizadas de ayuda fueron transformadas en corporaciones públicas y desde el gobierno central se animó a que fueran activas en la búsqueda de oportunidades de negocio en el exterior, ofreciendo servicios de consultoría, asesoramiento y ejecución de proyectos. De esa actividad descentralizada nació, en parte, la importante presencia privada china que existe actualmente en África¹⁹.

El resultado final del trabajo que realiza este variado conjunto de actores es relativamente compacto y consistente. Kobayashi deduce, a partir de entrevistas con expertos y funcionarios públicos, que existe una voluntad de coordinación entre los numerosos agentes implicados en la provisión de ayuda, que se plasmaría en diferentes mecanismos de coordinación y comunicación interdepartamentales²⁰.

4. Marco estratégico

Objetivos y principios fundamentales

Se puede considerar que el mutuo beneficio es hoy en día el principio básico que orienta la cooperación china. Era ya uno de los Ocho Principios que Enlai formuló en 1964, principios que siguen vigentes actualmente, como demuestra el hecho de que fuentes oficiales de la propia China perciben el rumbo que su cooperación desde 1995 como “una aplicación concreta de estos Ocho Principios a la actual coyuntura”²¹.

El discurso de MOFCOM plantea la cooperación como una actividad *win-win* para China y el país receptor, surgida del hecho de que “China es un miembro de los países en desarrollo, y su ayuda [a otros países en desarrollo] supone una colaboración entre amigos en situación de pobreza”²². En consonancia con este enfoque de búsqueda del beneficio mutuo cabe identificar dos objetivos²³. El primero responde al interés de la propia China y consiste en garantizar la seguridad económica del país; el segundo se relaciona con los intereses del país receptor a través de la promoción de su desarrollo económico.

China otorga ayuda a demanda del país receptor, lo cual parecería indicar que el interés de éste tiene relevancia en la negociación para la concesión de ayuda²⁴. Sin embargo, sin negar lo anterior, que concuerda con la visión oficial de la

¹⁹ Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.

²⁰ Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper n° 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

²¹ Zhang, Chixin, (1996). “The Foreign Aid Work Develops in the Course of the Reform.” *Almanac of China's Foreign Economic Relations and Trade*, 1996-97.

²² Wang, Hanjiang (2004). “China's Aid to Foreign Countries in 2003”, *China Commerce Yearbook 2005*.

²³ Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper n° 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

²⁴ Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper n° 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

cooperación como una actividad *win-win*, parece necesario poner un mayor acento en la promoción de los intereses de la propia China si se quiere tener una visión más equilibrada de su cooperación. Tanto el discurso oficial como las experiencias prácticas indican que el objetivo del beneficiar al país receptor está presente, pero siempre que sea funcional al objetivo del beneficio chino y esté subordinado a éste.

Así pues, el objetivo principal de la ayuda china parece ser garantizar la seguridad económica del país. Éste es el propósito que da título al *Undécimo Plan Quinquenal* (2006-2010), la principal referencia en materia de planificación estratégica de China en todos los ámbitos. En él se establece el propósito explícito de incrementar la ayuda a otros países en desarrollo como una forma de colaborar con la estrategia conocida como *going global*. Esta estrategia, enunciada por primera vez en el *Décimo Plan Quinquenal* (2001-2005) pero aún plenamente vigente, se concibe para asegurar el suministro energético y de recursos, así como para ampliar el mercado para las empresas chinas. Se pretendería, por tanto, asegurar que el proceso de desarrollo económico chino no se vea amenazado por la escasez de materias primas o de suministro energético, ni por la ausencia de la demanda necesaria para dar salida a los bienes y servicios producidos.

El fomento de la inversión en otros países es sin duda un elemento esencial de la estrategia *going global* y la ayuda se concibe como un instrumento fuertemente relacionado con dicha inversión, en un doble sentido. En primer lugar, inversión y ayuda forman parte de una única agenda de relaciones económicas entre China y los países en desarrollo. Así se pone de manifiesto en los acuerdos que se alcanzan, por ejemplo, en el marco de las cumbres del Foro de Cooperación China-África, donde los compromisos de cooperación económica y de cooperación al desarrollo ocupan

capítulos consecutivos del mismo documento. Más aún, la ayuda no está simplemente vinculada a la inversión, sino que parece estar subordinada a ella, como denota el hecho de que el DFA, con la responsabilidad de gestionar la asistencia externa, pertenezca al MOFCOM. Así, la asistencia externa es únicamente uno de los resortes con que cuenta MOFCOM para llevar a cabo las políticas comercial e inversora de China. En segundo lugar, también desde un punto de vista operativo existe una clara conexión entre inversión y ayuda, ya que los actores presentes en los dos ámbitos son los mismos, tanto en la planificación (MOFCOM), como en la puesta en práctica de las actividades (Eximbank y empresas estatales chinas contratistas).

El segundo objetivo de la ayuda es contribuir a un desarrollo autosuficiente de los países con los que se coopera. Este segundo objetivo no sólo estaría subordinado al primero, sino que es sin duda instrumental para su consecución, ya que China necesita mantener relaciones estables y seguras con determinados países interesantes desde el punto de vista del acceso a recursos y mercados. Ello se ve sin duda favorecido desde el momento en que los países receptores perciben que logran un beneficio real al establecer vínculos bilaterales con China. A esa percepción positiva de la presencia china pretende contribuir la ayuda, generando beneficios objetivos para el país receptor.

Cabe destacar, por último, que el objetivo del aislamiento diplomático de Taiwán permanece vigente, ya que la ruptura de relaciones con la isla sigue siendo un requisito que China impone para la firma de acuerdos de cooperación. No obstante, esta cuestión ya no es el único, ni acaso el más destacado, de los motivos que tiene China para otorgar ayuda. Lo fue en gran medida en los años sesenta, en los que ganar apoyos internacionales era imprescindible para lograr el ingreso en las

Naciones Unidas. Pero actualmente el esfuerzo chino en materia de asistencia externa pretende ser funcional a una política exterior que trata especialmente de asegurar tanto el acceso a recursos naturales como la apertura de nuevos mercados a fin de poder mantener el ritmo productivo de la economía china y potenciar el empresariado nacional²⁵.

La visión estratégica

La estrategia china de cooperación presenta tres dimensiones diferenciadas que articulan un enfoque adecuado para lograr la consecución de los dos objetivos primordiales antes detallados. La primera dimensión se relaciona con el aseguramiento de suministros y la internacionalización de la empresa china. La segunda con la promoción de un desarrollo autosuficiente de los países con los que se coopera. Por último, la tercera dimensión alude a los apoyos y la aceptación que China necesita lograr tanto en los países con los que coopera como en el contexto internacional y dentro de la propia China.

En cuanto a la primera dimensión, el aseguramiento en el suministro de recursos tiene lugar mediante una de las siguientes dos vías. En la mayor parte de los casos existe entre China y el país receptor un marco de relaciones económicas más amplio, dentro del cual la ayuda es solamente uno de los elementos presentes, que sin duda colabora a crear un clima especialmente favorable

para la inversión de empresas chinas en el sector extractivo. Existe una segunda alternativa, y es la de que los recursos (o los derechos de explotación de los mismos) sean la devolución en especie de la ayuda reembolsable otorgada en forma de bienes materiales, infraestructuras o cooperación técnica. No obstante, esta segunda opción, de acuerdo a la evidencia existente, es bastante excepcional²⁶. El acceso a recursos como método de repago sería relativamente habitual en el caso de las inversiones chinas pero no en el ámbito de la ayuda.

Por otra parte, también relacionado con el objetivo primordial de la cooperación, se garantiza el refuerzo del tejido empresarial e industrial chino y la promoción de su expansión exterior desde el momento en que la ayuda otorgada está completamente ligada a la participación de empresas chinas como contratistas o exportadoras o de expertos chinos en el caso de la cooperación técnica. Adicionalmente, esta promoción de la internacionalización del propio empresariado tiene también beneficios fiscales para el gobierno, porque las empresas adjudicatarias de los proyectos de cooperación pagarán impuestos en última instancia al propio gobierno chino que las ha financiado. En suma, el enfoque estratégico de la cooperación es plenamente funcional a la consecución del objetivo primordial que ésta se propone²⁷.

La segunda dimensión estratégica alude al planteamiento que propone China a los países con los

²⁵ En palabras del Director General del Departamento de Ayuda a Países Extranjeros: “los contextos interno y externo en los que se encuadraba nuestra ayuda extranjera habían cambiado decisivamente (...) la antigua cooperación llevada a cabo únicamente entre los gobiernos ya no era válida para afrontar los grandes cambios del sistema económico de los países en desarrollo” (Zhang, 1996:69).

²⁶ Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.

²⁷ Así se manifiesta explícitamente en el informe de 2006 de Eximbank: “Eximbank ha apoyado (...) proyectos de infraestructura en (...) países en desarrollo, cubriendo sectores como transporte, telecomunicaciones y energía, para mejorar el clima de inversión. Al mismo tiempo, el programa de préstamos concesionales del gobierno chino ha apoyado la exportación de productos (...) y ha facilitado la entrada de las empresas chinas en los mercados de los países en desarrollo” (Banco de Exportaciones e Importaciones de China, 2006:21).

que coopera para promover un desarrollo autosuficiente: explotación de los recursos propios con los que cuenta el país para poder sustentar un proceso de acumulación de capital en el que sean protagonistas la mano de obra local y la industria²⁸. Así, China plantea acciones de cooperación con un fuerte componente de infraestructuras y capital físico, intervenciones que parecen estar guiadas de forma importante por la demanda del receptor, que es quien propone los proyectos al gobierno chino. Existe un contraste claro con el enfoque actual de la cooperación de los donantes tradicionales, cuya agenda se orienta en mayor medida hacia ámbitos como la lucha contra la pobreza –con los ODM como guía– la promoción del buen gobierno y el fortalecimiento de capacidades en el país receptor.

En cierta forma, China no hace sino exportar un modelo de desarrollo con bastantes similitudes respecto al que ella misma siguió en su momento, sobre todo a raíz de que cesara en 1960 la ayuda que recibía de la antigua Unión Soviética. A partir de ese momento, China rechazó durante 20 años la ayuda internacional y siguió un proceso paulatino de crecimiento confiando de forma primordial en sus propias capacidades y recursos. Adicionalmente, no se estaría exportando tan sólo un modelo de desarrollo. Incluso desde un punto de vista más operativo, el enfoque de China de la cooperación y la inversión también se inspiraría en cierta forma en su propia relación con Japón a finales de los setenta y durante los ochenta, una relación análoga en algunos aspectos a la que ahora mantiene China con países africanos ricos en recursos –China importaba bienes de capital y tecnología

de Japón a cambio de otorgarle acceso a recursos naturales– y que permite entender mejor su relación actual con algunos de los países con los que coopera²⁹. China cree firmemente que este enfoque es el más efectivo y que su propia experiencia de las tres últimas décadas le convierte en un actor especialmente legítimo para promoverlo en otros países.

La tercera dimensión estratégica alude a la aceptación que China trata de lograr por parte de los países receptores, de la comunidad de donantes y de la propia ciudadanía china. La ayuda debe suponer, desde el punto de vista político, una contrapartida que China ofrece al gobierno local para disfrutar de un acceso seguro y preferente a los recursos que necesita. Pero, además, la ayuda debe también lograr que la ciudadanía del país receptor acepte la actividad inversora china y la perciba como positiva. Ante las reticencias que pueden crear la llegada de trabajadores chinos, la entrada de productos chinos en los mercados locales y la salida de recursos naturales del país (sea como rendimientos inversores o como pago de la ayuda), la cooperación china pretende favorecer proyectos e iniciativas con gran aceptación y visibilidad entre la población, como hospitales, escuelas o centros de tecnificación agrícola. De hecho, para acentuar este efecto tuvo lugar un cambio estratégico en 2007 según el cual se establecía la prioridad de los proyectos mencionados (de uso habitual por parte de la población) por encima de otros más simbólicos que recibían atención preferente anteriormente, como podían ser la construcción de centros de convenciones o la rehabilitación de edificios his-

²⁸ Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper n° 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

²⁹ Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington
DFA - MOFCOM (2007). "Basic State of China's External Assistance 2006" (Chinese Only) <http://jjhzj.mofcom.gov.cn/aarticle/g/200701/20070104316858.html>

³⁰ DFA - MOFCOM (2007). "Basic State of China's External Assistance 2006" (Chinese Only) <http://jjhzj.mofcom.gov.cn/aarticle/g/200701/20070104316858.html>.

tóricos³⁰. China tiene a África como principal destinatario de su inversión exterior, y todo parece indicar que es también en África donde más cooperación realiza y donde aplica los mayores esfuerzos para mejorar el entendimiento con sus socios. En ese sentido cabe interpretar iniciativas como el Fondo de Cooperación China-África (véase el epígrafe 5).

La cooperación debe ser también aceptable para la comunidad internacional de donantes. De nuevo, en virtud de su necesidad de mantener relaciones estables y sólidas con los países en los que está presente, China necesita “demostrar una imagen de gran potencia que actúa responsablemente³¹. En ese contexto cabe interpretar los paulatinos esfuerzos de China por mejorar la transparencia y calidad de la información que el gobierno publica respecto a las actividades de ayuda, o el papel de mediador jugado en febrero de 2007 con Sudán, a raíz del conflicto en Darfur y de las críticas recibidas por mantener relaciones con el gobierno sudanés sin imponer condiciones de ningún tipo en términos de respeto a los Derechos Humanos³².

Por último, la estrategia de cooperación china persigue ser aceptada internamente. Aunque tradicionalmente se buscó esta aceptación evitando la difusión de información respecto a las actividades de cooperación, esto parece estar cambiando, como demuestra el hecho de que el *Undécimo Plan Quinquenal* (2006-2010) es el primero que hace referencia explícita a la ayuda exterior. Según Kobayashi (2008), este cambio podría deberse a que la política de ayuda, y su papel dentro de la estrategia que pretende garantizar la continuidad del crecimiento económico, estaría lo suficientemente madura como para poder empe-

zar a ser explicada de forma más abierta a la ciudadanía.

Compromisos explícitos en materia de ayuda

China no explicita de forma clara sus compromisos en materia de ayuda. Los objetivos básicos están expresados, como se ha visto, en los Planes Quinquenales. Más allá de eso, y para la cooperación con África, existen compromisos concretos en las declaraciones políticas elaboradas en las sucesivas cumbres del Foro de Cooperación China-África (véase el epígrafe 5), en los años 2000, 2003, 2006 y 2009. La declaración que surgió de la cumbre de 2009 de Sharm el Sheik incorpora por primera vez, junto a epígrafes dedicados a cooperación económica, política y cultural, un apartado dedicado en exclusiva a la cooperación en el ámbito del desarrollo. Las líneas de actuación que se contemplan y los compromisos más relevantes en cada una de ellas son los siguientes, siempre referidos al periodo 2010-2012:

- Alivio de deuda: cancelar la deuda correspondiente a préstamos sin interés que vencen a final de 2009 para países altamente endeudados y PMA de África.
- Desarrollo de Recursos Humanos: formar a 20.000 profesionales de diversos sectores.
- Educación: ofrecer 5.500 becas por año a estudiantes africanos; admitir a 200 profesionales africanos en programas de educación superior en administración pública; potenciar el desarrollo de los Institutos Confucianos.
- Cooperación científica: poner en marcha 100 iniciativas conjuntas de investigación e invitar a 100 doctores africanos a llevar a cabo actividades de investigación en China.

³¹ Wang, Hanjiang (2004). “China’s Aid to Foreign Countries in 2003”, *China Commerce Yearbook* 2005.

³² Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China’s Aid Policy*, Working Paper nº 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

- Reducción de la pobreza: transmitir la experiencia china en este ámbito a través de seminarios y formaciones.
- Salud: dotar de material por valor de 500 millones de yuanes (3.415 millones de dólares) a los 30 hospitales y 30 centros de tratamiento de malaria construidos por China en los últimos 3 años; colaborar en la formación de 3.000 médicos y enfermeras y continuar con el envío de equipos médicos a trabajar sobre el terreno.
- Cambio climático y protección medioambiental: colaboración en el establecimiento de iniciativas de producción de energías limpias e investigación en el área medioambiental.
- Prevención de desastres: formación en técnicas de respuesta ante catástrofes.
- Turismo: promoción de África y China como destinos turísticos.

Como se refleja en esta relación de compromisos, la cooperación en el ámbito del desarrollo incluye, junto a actividades que podrían computarse como ayuda al desarrollo, otras acciones de cooperación que representan un estrechamiento de los lazos de China y el país receptor, como pueden ser la difusión de la cultura china a través de los Institutos Confucianos o la promoción del turismo entre los dos países.

5. Modalidades de ayuda

China otorga su ayuda principalmente mediante la vía bilateral, aunque una parte menor de los fondos se canaliza de forma multilateral y también se han impulsado iniciativas de tipo específicamente regional. Este epígrafe se dedica a presentar algunas cifras básicas, así como las principales formas de articulación de estas modalidades y los diferentes actores implicados en ellas.

5.1. Ayuda bilateral

Varios rasgos caracterizan a la ayuda bilateral china. En primer lugar, se trata de una ayuda articulada a partir de relaciones mantenidas entre gobiernos: siempre es el gobierno del país receptor el que llega a un acuerdo con el gobierno chino, o como mínimo quien, en su caso, refrenda el acuerdo firmado entre alguna entidad del país y China. Además, no existe participación de la sociedad civil, ni del país receptor ni de China.

En segundo lugar, se trata de una ayuda fuertemente ligada. En el caso de actividades en el sector de la construcción, la puesta en práctica de los proyectos corre siempre a cargo de empresas chinas, que concurren a las licitaciones del gobierno y son las encargadas de aportar como mínimo el 50% de los bienes y servicios necesarios para la consecución del proyecto, incluyendo mano de obra, equipo, tecnología, capital, bienes y formación. En el caso de la cooperación técnica, es el gobierno el que aporta el personal cualificado que lleva a cabo los proyectos.

En tercer lugar, la única condición a la que se supedita la concesión de ayuda bilateral es el reconocimiento de que existe “una sola China”, lo que exige la ruptura de relaciones diplomáticas con Taiwán. No hay condicionalidad alguna relacionada con la política interna del receptor, sus políticas macroeconómicas, su desempeño institucional, la lucha contra la corrupción o la transparencia con la que actúa.

La ayuda bilateral se ejecuta fundamentalmente mediante donaciones, préstamos –ya sea sin interés o concesionales– y alivio de deuda. En lo que se refiere a las donaciones, son ampliamente utilizadas por China, siempre bajo la responsabilidad del MOFCOM, y suele adoptar dos formas. La primera consiste en proyectos que se financian íntegramente mediante donación, como puedan ser la ayuda humanitaria, los equipos médicos

sobre el terreno, las becas para estudiantes de países en desarrollo, la formación de profesionales o los programas de voluntariado. En algún caso hay proyectos en el ámbito de la construcción que son igualmente donados de forma íntegra y se centran en infraestructuras públicas como escuelas, hospitales o viviendas de bajo precio. La segunda modalidad incluye un elemento concreto de donación en un proyecto más amplio financiado mediante otro mecanismo, por ejemplo un préstamo. En estos casos, el elemento de donación suele ir destinado a aportaciones materiales o a alguna de las actividades señaladas más arriba. Por ejemplo, los materiales en un proyecto constructivo o el componente de cooperación técnica de un proyecto de tecnificación agrícola son habitualmente en forma de donación, aunque se inscriban en un proyecto que no es una donación en su totalidad.

Los préstamos sin interés también son responsabilidad del MOFCOM. Antes de la reforma del sistema chino de ayuda, a mediados de la década de los noventa, el préstamo sin interés era la única alternativa a la donación. A pesar de la introducción en 1995 del préstamo concesional, siguió vigente el préstamo sin interés pero con una utilización menor. Se caracteriza por tener unas condiciones muy ventajosas para el prestatario: repago en veinte o treinta años con periodo de carencia de quince años, siendo ambos periodos ampliables. Se permite la reestructuración de la deuda, el cambio negociado a una donación, o

el repago en especie a petición del prestatario³³.

Los préstamos concesionales son un instrumento de gran importancia para la cooperación china, aunque resulta difícil estimar adecuadamente su volumen (véase el epígrafe 6)³⁴. El gobierno chino controla este instrumento a través de los Ministerios de Asuntos Exteriores, de Finanzas y del MOFCOM³⁵. Este último es el responsable de formular la política de préstamo concesional, así como de firmar el acuerdo de concesión del crédito por parte de China, siempre en el marco de las directrices que marca el Departamento de Planificación Política del Ministerio de Asuntos Exteriores. Eximbank, con la supervisión cercana del MOFCOM, tiene responsabilidad en la identificación de los proyectos que reciben financiación, la firma del préstamo, el desembolso del mismo, el seguimiento de las operaciones y la posterior recepción del principal y de los intereses (Kobayashi, 2008). Eximbank también realiza una evaluación ex post de algunos de los proyectos financiados de esta forma.

El objetivo del programa de créditos concesionales es doble³⁶. Por una parte, financiar proyectos manufactureros, de construcción de infraestructuras o de bienestar social, que generen prometedores rendimientos económicos o destacables beneficios sociales. Por otra parte, permitir que empresas chinas suministren servicios o bienes de cualquier tipo, como tecnología y electrónica, a los países prestatarios³⁷.

³³ Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper n° 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

³⁴ Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.

³⁵ Banco de Exportaciones e Importaciones de China (2010). *Credit: Chinese Government Concessional Loan and Preferential Export Buyer's Credit*, accesible en: http://english.eximbank.gov.cn/businessarticle/activities/loan/200905/9398_1.html

³⁶ Banco de Exportaciones e Importaciones de China (2010). *Credit: Chinese Government Concessional Loan and Preferential Export Buyer's Credit*, accesible en: http://english.eximbank.gov.cn/businessarticle/activities/loan/200905/9398_1.html

³⁷ La petición de este tipo de préstamos es realizada por el gobierno del país receptor al gobierno chino, que decide sobre la concesión del mismo tras un proceso de valoración en coordinación con Eximbank (Banco de Exportaciones e Importaciones de China, 2010)..

Varios son los requisitos establecidos para la concesión de un préstamo concesional³⁸. Primero, el proyecto al que se destina el préstamo debe ser aprobado por ambos gobiernos. Segundo, el Estado receptor debe tener lazos diplomáticos con China, una relativa estabilidad política y económica y una suficiente capacidad de endeudamiento. Tercero, el proyecto debe ser técnicamente factible y ofrecer perspectivas de rendimiento económico. Cuarto, el proyecto debe ofrecer beneficios sociales. Quinto, el contratista o exportador, si lo hay, debe ser chino. Sexto, como mínimo el 50% de los bienes (equipamiento, material y tecnología) y servicios necesarios para el proyecto serán proporcionados por China. Las empresas del país receptor pueden ser contratistas si forman una empresa conjunta con una compañía china. Y, séptimo, las necesidades locales de fondos, personal y materiales deben estar garantizadas por anticipado por parte del prestatario.

En los casos en los que hay una empresa contratista —que son la mayoría—, una vez que los dos gobiernos han firmado el acuerdo de concesión del préstamo y se ponen en marcha las actividades, el gobierno chino desembolsa paulatinamente los fondos a la empresa siempre que el gobierno prestatario informe positivamente de los avances que experimenta el proyecto. Por tanto, los fondos concedidos no pasan en ningún momento por las manos del gobierno receptor.

Por último, junto a donaciones y préstamos, entre los instrumentos de la ayuda bilateral china destacan las operaciones de alivio de deuda, cuya gestión es responsabilidad del Ministerio de

Finanzas. China ha realizado cancelaciones de deuda a países africanos altamente endeudados que se encuentran entre los más pobres del mundo. En este sentido su política es análoga a la seguida por los países de la OCDE en el marco de las iniciativas HIPC. La diferencia se encuentra en el hecho de que China no establece apenas condiciones de tipo económico o de desempeño gubernamental a cambio del alivio de deuda³⁹.

5.2. Ayuda Multilateral

Los fondos de ayuda que China canaliza a través de organismos multilaterales, cuya gestión se realiza desde el Ministerio de Finanzas, no han alcanzado cifras muy elevadas⁴⁰. Desde el año 1998 estos fondos han supuesto volúmenes anuales entre 2,5 millones de dólares y 8 millones de dólares, registrándose tan sólo dos excepciones: en 2005 se alcanzaron los 35 millones de dólares, y en 2008 se llegó a los 194 millones de dólares como resultado de las reposiciones trienales al Banco Mundial, al Banco Africano de Desarrollo (BAfD) y al Banco Asiático de Desarrollo (BAAsD).

En lo que se refiere a los bancos multilaterales de desarrollo, cabe destacar el vínculo especialmente importante de China con el BAfD, al que pertenece desde 1985⁴¹. Este organismo ha sido hasta ahora el principal receptor de la cooperación multilateral china, recibiendo 121 millones de dólares en el periodo 2000-2009 (gráfico 3). Aparte de las aportaciones que realiza periódicamente a esta institución, China acogió en 2007 la 42ª reunión de directivos del Banco, en Shanghai.

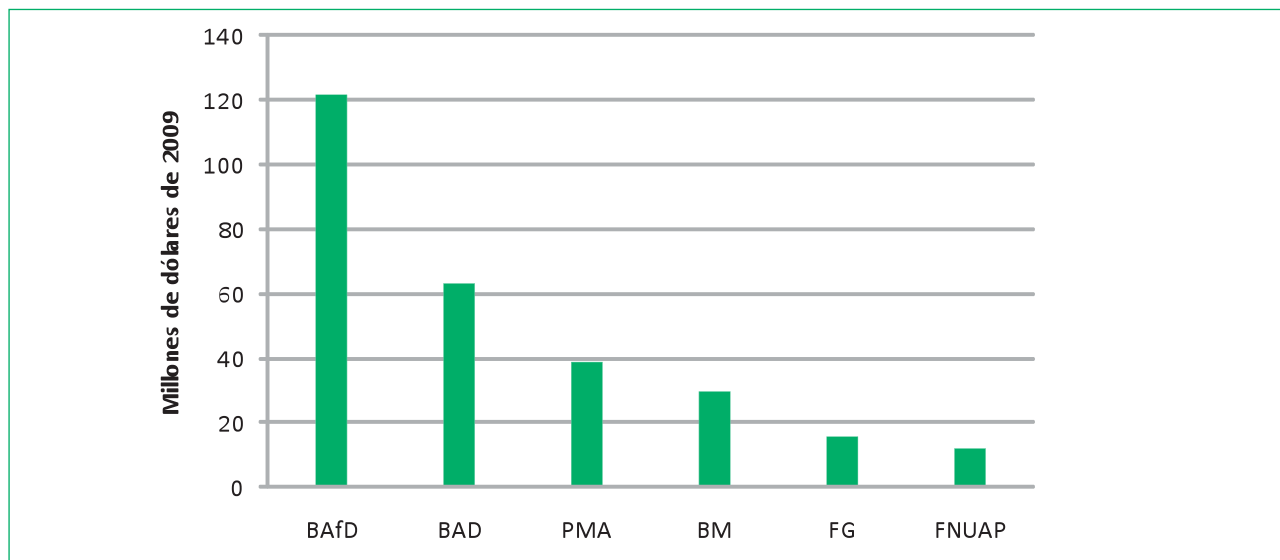
³⁸ Banco de Exportaciones e Importaciones de China (2010). *Credit: Chinese Government Concessional Loan and Preferential Export Buyer's Credit*, accesible en: http://english.eximbank.gov.cn/businessarticle/activities/loan/200905/9398_1.html

³⁹ Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.

⁴⁰ Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper nº 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

⁴¹ La participación de China en el capital de Banco Africano de Desarrollo es del 1,126%, la decimotercera en importancia entre los 24 miembros no africanos.

Gráfico 3. Principales receptores multilaterales de la ayuda china, 1998-2009



Fuente: elaboración propia a partir de datos del BM; BAfD; BAsD; PMA; Fondo Global contra el Sida, la malaria y la tuberculosis; y FNUAP. Datos deflactados con el *Consumer Price Index* de Estados Unidos (Bureau of Labour Statistics).

Asimismo, China pertenece al BAsD desde 1986, al que realiza aportaciones suplementarias desde 2005, y que se erige en el segundo organismo receptor de la cooperación multilateral china, recibiendo 62,8 millones de dólares en el periodo 2000-2009⁴². Por su parte, el Banco Mundial también es socio de la cooperación multilateral china, registrándose en 2008 la primera —y única hasta el momento— aportación a la Asociación Internacional de Desarrollo (IDA)⁴³.

Junto a ello, China colabora con los organismos de Naciones Unidas. Destacan las aportaciones al Programa Mundial de Alimentos (PMA) —38,7 millones de dólares 1998 y 2009— y al Fondo de

Naciones Unidas para Población (FNUAP) (11,7 millones de dólares). Además, desde 2009, en el marco del Fondo de Cooperación China-África, existe el compromiso de aportar 30 millones de dólares a la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) para impulsar la creación de un fondo de apoyo a iniciativas de cooperación Sur-Sur en las que esté involucrada China y que se relacionen con el Programa de Seguridad Alimentaria de este organismo⁴⁴.

Aunque de menor cuantía, China realiza también contribuciones al Fondo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), al Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización

⁴² La participación de China en el capital de Banco Asiático de Desarrollo es del 6,43% del capital, solo por detrás de Estados Unidos y Japón.

⁴³ La participación de China en el capital de Banco Mundial es del 2,85%, similar a la de países como Canadá, India, Italia, Rusia y Arabia Saudí.

⁴⁴ FOCAC (2009). FORUM ON CHINA-AFRICA COOPERATION SHARM EL SHEIKH ACTION PLAN(2010-2012), accesible en <http://www.focac.org/eng/dsjbjhy/hywj/t626387.htm>

(UNCDF) y al Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Por último, ha contribuido al Fondo Global contra el SIDA, la malaria y la tuberculosis con un monto global de 15,3 millones de dólares entre 2002 y 2009.

5.3. Cooperación regional

De forma coherente con la estrategia *going global* enunciada en el *Décimo Plan Quinquenal* (2001-2005), China ha promovido a lo largo de la última década la creación de diferentes foros regionales, dedicados a tratar de forma integral las relaciones entre cada grupo de países y China, incluyendo aspectos como inversión, comercio, seguridad, cooperación institucional, relaciones internacionales y ayuda. En concreto, se ha conformado el Foro de Cooperación China-África (2002), el Foro de Cooperación Económica y Comercial China-Caribe (2003), el Foro de Cooperación Económica y Comercial entre China y Países de Habla Portuguesa (2003), el Foro de Cooperación entre China y los Estados Árabes (2004) y, por último, el Foro de Cooperación Económica China-Islas del Pacífico (2006).

El más activo de estos foros es sin duda el Foro de Cooperación China-África (FOCAC), cuya existencia es anterior a la estrategia *going global*, y que supone una cierta institucionalización de una relación que se ha ido asentando progresivamente desde la década de los sesenta y que hoy está muy consolidada⁴⁵. El FOCAC organiza cumbres que reúnen a sus Estados miembros, que

son 49 países africanos —todos los del continente excepto Burkina Faso, Swazilandia, Gambia y Santo Tomé— y China. Se constituyó durante la *I Conferencia Interministerial de Beijing* (2000) y desde entonces se reúne cada tres años, de forma alternativa en China y África.

Estos foros son aprovechados por China para anunciar sus compromisos en todas las áreas, incluyendo la ayuda, para los siguientes tres años⁴⁶. Así, durante la *III Conferencia Interministerial del Foro de Cooperación China-África* celebrada en Beijing (2006), se creó el Fondo para el Desarrollo China-África, una línea de crédito de 5.000 millones de dólares para que inversores chinos, o inversores africanos asociados con chinos, adquirieran acciones de empresas africanas agrícolas, industriales, mineras, manufactureras y de infraestructuras (FOCAC, 2006). Tres años después, en la cumbre del FOCAC de 2009, China estableció el compromiso de incrementar este fondo en 3.000 millones de dólares adicionales (FOCAC, 2009).

6. La ayuda china en cifras

Resulta difícil determinar el volumen total de fondos que China destina a actividades que el CAD de la OCDE computaría como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Existe poca información oficial publicada y la que hay presenta importantes problemas de fragmentación. Las cifras integran, sin desagregación posible, conceptos de gasto que

⁴⁵ En 1960 sólo cinco países africanos tenían relaciones diplomáticas con China y únicamente con Guinea existían acuerdos de cooperación económica. En 2007, únicamente tres países africanos no tenían relaciones diplomáticas con China y de los 49 restantes, 41 eran receptores de proyectos de cooperación económica o técnica (Brautigam, 2008).

⁴⁶ FOCAC (2000). *Programme for China-Africa Cooperation in Economic and Social Development*, disponible en <http://www.focac.org/eng/ltada/dyjbzjhy/DOC12009/t606797.htm>; FOCAC (2003). *Forum on China-Africa Cooperation-Addis Ababa Action Plan*, accesible en <http://www.focac.org/eng/ltada/dejbzjhy/DOC22009/t606801.htm>; FOCAC (2006). *Forum on China-Africa Cooperation Beijing Action Plan (2007-2009)*, accesible en <http://www.focac.org/eng/ltada/dscbzjhy/DOC32009/t280369.htm>; FOCAC (2009). *FORUM ON CHINA-AFRICA COOPERATION SHARM EL SHEIKH ACTION PLAN(2010-2012)*, accesible en <http://www.focac.org/eng/dsjbzjhy/hywj/t626387.htm>

no computarían como AOD para el CAD (por ejemplo donaciones para bienes militares) a la vez que excluyen otros que sí serían contabilizados como tal (por ejemplo el principal de un préstamo concesional).

En el presente epígrafe se analiza el volumen agregado de la ayuda china durante los últimos 15 años. Se presentan, en primer lugar, las cifras oficiales y se analizan las diferencias entre los criterios de cómputo que utiliza China y los que utiliza el CAD. A continuación se discute la magnitud de los conceptos de gasto en los que hay divergencia de criterios y se analizan también los errores de sobreestimación que en ocasiones aparecen a la hora de medir la ayuda china. Por último, se presenta un análisis de la ayuda china por sectores y regiones geográficas.

6.1. Evolución de la ayuda china

Los datos oficiales existentes provienen del Gasto en Asistencia Externa que el gobierno chino publica anualmente desde 1993 en el *Finance Year Book of China* (cuadro 2). Son éstas las cifras que toma en consideración gran parte de la literatura existente al respecto⁴⁷.

Tomando estas cifras se aprecia una evolución claramente ascendente, aunque con un volumen de ayuda máximo que no alcanza los 1.500 millones de dólares. Esto significa que en 2007, en una virtual comparación con los donantes del CAD, China se situaría en decimoséptima posición en

términos absolutos y en el último lugar en términos relativos, al dedicar el 0,04% de su RNB a “asistencia externa” (cuadro 3).

No existen cifras oficiales desagregadas de la asistencia externa, pero una publicación explicativa del Ministerio de Finanzas sobre los presupuestos de China ayuda a clarificar los conceptos que se incluyen en ella, y que pueden ser agrupados de la siguiente forma⁴⁸:

- Donaciones: en especie (equipamientos, mercancías y material militar) o en efectivo.
- Préstamos sin interés: todo el principal del préstamo.
- Préstamos concesionales: solamente el elemento de subvención que proporciona el gobierno a la tasa de interés⁴⁹.
- Cooperación técnica: sueldos de expertos en cualquier área y administradores enviados a trabajar a países receptores para supervisar y administrar la ejecución de los proyectos.
- Equipos médicos: sueldos de los profesionales enviados al terreno.
- Formación: gastos de formación de profesionales de los países en desarrollo que se formen en China.

En comparación con los conceptos que computan como AOD para el CAD, no se incluyen en el caso chino la ayuda multilateral, el principal de los préstamos concesionales, el alivio de deuda ni las becas ofrecidas a estudiantes extranjeros. En

⁴⁷ Qi, G. (2007). *China's Foreign Aid: Policies, Structure, Practice and Trend*, presented at University of Oxford/Cornell University Conference “New Directions in Development Assistance”, 11-12 June 2007; Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington; Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper n° 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

⁴⁸ Ministerio de Finanzas de China (1998). *Measures on Budget Management of Foreign Aid*, publicado el 24 de junio de 1998; Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.

⁴⁹ Los donantes del CAD, a diferencia de China, contabilizan como AOD todo el principal del préstamo, cuando las condiciones de éste tienen el grado de concesionalidad exigido.

Cuadro 2. Gasto en asistencia externa del gobierno chino, 1995-2007

Año	Gasto Total Asistencia Externa (millones de USD de 2007)	Renta Nacional Bruta de China (miles de millones USD de 2007)	Gasto Total Asistencia Externa (% sobre la Renta Nacional Bruta)
1995	472	972	0,05%
1996	511	1.112	0,05%
1997	553	1.212	0,05%
1998	571	1.212	0,04%
1999	590	1.330	0,04%
2000	667	1.425	0,05%
2001	666	1.529	0,04%
2002	696	1.658	0,04%
2003	711	1.840	0,04%
2004	806	2.116	0,04%
2005	983	2.385	0,04%
2006	1.080	2.750	0,04%
2007	1.467	3.306	0,04%

Fuente: elaboración propia⁵⁰

⁵⁰ Datos obtenidos a partir de las siguientes fuentes: gastos de asistencia externa: Kobayashi (2008) (datos de Finance Year Book of China) de 1995 a 2003; Brautigam (2008) de 2004 a 2006; *China Statistical Yearbook* para el dato de 2007; Renta Nacional Bruta a partir de *China Statistical Yearbook*; Series deflactadas con el índice *Consumer Price Index* de Estados Unidos (Bureau of Labour Statistics)

sentido contrario, el gasto militar es computado por China como asistencia mientras el CAD no lo computa como AOD. Las cifras de cooperación multilateral ya se han discutido en el epígrafe 5.2,

con lo que ahora restaría estimar, en la medida de lo posible, el volumen de fondos que China dedica a cada uno de los otros ámbitos en los que sus criterios de cómputo difieren de los del CAD.

Cuadro 3. China entre los donantes del CAD, 2007*

	AOD (millones de dólares)	% AOD/RNB
Estados Unidos	21.787	0,16
Alemania	12.291	0,37
Francia	9.884	0,38
Reino Unido	9.849	0,35
Japón	7.679	0,17
Holanda	6.224	0,81
España	5.140	0,37
Suecia	4.339	0,93
Canadá	4.080	0,29
Italia	3.971	0,19
Noruega	3.728	0,95
Australia	2.669	0,32
Dinamarca	2.562	0,81
Bélgica	1.951	0,43
Austria	1.808	0,5
Suiza	1.685	0,38
China*	1.467	0,04
Irlanda	1.192	0,55
Finlandia	981	0,39
Grecia	501	0,16
Portugal	471	0,22
Luxemburgo	376	0,92
Nueva Zelanda	320	0,27
Islandia	48	0,27

*Las cifras de China corresponden a su gasto en asistencia externa
 Fuentes: OCDE, *China Statistical Yearbook*

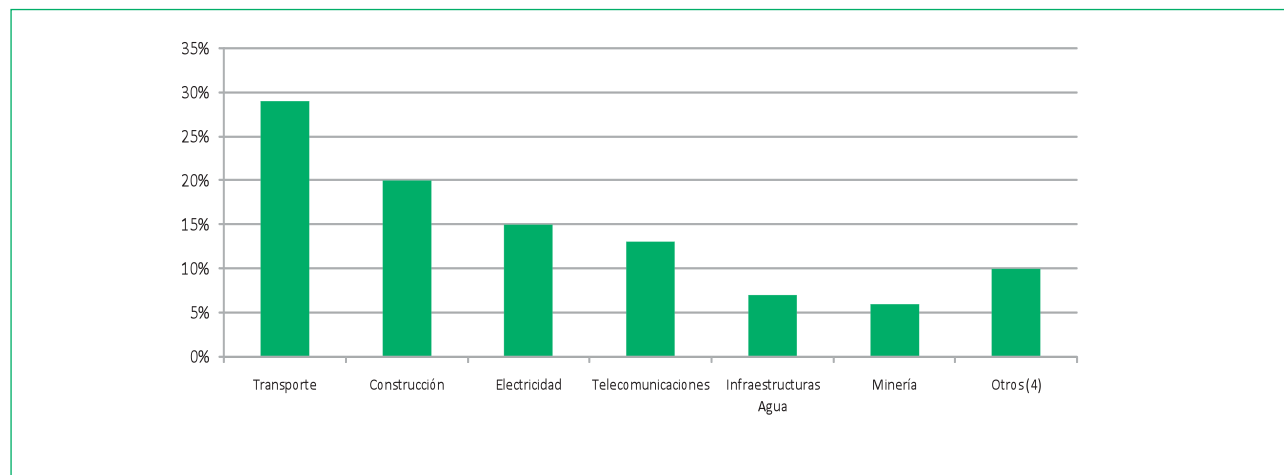
El primer ámbito a estudiar lo constituyen los préstamos concesionales, sobre los que cabe analizar, por una parte, si deben ser considerados como ayuda y, por otra, qué volumen tienen y hasta qué punto podrían modificar, si se considerasen como ayuda, las cifras oficiales que China computa.

No está claro que los préstamos concesionales de China tengan un grado de concesionalidad tal que pudieran ser considerados como AOD por el CAD. Las condiciones de los préstamos no son públicas y no hay acuerdo respecto a esta cuestión en la literatura⁵¹. Por otra parte, e independientemente de las condiciones económicas, un préstamo computable como AOD debe estar dirigido, según el CAD, a la promoción del desarrollo. Eximbank especifica que sus préstamos deben

destinarse a proyectos de manufacturas, construcción de infraestructuras o bienestar social que permitan generar beneficios económicos o sociales. En principio todas estas modalidades son compatibles con la promoción del desarrollo.

Los proyectos de Eximbank estudiados por Hubbard se dirigen mayoritariamente a infraestructuras de diferentes tipos (gráfico 4)⁵². Por tanto, la escasa información disponible parece indicar que los préstamos se dedican a actividades que promueven el desarrollo en su vertiente de fomento del tejido productivo, lo cual no contradice los criterios del CAD para los préstamos concesionales y, sobretudo, muestra una clara sintonía entre la práctica de la cooperación y la aproximación estratégica al desarrollo que se pretende promover (véase el epígrafe 4).

Gráfico 4. Asignación sectorial de 28 préstamos concesionales de Eximbank, 1995-2007



Fuente: elaboración propia a partir de Hubbard (2007)

⁵¹ El CAD especifica que los préstamos son computables como AOD si tienen un grado de concesionalidad como mínimo del 25%. Eximbank no hace públicas las condiciones específicas de los préstamos y diferentes autores, utilizando fuentes alternativas, llegan a conclusiones divergentes. Reisen (2007), a partir de entrevistas con personal de Eximbank, averigua que los términos más habituales conducirían a un componente concesional del 22,17%; por el contrario, Hubbard (2007), a partir de información revelada por los países receptores respecto a 28 proyectos concretos, llega a la conclusión contraria.

⁵² Hubbard, P. (2007). *Aiding Transparency: What We Can Learn About China Exim Bank's Concessional Loans*, Working Paper Number 126, Center for Global Development.

En cuanto al volumen de los préstamos concesionales, la información existente es también muy limitada. Eximbank publicó en 2001 datos respecto al periodo 1996-2001, recogidos por Kobayashi, que indican un importante crecimiento del volumen comprometido por esta vía (en precios de 2007), desde los 30 millones de dólares de 1996 hasta los 140 millones de dólares en 2001⁵³.

China incluye en su Gasto en Asistencia Externa únicamente el subsidio a la tasa de interés de los préstamos, pero no el principal de los mismos. Si estos préstamos se consideraran como AOD, debería incluirse el principal en el total de la ayuda china para poderla comparar de forma más adecuada con la de los donantes tradicionales. Los préstamos concesionales suponían, ya en 2001, un 21% del total de asistencia externa computada por China (140 millones de dólares para una asistencia externa de 666 millones de dólares).

La asistencia externa mantiene una clara tendencia ascendente desde entonces y lo mismo parece suceder con los préstamos concesionales, aunque no hay datos precisos al respecto. En su informe anual de 2005, Eximbank afirma que en el periodo 2001-2005 el número de préstamos concesionales comprometidos creció a una tasa anual del 35%⁵⁴. Esto es coherente con el planteamiento chino, ya que se trata de un instrumento muy funcional para la internacionalización de la empresa (uno de los dos objetivos explícitos de la ayuda y principal

razón de ser de Eximbank), que además fue creado en 1995 con el fin de convertirse precisamente en el elemento central de la estrategia de cooperación.

Nada hace pensar, por tanto, que la tendencia de crecimiento entre 2000 y 2005 de los préstamos concesionales se haya visto interrumpida posteriormente⁵⁵. Además, Eximbank está expandiendo de forma muy importante su cartera total de activos de crédito, a una tasa media del 33% entre 2005 y 2008, llegando a un valor de 53.744 millones de dólares en 2008⁵⁶. Aunque el volumen de los préstamos concesionales se puede estimar entre el 2% y el 3% de la cartera total, parece bastante probable que la expansión del conjunto de la actividad del Banco haya venido acompañada de un incremento sustancial de los fondos dedicados a préstamos concesionales.

En definitiva, la ausencia de información no permite realizar ninguna afirmación categórica en este sentido, pero parece muy probable que los préstamos concesionales tengan actualmente un peso relevante en comparación con la asistencia externa computada por China, superior incluso al 21% del total que ya representaban en 2001.

El segundo ámbito que cabe estudiar es el alivio de deuda. En 2007 China había cancelado deuda por valor de 2.130 millones de dólares a un conjunto de 44 países —algunos de ellos dentro de la Iniciativa HIPC—, entre los cuales había 31 países africanos que recibieron cancelaciones por valor de 1.400 millones de dólares⁵⁷. Entre 2006 y 2009

⁵³ Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper n° 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo; Banco de Exportaciones e Importaciones de China (2001). *Credit: Chinese Government Concessional Loan and Preferential Export Buyer's Credit*, accesible en: http://english.eximbank.gov.cn/businessarticle/activities/loan/200905/9398_1.html

⁵⁴ Banco de Exportaciones e Importaciones de China (2005). *China EXIMBANK Annual Report*, disponibles en <http://english.eximbank.gov.cn/annual/2007fm.shtml>

⁵⁵ Brautigam, D. (2009). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.

⁵⁶ Banco de Exportaciones e Importaciones de China (varios años). *China EXIMBANK Annual Report*, disponibles en <http://english.eximbank.gov.cn/annual/2007fm.shtml>

⁵⁷ Qi, G. (2007). *China's Foreign Aid: Policies, Structure, Practice and Trend*, presented at University of Oxford/Cornell University Conference "New Directions in Development Assistance", 11-12 June 2007. Estos datos son asumidos también por Brautigam (2008) y Reisen (2007).

la previsión era condonar 1.280 millones de dólares adicionales a países africanos. Si se cumpliera este compromiso, China habría cancelado hasta 2009 un total de 3.410 millones de dólares, lo que significaría el 60% de la deuda en la que figura como acreedor.

Es difícil, sin embargo, añadir al cómputo total de ayuda el alivio de deuda, ya que no se puede estimar de forma razonada su distribución anual. Suponiendo que el compromiso para el 2006-2009 se haya cumplido, de lo que tampoco parece haber constancia, se podría estimar una cota inferior (solo incluyendo países africanos) de 320 millones de dólares por año, sin duda relevante frente a los 1.467 millones de dólares de asistencia externa de 2007 pero que no alteraría sustancialmente las cifras oficiales si fuera tenida en cuenta. Es difícil que se mantengan volúmenes de alivio de deuda similares en el futuro, porque las posibilidades de condonación suplementaria cada vez son más reducidas. Por tanto, no parece ser éste un componente clave para estimar adecuadamente la magnitud del conjunto de la ayuda en los próximos años.

El tercer ámbito a analizar es la ayuda mediante becas. Los únicos datos que hay disponibles al respecto se refieren a países africanos, a partir de la información que China ofrece en las sucesivas reuniones del FOCAC. En la II Conferencia Ministerial del FOCAC celebrada en Adís Abeba (2003), se estableció el compro-

miso de poner en marcha un programa de becas, pero sin especificar objetivos cuantitativos específicos⁵⁸. Posteriormente, en la III Conferencia Ministerial (Beijing, 2006), se señaló la existencia de unos 2.000 estudiantes becados por año, así como el objetivo de alcanzar los 4.000 en 2009⁵⁹. Según se informó en la IV Conferencia del FOCAC, celebrada en Sharm el Sheikh en noviembre de 2009, esta meta ya se habría alcanzado⁶⁰. En todo caso, no se puede estimar la importancia cuantitativa de esta modalidad de ayuda.

El último ámbito referido es el gasto militar. Hay constancia únicamente de cuatro proyectos relacionados con gasto militar que se hayan computado como asistencia externa. Se detallan en una lista de *proyectos de planta completa* finalizados entre 2000 y 2005 compilada por Kobayashi a partir del *China Commerce Yearbook*⁶¹. Los cuatro proyectos son de construcción de viviendas y barracones militares pero no es posible conocer su importe concreto. No obstante, se trata de cuatro proyectos de un total de 102 finalizados en ese periodo, por lo que parece que la exclusión de este gasto no modificaría las cifras oficiales de ayuda de forma relevante. Cabe señalar, además, que es posible que existan más acciones de cooperación militar a través de proyectos de cooperación técnica, pero tampoco existe ninguna evidencia al respecto, siendo imposible ir más allá en el análisis de este ámbito con la información disponible.

⁵⁸ FOCAC (2003). Forum on China-Africa Cooperation-Addis Ababa Action Plan, accesible en <http://www.focac.org/eng/ltida/dejbzjhy/DOC22009/t606801.htm>

⁵⁹ FOCAC (2006). *Forum on China-Africa Cooperation Beijing Action Plan (2007-2009)*, accesible en <http://www.focac.org/eng/ltida/dscbzjhy/DOC32009/t280369.htm>

⁶⁰ FOCAC (2009). Implementation of the Follow-up Actions of the Beijing Summit of the Forum on China-Africa Cooperation, accesible en <http://www.focac.org/eng/dsjbzjhy/hywj/t627504.htm>

⁶¹ Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper n° 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

6.2. Estimación de la ayuda china según los criterios del CAD

El recorrido realizado hasta ahora permite discutir hasta qué punto son comparables las cifras de asistencia externa de China con las de los donantes tradicionales. Los criterios de cómputo del CAD difieren de los que China aplica en cinco conceptos. Cuatro de ellos —becas, gasto militar, ayuda multilateral y alivio de deuda— no parecen tener, por el volumen estimado, relevancia en comparación con la asistencia total. En cambio, todo indica que los préstamos concesionales sí tienen un volumen relativamente importante que podría alterar significativamente al alza las cifras computadas por China, aunque cabe recordar que no existe consenso respecto a si estos préstamos serían computables como ayuda según los criterios del CAD, en función de su grado de concesionalidad⁶².

En suma, lo más razonable parece ser considerar las cifras oficiales como la mejor aproximación posible, aunque teniendo en cuenta que probablemente están subestimadas. El principal de los préstamos concesionales supuso en 2001 —último año para el que se tienen datos completos— un total de 140 millones de dólares, es decir, el 21% de la asistencia externa registrada ese año. Adicionalmente, la importancia relativa de los préstamos concesionales frente a la asistencia externa podría haber crecido, considerando que los préstamos concesionales se incrementaron en número hasta el 2005, que Eximbank ha expandido de forma muy importante su actividad (presumiblemente también los préstamos concesiona-

les) y, por último, que los préstamos concesionales tienen una gran importancia estratégica dentro del esquema de cooperación chino.

Una vez discutida una estimación razonable del volumen total de ayuda, conviene señalar que las cifras de ayuda china que se publican están en ocasiones sobreestimadas. Esto sucedería por varios motivos⁶³. En primer lugar, porque China plantea a menudo esquemas de financiación integrada en sus relaciones de cooperación económica. Eximbank tiene múltiples instrumentos de financiación, entre los cuales encontramos los préstamos concesionales que serían candidatos a computar como AOD. Sin embargo, la gran mayoría de su cartera está compuesta por créditos para compradores de exportaciones chinas y créditos para los exportadores chinos. En muchas ocasiones estos préstamos son percibidos por determinados autores o medios de comunicación como ayuda, aunque no son concesionales ni China los considera como tal. Lo cierto es que los actores involucrados —contratistas y exportadores chinos junto con gobiernos extranjeros— y las actividades a las que se dedican los préstamos pueden ser muy similares, y ello puede facilitar la confusión.

Autores como Lum argumentan que las cifras de ayuda china deberían revisarse al alza⁶⁴. En su trabajo defiende que gran parte de la inversión que China realiza en los países en desarrollo, aunque sea no concesional, está respaldada mediante acuerdos oficiales bilaterales y no supone ningún riesgo financiero para las compañías chinas. Por tanto, un criterio de cómputo más flexible implicaría contabilizar parte de lo que se considera inversión como ayuda. Ciertamente, la inversión

⁶² El cálculo exacto exigiría añadir el principal de los préstamos pero descontar el subsidio a la tasa de interés de los mismos, que ya estaba contabilizado como ayuda en el Gasto en Asistencia Exterior.

⁶³ Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.

⁶⁴ Lum T., Fischer H., Gomez-Granger J., Leland A. (2009). *China's foreign aid activities in Africa, Latin America, and Southeast Asia*, Congressional Research Service.

cuenta con un apoyo decidido por parte del gobierno chino y está muy relacionada con la ayuda, ya que en ambos ámbitos actúan los mismos contratistas y exportadores. No obstante, no parece exacto, ni necesario para analizar adecuadamente la acción china en los países en desarrollo, catalogar gran parte de esa inversión como ayuda. Al hacerlo, se obtienen cifras que parecen claramente sobreestimadas, al situar la ayuda china entre los 20.000 y 25.000 millones de dólares por año en 2006 y 2006⁶⁵.

El segundo factor que explicaría la posible sobreestimación se relaciona también con la actividad inversora. El gobierno chino ofrece financiación preferencial a sus empresas. Éstas pueden así ofrecer crédito ventajoso a gobiernos o empresas estatales de países en desarrollo para la compra de exportaciones chinas. Como el mecanismo es en realidad el mismo que el de la ayuda, con el gobierno chino subsidiando la tasa de interés del préstamo, esta financiación preferencial en ocasiones se denomina “ayuda”. China no la computa como tal porque el subsidio no es comparable al que existe en el caso de los préstamos concesionales. Pero de nuevo la débil frontera que separa uno y otro tipo de financiación contribuye a que se agreguen ambas magnitudes como si fueran lo mismo⁶⁶.

Una tercera fuente de sobreestimación tiene que ver con los plazos de desembolso. Es habitual que en el ámbito de la OCDE, cuando se establecen

compromisos de desembolsos financieros, se sobreentiende que todo está referido a plazos anuales. China, en cambio, suele ofrecer tanto su asistencia como cualquier tipo de financiación mediante líneas de crédito por un importe total accesible a lo largo de tres o más años. En ocasiones, el total disponible a lo largo de tres años se ha podido interpretar como financiación anual.

Por último, la falta de familiaridad con la definición de lo que se considera computable como AOD supone también un riesgo de sobreestimación, como ha sucedido en el caso de una publicación económica que afirmó que el Fondo para el Desarrollo China-África se creaba para dar ayuda a África por valor de 5.000 millones de dólares, cuando es un fondo de inversión que no presenta ningún grado de concesionalidad⁶⁷.

6.3. Principales rasgos de la ayuda china

Distribución por instrumentos

China utiliza principalmente el proyecto como eje de su política de cooperación, adquiriendo tres modalidades distintas⁶⁸. El *proyecto de planta completa* es quizá el instrumento de cooperación más característico de la cooperación china, y uno de los más utilizados. Suele estar financiado mediante préstamos sin interés y consiste en una obra de construcción o ingeniería llevada a cabo en todos los casos por un contratista chino.

⁶⁵ Lum T., Fischer H., Gomez-Granger J., Leland A. (2009). *China's foreign aid activities in Africa, Latin America, and Southeast Asia*, Congressional Research Service.

⁶⁶ Por ejemplo, en el informe de seguimiento que se hizo en 2009 sobre el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la cumbre del FOCAC de 2006, bajo el epígrafe “Asistencia al desarrollo y alivio de deuda” China declara que entre 2006 y 2009 se han concedido préstamos concesionales por valor de 2.647 millones de dólares y 2.000 millones en préstamos preferenciales. Aunque la propia China compute como ayuda solamente el subsidio a la tasa de interés de los primeros, y nada en el caso de los segundos, la confusión es fácil por el hecho de nombrar ambos instrumentos bajo un mismo epígrafe denominado “Asistencia al desarrollo”.

⁶⁷ Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.

⁶⁸ Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper n° 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

Ejemplos de ello pueden ser la construcción de un hospital o de una estación de irrigación de plantación de arroz. En 2005 había en África 26 proyectos activos de *planta completa*. Se intenta lograr la máxima calidad en este tipo de proyectos mediante dos vías. Por una parte, los equipos que el contratista desplaza al terreno, con las funciones de supervisar y dirigir todas las operaciones, son formados por el gobierno chino. En 2006, habían sido ya formados 48 de estos equipos. Por otra parte, en 2006 se instauró una regulación de obligado cumplimiento para todos los contratistas sobre este tipo de actividades, en la que se detallan normas de seguridad y procedimientos de gestión, seguimiento e inspección que deben ser aplicados⁶⁹.

Una segunda modalidad es el *proyecto de suministro de bienes*, que se suele financiar mediante donaciones y es llevado a cabo por un exportador chino que proporciona los bienes concretos que el gobierno chino compra y exporta al país receptor. China, al igual que en el caso de los *proyectos de planta completa*, tiene una serie de normas reguladoras que fijan los estándares de calidad que deben cumplir los productos exportados, su etiquetado, etc⁷⁰. El gobierno se encarga de supervisar que el exportador cumpla con lo pactado.

Por último, una tercera modalidad la constituyen los *proyectos de cooperación técnica* que cuentan con una larga tradición en China, como por ejemplo el envío de un equipo de expertos para formar al personal local en las técnicas de producción arrocera eficiente.

En el caso de los proyectos en los que hay una empresa adjudicataria existen unos criterios de

elegibilidad que favorecen de forma ostensible a las corporaciones de propiedad estatal por encima de las compañías privadas, lo cual supone un rasgo diferenciador de la ayuda china respecto a la de los donantes del CAD que, aunque mantienen aún una parte de su ayuda ligada, no privilegian a las empresas estatales en la concesión de los proyectos⁷¹.

Por otra parte, dos rasgos de los proyectos de cooperación chinos son especialmente valorados por los países receptores. El primero es la agilidad que caracteriza la fase de negociación para su aprobación, con trámites sencillos que se resuelven con menor coste administrativo y de tiempo del que suele ser necesario con los donantes tradicionales. A ello contribuye sin duda la nula condicionalidad que impone China, excepción hecha de la cuestión de Taiwán. El segundo es el pragmatismo y la sencillez en el comportamiento que, como norma general, parecen caracterizar al personal chino que es enviado al terreno para trabajar en proyectos de planta completa, supervisar los procesos de exportación o ejercer como expertos en proyectos de cooperación técnica. La presencia china no está exenta de polémica, pero parece diferenciarse de la occidental por su mayor discreción, dándose por ejemplo menos casos de gastos suntuarios⁷².

Además de los proyectos, existen tres tipos adicionales de acciones a destacar en la cooperación china. En primer lugar, los equipos médicos sobre el terreno, que cuentan con una larga tradición. Desde 1963, alrededor de 65 países en desarrollo han tenido equipos médicos trabajando en su territorio, de los que han formado parte más de

⁶⁹ MOFCOM (2006). *Decree 2006 no.15*, promulgated on August 16, 2006, effective on October 1, 2006.

⁷⁰ MOFCOM *Decree 2006 no.5*, promulgado el 7 de julio de 2006, efectivo desde el 1 de septiembre de 2006.

⁷¹ Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper nº 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

⁷² Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.

20.000 profesionales chinos. En 2007, 48 equipos médicos con una media de 25 profesionales por equipo trabajaron en 47 países en desarrollo. Este tipo de ayuda se ofrece normalmente en concepto de donación. En segundo lugar, hay que señalar las becas y acciones formativas, que se han visto reforzadas desde 2000. La aplicación de estos instrumentos muestra, por una parte, la disposición de China a transmitir su experiencia en ámbitos como el desarrollo urbano, la lucha contra la pobreza y el desarrollo económico; por otra parte, son reflejo del interés en dar a conocer su propia cultura en el exterior. Hasta 2007 se habían organizado un total de 2.500 cursos, contribuyendo a la formación de más de 80.000 profesionales de países en desarrollo en ámbitos como gestión empresarial, economía, salud, justicia o educación⁷³. En tercer lugar, existe un programa de voluntariado que es relativamente nuevo en el caso chino: se creó en 2002 y desde 2005 es responsabilidad del MOFCOM. En 2007 había 10 países de África recibiendo voluntarios chinos. Este tipo de ayuda se financia, al igual que las dos modalidades anteriores, mediante donaciones.

La información oficial que permite una cierta desagregación del gasto en Asistencia externa en sus diferentes instrumentos ha sido compilada por Kobayashi a partir de *China Commerce Yearbook*, *de Finance Yearbook of China* y del Ministerio de Comercio⁷⁴. Esta información incluye todos los conceptos que China considera parte del gasto en Asistencia Externa especificando los instrumentos por medio de los cuales se canaliza cada uno: donaciones en especie, préstamos sin interés, préstamos concesionales, coope-

ración técnica (que incluiría aquí tanto los sueldos de expertos en cualquier área enviados al terreno como los gastos de los equipos médicos) y gastos de formación en China de profesionales de los países en desarrollo. No obstante, no aparece el volumen canalizado por cada vía sino el número de proyectos nuevos aprobados de cada tipo y el número de países en que dichos proyectos se han llevado a cabo. La información no es completa para cada uno de los apartados. Parece que el número de acciones computadas como ayuda alcanza su máximo en 2005, prácticamente para todas las modalidades de actuación, para disminuir en 2006, también de forma generalizada (cuadro 4).

Desde el punto de vista agregado, el número de donaciones supera a la suma de préstamos sin interés y préstamos concesionales. No obstante, estos resultados deben considerarse únicamente a título orientativo. En primer lugar, no se detalla si los 371 proyectos de cooperación técnica son donaciones o préstamos. En segundo lugar, los datos en su conjunto no se refieren al volumen de fondos canalizados sino al número de acciones de uno u otro tipo. Por último, sólo se consideran donaciones y préstamos, pero no las becas para estudiantes, ni evidentemente conceptos que no son computados como asistencia externa, como ayuda multilateral o alivio de deuda.

Entre 1997 y 2006, el tipo de proyecto más utilizado es el de *suministros de bienes* (una media de 87 proyectos por año), seguido de los *proyectos de planta completa* (47,5 proyectos por año) y de los *proyectos de cooperación técnica* (37,1 proyectos

⁷³ Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.

⁷⁴ Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper n° 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo; DFA - MOFCOM (2007). "Basic State of China's External Assistance 2006" (Chinese Only) <http://jjhzj.mofcom.gov.cn/aarticle/g/200701/20070104316858.html>

Cuadro 4. Distribución de las intervenciones según modalidades e instrumentos

<i>Tipo de intervención</i>	Planta Completa (nºproyectos)	Cooperación Técnica (nºproyectos)	Suministro de bienes (nºproyectos)	Acciones formativas (personas receptoras)	Nuevos préstamos concedidos	GastoTotal en Asistencia Externa (millones de dólares)
<i>Modalidad</i>	Préstamos sin interés	Préstamos sin interés o donación	Donación	Donación	Préstamo concesional	
1995	58		50	350		347,2
1996	39		75	300	10	387,3
1997	52	36	91		14	428,2
1998	43	25	101		18	449,3
1999	43	30	67	327	14	473,5
2000	37	31	70		16	554,4
2001	38	30	113	1200	15	569
2002	39	23	85	1319	9	604,1
2003	45	43	89	1480	15	631,9
2004	54	58	75	4355	13	733,4
2005	73	61	103	8164	24	911,6
2006	51	34	80		11	1.050*
TOTAL	572	371	999	17.495	159	6.089,90

Fuente: adaptación de Kobayashi (2008), con datos de diversas fuentes (*China Commerce Yearbook*, *Finance Yearbook of China*, DFA-MOFCOM (2007)).

* Dato obtenido del China Statistical Yearbook

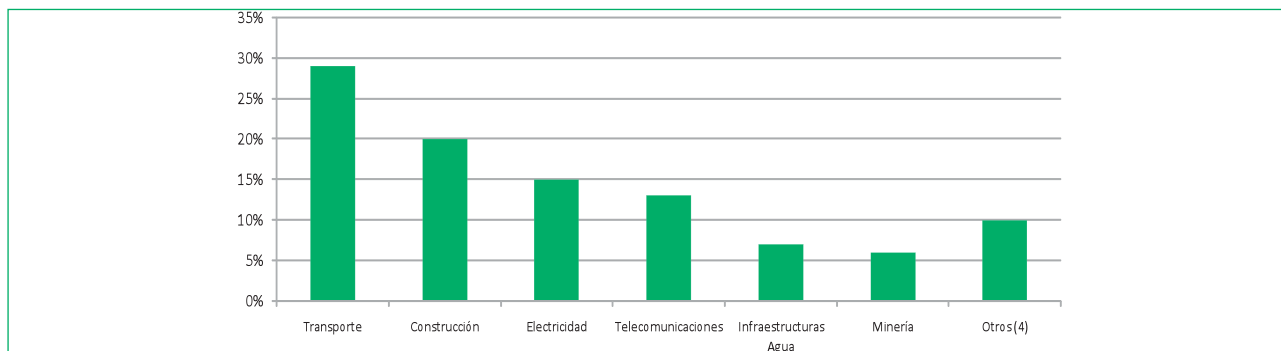
por año) (gráfico 5). No obstante, de nuevo estos resultados son sólo parcialmente ilustrativos porque no se sabe a qué instrumento concreto se han destinado los 159 préstamos concesionales durante este periodo (véase el cuadro 4). En definitiva, en función de la información disponible, no es posible hacer una estimación razonable del instrumento con mayor peso en la cooperación china.

Distribución geográfica

Aunque existen notables deficiencias en la información disponible, pueden señalarse algu-

nos rasgos sobre la orientación geográfica de la cooperación china. El *China Commerce Yearbook* ofrece una relación de todos los proyectos de *planta completa* finalizados en años concretos, donde se especifica en qué consiste el proyecto, a qué sector se dirige y en qué país se ha realizado, aunque sin detallar el importe de cada uno. Esto permite una primera estimación de la distribución geográfica de la cooperación china en el año 2005: el 63% de los proyectos finalizados de este tipo se llevaron a cabo en África (gráfico 6)⁷⁵.

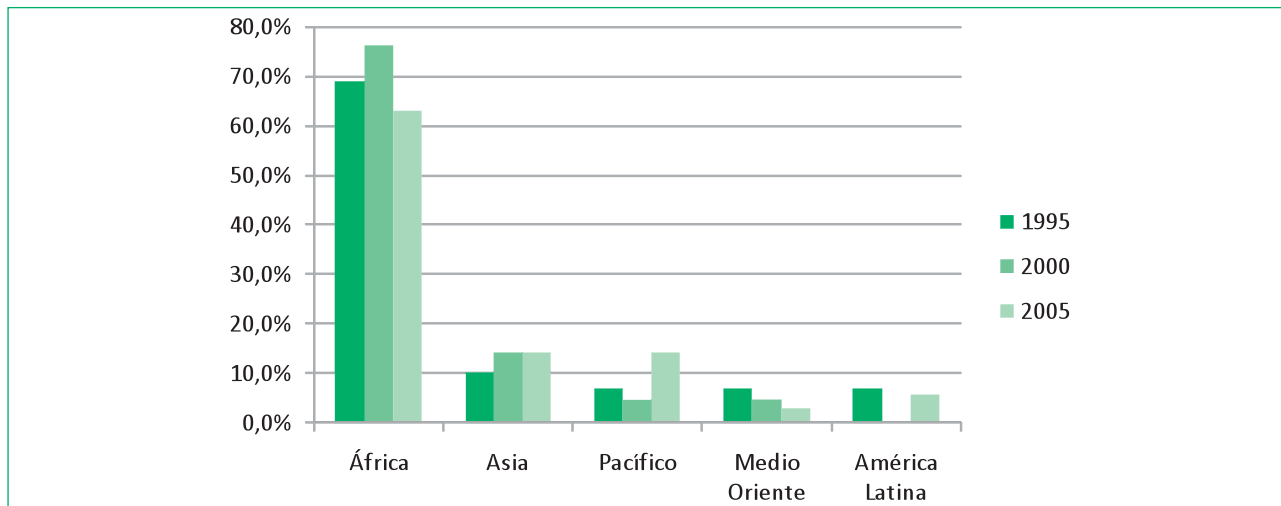
⁷⁵ Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper nº 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

Gráfico 5. Tipos de proyectos iniciados, 1995-2006 (nº de nuevos proyectos)

Fuente: Kobayashi (2008), con datos de diversas fuentes (*China Commerce Yearbook, Finance Yearbook of China, (DFA-MOFCOM, 2007)*)

La distribución geográfica que presenta este tipo de proyecto podría en principio ser representativa del conjunto de la ayuda china, lo que parece razonable ya que a través de esta modalidad se ejecuta el grueso de su cooperación, incluidas las grandes obras de infraestructuras e ingeniería⁷⁶. Según esto, África sería la destinataria de casi dos terceras partes de la

ayuda. Brautigam, en cambio, obtiene una estimación algo más baja a partir de una declaración del gobierno chino en 2006 según la cual la ayuda total que había otorgado a África había sido hasta ese momento de 5.700 millones de dólares. A partir de ese dato, Brautigam estima que África habría recibido aproximadamente el 44% de la ayuda china⁷⁷.

Gráfico 6. Distribución geográfica de los proyectos de planta completa finalizados (1995, 2000 y 2005)

Fuente: tomado de Kobayashi (2008)

⁷⁶ Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper n° 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

⁷⁷ Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.

Para tratar de analizar la distribución de la ayuda por países, se consideran aquí tres aproximaciones distintas, todas ellas de carácter indirecto. La primera, utilizada por Kobayashi, parte de las ventas que China realiza al exterior en concepto de Cooperación Económica (servicios de asesoría, consultoría y encargos a empresas contratistas y exportadoras chinas)⁷⁸. Estas cifras, publicadas en el *China Statistical Yearbook*, incluyen una parte sustancial del gasto en Asistencia Externa, concretamente todo el que se ejecuta con la mediación de empresas chinas, computado como pagos de los gobiernos receptores a dichas empresas. No aparecerían como cooperación económica la ayuda multilateral, las becas, los equipos médicos sobre el terreno y toda la cooperación técnica que lleve a cabo el gobierno con sus propios recursos humanos. La segunda, también utilizada por Kobayashi (2008), toma en cuenta el listado de *proyectos planta completa* finalizados, en esta ocasión en el periodo 2000-2005. La tercera aproximación se basa en los préstamos concesionales. No hay información completa al respecto, pero Hubbard ha podido identificar todas las características referentes a 28 acuerdos concretos para otorgar préstamos concesionales entre 1995 y 2007⁷⁹.

A partir de cada una de estas aproximaciones se puede elaborar un ranking comparativo de los 10 principales receptores de la cooperación china. En primer lugar, con el criterio de la adquisición de servicios de cooperación económica, que atiende a los principales demandantes, destacan Sudán y Nigeria (cuadro 5, primera columna),

que tienen importantes reservas de petróleo y gas natural. Dada la interrelación entre inversión y ayuda, podría parecer apropiado tomar la distribución de la cooperación económica como una primera aproximación a la distribución de la ayuda. Según esto, la ayuda china se estaría orientando preferentemente, y de forma creciente, hacia países con importante dotación de recursos naturales⁸⁰.

La perspectiva cambia si atendemos a los *proyectos de planta completa* finalizados en el periodo 2000-2005 (cuadro 5, segunda columna), en los que no se observa una preferencia por países especialmente dotados de recursos, y en cambio sí se manifiesta una gran dispersión geográfica. En dicho periodo se completaron 102 proyectos de planta completa, que se distribuyeron entre 57 países, siendo Ruanda y Djibouti los principales destinatarios en cuanto a número intervenciones. De acuerdo a este segundo criterio no sería tan acertado tomar como proxy de la asistencia externa las ventas en concepto de cooperación económica. Así, únicamente Pakistán y Tanzania están simultáneamente entre los 10 países a los que más cooperación económica se ha otorgado y en los que más *proyectos de planta completa* se han finalizado. Según este análisis, parecería que la existencia de recursos naturales es un factor que atrae a la inversión, pero no tanto a la ayuda.

Otros autores se inclinan también por este segundo enfoque. Sin negar la importancia del criterio basado en los recursos naturales, Brautigam afirma que el patrón de asignación, por

⁷⁸ Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper n° 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

⁷⁹ Hubbard, P. (2007). *Aiding Transparency: What We Can Learn About China Exim Bank's Concessional Loans*, Working Paper Number 126, Center for Global Development.

⁸⁰ Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper n° 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

Cuadro 5. Principales receptores de la cooperación china: tres estimaciones indirectas

Principales demandantes de cooperación económica (2005)*	Principales receptores de proyectos de planta completa (2000-2005)**	Principales receptores de préstamos concesionales (28 préstamos entre 1995 y 2007)***
Sudán	Ruanda	Vietnam
Nigeria	Djibouti	Eritrea
Pakistán	Laos	Pakistán
Bangladesh	Madagascar	Kenya
Indonesia	Pakistán	Botswana
India	R. D. Congo	Laos
Angola	Tanzania	Zimbabwe
Vietnam	Turkmenistán	Mauricio
Biermania	Uganda	Congo
Tanzania	Zambia	Marruecos

Fuentes:*Kobayashi (2008), partiendo de las ventas al exterior en concepto de cooperación económica que publica el Statistical China Yearbook (ventas en 2005); **Kobayashi (2008), partiendo del número de proyectos finalizados en el periodo 2000-2005. Datos tomados del China Commerce Yearbook; ***Hubbard (2007). Muestra de 28 préstamos concedidos entre 1995-2007).

lo que respecta a África, es mucho más complejo que la mera búsqueda de recursos, y tanto la inversión como la cooperación chinas estarían ampliamente distribuidas por todo el continente⁸¹. De hecho, la ayuda china en forma de donaciones y préstamos sin interés ha llegado, aunque evidentemente con cuantías diferentes en cada caso, a todos los países africanos con relaciones diplomáticas con China, que en 2007 eran todos los del continente excepto Burkina Faso, Gambia y Santo Tomé. Más aún, la ayuda es particularmente escasa, por la información disponible, en los países en los que se encuentra la mayor presencia china relacionada con la obtención de

recursos: Angola, Sudán, R. D. Congo y Nigeria. En estos países hay inversión y préstamos con repago en forma de materias primas, pero todo parece indicar que son actividades claramente no concesionales que, además de no poder equipararse a lo que el CAD entiende como AOD, no son consideradas por China como parte de la asistencia externa, sino como parte de la inversión estrictamente comercial⁸².

Por último, la aproximación basada en los préstamos concesionales tampoco parece apoyar la existencia de un patrón de asignación de ayuda determinado por la búsqueda de recursos naturales (cuadro 5, tercera columna). Únicamente

⁸¹ Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.

⁸² Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.

Vietnam y Pakistán, de entre los países más importantes en cuanto a cooperación económica, se encuentran entre los 10 países que más préstamos concesionales han recibido. Estos resultados, sin embargo, deben tomarse con cautela. El número de préstamos concesionales concedidos entre 1996 y 2006 fue de 159, a partir de la información del *China Commercial Yearbook*, por lo que los 28 préstamos que analiza Hubbard son una muestra relevante numéricamente, pero no dejan de ser simplemente aquellos respecto a los que se ha podido encontrar información⁸³. Así pues, no necesariamente esta muestra es representativa del conjunto de los préstamos concedidos en el mismo periodo.

Distribución sectorial

También es escasa la información desagregada sectorialmente. Para analizar esta dimensión se pueden utilizar dos fuentes a las que ya se recurrió para la asignación geográfica. La primera es el número de *proyectos de planta completa* finalizados: el mayor número de proyectos se habría destinado al denominado sector social, que incluiría la construcción y la rehabilitación de viviendas o edificios de uso público como escuelas, hospitales o instalaciones deportivas (gráfico 7)⁸⁴. Este sector habría recibido el 65,7% de los proyectos en 2005. El *sector económico*, que incluye las infraestructuras de transporte, telecomunicaciones o energía, habría recibido el 31,4% de los proyectos. Mientras, el *sector productivo*, que agruparía los proyectos destinados a proveer o utilizar bienes

de equipo, contaría con el menor porcentaje de proyectos (2,9% en 2005), habiendo disminuido marcadamente desde el 40% que representaba en 1995.

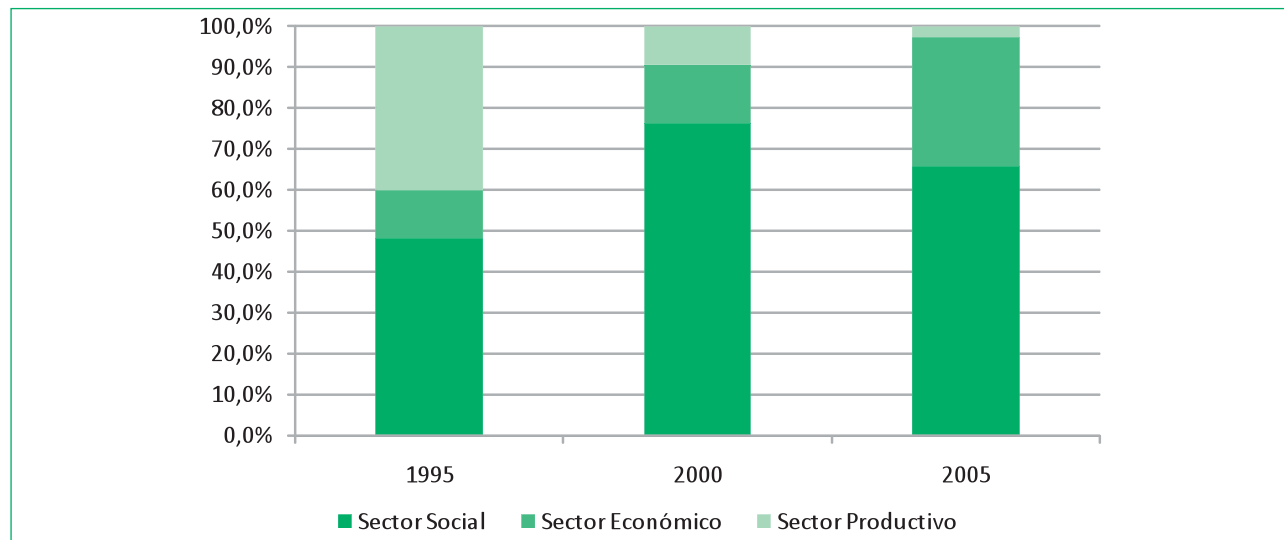
Al igual que en el análisis de la asignación geográfica, esta distribución sectorial podría extrapolarse al conjunto de la ayuda china. No obstante, quizá en este caso hay que tomar mayores cautelas dado que las acciones que no son *proyectos de planta completa* se dirigen a sectores muy particulares, como formación de recursos humanos, educación o salud. Por tanto, lo que queda fuera de la estimación basada en los *proyectos de planta completa* incrementaría sin duda el peso de la ayuda destinada al sector social.

La segunda fuente disponible para analizar la distribución sectorial es el mencionado análisis realizado por Hubbard a partir de 28 préstamos concesionales otorgados entre 1995 y 2007⁸⁵. De este trabajo se desprende una importante concentración en las infraestructuras (60%), incluyendo transportes, telecomunicaciones, electricidad y agua (véase el gráfico 4). El sector social aquí sería destinatario el 20%, mientras al sector productivo —que incluye la maquinaria, el sector minero y el sector textil— se dedicaría el 13% de los recursos. De nuevo el problema de esta estimación es lo poco representativo de esta muestra en el conjunto de los préstamos concesionales, y también que no se conoce con certeza el peso de estos últimos en el conjunto de la asistencia, como ya se ha discutido.

⁸³ Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper n° 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

⁸⁴ Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper n° 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

⁸⁵ Hubbard, P. (2007). *Aiding Transparency: What We Can Learn About China Exim Bank's Concessional Loans*, Working Paper Number 126, Center for Global Development.

Gráfico 7. Distribución sectorial de los *proyectos de planta completa* finalizados (1995, 2000 y 2005)

Fuente: tomado de Kobayashi (2008)

En suma, no se pueden extraer conclusiones sólidas respecto a la distribución sectorial de la ayuda china, aunque la estimación basada en los *proyectos de planta completa* finalizados parece relativamente la más fiable, en la medida en que utiliza una muestra más amplia.

7. El papel de China como donante: principales críticas registradas

La actividad china en los países en desarrollo despierta controversia en el seno de la comunidad internacional. Se trata de una presencia cada vez más importante e influyente, sobre todo en África, que se articula mayoritariamente a partir de su actividad inversora. Por ello, la clave para analizar su impacto, a nivel agregado, pudiera estar más ligada a la inversión que a la ayuda, como por otra parte sucede con los donantes tradicionales. No obstante, la estrecha relación existente entre ambas esferas

complica la labor de análisis. Este epígrafe se propone revisar los principales ámbitos de discusión que han surgido respecto al papel de China como actor de cooperación. Se trata de ofrecer una visión de la evidencia que existe respecto a ese fenómeno o forma de actuación que atrae el debate. Adicionalmente, en los casos en que se alude a efectos de la “presencia china” en general, el objetivo es, además del anterior, tratar de delimitar en la medida de lo posible qué contribución realizan ayuda e inversión en la conformación de dicha “presencia”.

Ayuda ligada

Este tipo de ayuda ha sido utilizada de forma importante por parte de los donantes occidentales, pero desde los años noventa existen directrices en la OCDE que aconsejan su reducción. El avance ha sido sustancial y actualmente se estima que tan solo el 17% del total de la AOD del conjunto de los donantes del CAD es ayuda ligada⁸⁶.

⁸⁶ Datos OCDE (2010)

La ayuda china, en cambio, está fuertemente ligada. En los proyectos de tipo constructivo, el contratista es siempre chino y también deben serlo el 50% de los bienes y servicios necesarios para el proyecto. En el caso de la cooperación técnica todo el personal es proporcionado por el gobierno.

Por tanto, la crítica desde la óptica de la eficacia de la ayuda y asociada a la promoción de los intereses propios por encima de los del país receptor parece estar plenamente justificada: la internacionalización de la propia empresa es un objetivo explícito de su cooperación y a él se recurre en gran medida a la hora justificar este ámbito de acción del gobierno. No parece, pues, que existan perspectivas de que China vaya a reducir la importancia de su ayuda ligada en el corto o medio plazo.

Competencia con ventaja de las empresas chinas en las licitaciones de AOD

Las empresas chinas suelen ser más competitivas en las licitaciones de los organismos multilaterales para la puesta en práctica de proyectos de cooperación. Es habitual la crítica en el sentido de que estas empresas reciben mucha financiación estatal “paralela”, no computada como ayuda, gracias a la cual pueden presentar presupuestos por debajo del coste real de los servicios que prestan.

Lo cierto es que China es muy activa, a través del Eximbank, en la promoción de la internacionalización de sus empresas. Para ello se utilizan esquemas de financiación integrada, que incluyen segmentos parcialmente computables como Asistencia Externa y otros que no lo son, pero que

sí son financiación preferencial respecto a la que ofrece el mercado (véase el epígrafe 6). Esta fuente de financiación pública barata otorga una ventaja de partida a las empresas chinas en las licitaciones internacionales. Pero esta crítica no pertenece al ámbito de la ayuda, sino en todo caso al de la competencia internacional de empresas, que estaría distorsionada por las subvenciones otorgadas por el gobierno chino.

Adicionalmente, sin negar lo anterior, algunos autores apuntan otras causas para la mayor competitividad de estas empresas, como pueden ser unos márgenes de beneficio más estrechos y operar en entornos de los que se dispone un profundo conocimiento al llevar varias décadas trabajando en ellos, como sería el caso de algunos países africanos⁸⁷.

Ayuda por recursos

Otra de las críticas que a menudo recibe el papel de China como donante se centra en la instrumentalización de la ayuda, sobre todo en el caso de los países africanos, como mecanismo para “establecer un control firme sobre los recursos del país receptor”⁸⁸. Varias observaciones cabe hacer en torno a esta afirmación.

En primer lugar, pese a que la obtención de recursos es uno de los objetivos explícitos de la cooperación, ésta cumpliría un papel auxiliar, aunque importante, en la consecución de dicho objetivo. La inversión sería la encargada de asegurar de forma directa el acceso a recursos mientras que la ayuda buscaría la generación de un clima favorable que facilitase la inversión en los países más interesantes desde el punto de vista energético. Para ello, la ayuda trataría de lograr una dis-

⁸⁷ Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.

⁸⁸ Evans P. C. y Downs E. S. (2006). “Untangling China's Quest for Oil through State-Backed Financial Deals” *The Brookings Institution Policy Brief n° 154*, Mayo.

persión geográfica amplia entre todos los países con los que China mantiene relaciones diplomáticas⁸⁹. En esa línea cabría interpretar la presencia en foros regionales como el FOCAC, que permiten a China ganar legitimidad y afianzar su presencia en el continente.

En segundo lugar, hay que recalcar que el objetivo de contribuir al suministro de recursos, aunque sea indirectamente, es explícito por parte de la cooperación china. China declara abiertamente que el principio básico que guía su asistencia externa es el beneficio tanto para sí misma como para el país receptor. Por tanto, más allá de lo criticable que esto pueda resultar, no cabría interpretar la obtención de contrapartidas a la ayuda, en forma de clima favorable para la obtención de recursos, como una “agenda oculta” de la cooperación china, o como una inconsistencia entre sus principios y sus prácticas. Esas contrapartidas constituyen uno de sus objetivos centrales.

Por último, un apunte respecto al repago de deudas en forma de recursos naturales. La evidencia parece indicar que este hecho está asociado en la mayor parte de los casos a la inversión o al préstamo comercial y no a la asistencia externa. Aun así, vale la pena reflexionar sobre si se trata de una práctica beneficiosa o perjudicial para el país que posee los recursos, en comparación con lo que supondría un repago en moneda. Existen argumentos en ambos sentidos. En sentido positivo, el repago en recursos puede suponer una opción rápida de conseguir financiación a un precio razonable para países que deben pagar primas de riesgo elevadas si acuden a los mercados ordi-

narios de capitales –por su mal historial como prestatarios– y que adicionalmente no tienen unas infraestructuras suficientemente desarrolladas como para atraer la inversión comercial ordinaria que espera réditos en moneda⁹⁰. En sentido contrario, el repago en forma de recursos puede suponer también una oportunidad de expolio del propio país por parte de gobiernos corruptos que no pueden lograr financiación por otros métodos.

En contextos de escasa calidad democrática, como Angola o Sudán, hay importantes inversiones chinas orientadas al acceso a recursos naturales, pero toda la información disponible indica que la ayuda en estos casos es escasa. La presencia china en estos países es, por supuesto, susceptible de crítica por la contribución que puede suponer al sostenimiento de determinados regímenes, pero no parece razonable focalizar la crítica en la ayuda, que es ciertamente limitada, sino más bien en la inversión, que es con diferencia el componente más relevante de la presencia china en estos países.

En conclusión, la idea de que China otorga ayuda a cambio de recursos no parece poder sustentarse en la evidencia empírica disponible, aunque la ayuda parece contribuir a crear un clima regional, sobre todo en África, favorable a las inversiones, que sí se orientan con claridad a los sectores energético y extractivo. Este beneficio indirecto en clave nacional es criticable porque denota que en el fondo el interés nacional prima sobre el interés del país receptor, pero es completamente coherente con los principios y objetivos que se plantea la asistencia externa china. Por

⁸⁹ Cabe señalar que este es el argumento esgrimido por el personal del gobierno chino para rebatir la creencia de que la ayuda china solamente tiene presencia donde hay recursos. Se afirma, de hecho, que la ayuda china apenas deja países sin atender, a diferencia de lo que ocurre con los criterios de asignación de los donantes del CAD, que dejan a algunos países relegados en cuanto al volumen de AOD recibida, los conocidos como *donor orphans*.

⁹⁰ Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.

último, el repago en recursos de la deuda contraída con China en concepto de inversión o importaciones (en términos no concesionales) es un esquema que cuenta con argumentos tanto a favor como en contra de su conveniencia, pero que en cualquier caso excede al ámbito de discusión de la ayuda.

Corrupción y gobernanza

La información respecto a gobernanza y corrupción en los países con los que China mantiene importantes vínculos no es concluyente, sobre todo en lo que se refiere a la evolución en estos ámbitos desde que hay importante presencia china⁹¹. Según el *Índice de Corrupción Percibida* que elabora Transparencia Internacional, los países africanos con fuerte presencia china presentan altos niveles de corrupción, que parecen haber aumentado en el caso de Etiopía y Zimbabwe, y disminuido en los casos de Angola y Nigeria. La situación desde el punto de vista de la gobernanza en todos estos países es mala, según el índice CPIA (*Country Policy and Institutional Assessment*) del Banco Mundial, excepto en los casos de Mozambique y Zambia. Sin embargo, el Índice de Desempeño (*management index*) que elabora Bertelsmann *Transformation Index* parece indicar que todos los países con los que China mantiene fuertes vínculos (excepto Zambia y Zimbabwe) han mejorado en los últimos años. Por último, el índice que evalúa la representatividad y rendición de cuentas (*voice and accountability*), incluido en los *Worldwide Governance Indicators* del Banco Mundial, indica que Angola,

Sudán, Zambia y Zimbabwe han empeorado en este ámbito, mientras Etiopía, Mozambique y Nigeria han mejorado.

Sin embargo, de nuevo hay que distinguir entre ayuda por una parte, e inversión y apoyo diplomático por la otra. Un primer ejemplo se refiere a la relación con regímenes corruptos. Angola y Guinea Ecuatorial recibieron conjuntamente entre los dos 14.000 millones de dólares en concepto de asistencia financiera en 2006, y Gabón, República de Congo y Nigeria recibieron entre los tres 5.000 millones de dólares⁹². Todos ellos son países con altos niveles de corrupción pero, por la información disponible, los flujos recibidos consistirían mayoritariamente en inversión y no en ayuda⁹³.

Adicionalmente, aunque la inversión china sea importante en países de escasa calidad institucional o preocupación por el respeto a los Derechos Humanos, como los referidos, se debe dimensionar su importancia en el contexto del conjunto de la inversión extranjera directa en esos países. Dado que el peso de la inversión china en estos contextos aun es escaso en comparación con los inversores tradicionales, no parece muy adecuado atribuir a China tanta responsabilidad como en ocasiones se hace en el sostenimiento de determinados regímenes.

Un segundo ejemplo se refiere a un régimen aislado por la comunidad internacional, como es el de Sudán. De nuevo la ayuda es en este caso un elemento menor, porque el vínculo chino con Sudán es fundamentalmente inversor y de apoyo diplomático⁹⁴. China ha proporcionado apoyos,

⁹¹ Reisen, H. y Ndoye, S. (2008). *Prudent versus Imprudent Lending to Africa: From Debt Relief to Emerging Lenders*, Working Paper nº 268, OECD Development Center, París. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/62/12/40152567.pdf>

⁹² Jacoby, U. (2007). "Getting Together", en *Finance & Development*; Jun 2007; 44, 2; pg. 34

⁹³ Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.

⁹⁴ Aunque algunas empresas occidentales abandonaron el país cuando Sudán fue calificado de Estado que apoyaba el terrorismo, no fue el caso de las empresas chinas ni de otras empresas occidentales como Siemens, Alstom o La Mancha, el mayor inversor extranjero en el sector minero en Sudán.

además de a Sudán, a países como Zimbabwe⁹⁵. De nuevo en este ámbito de la diplomacia son aplicables los mismos comentarios hechos con respecto a la inversión: la crítica es pertinente, aunque no pertenece al campo de la ayuda, pero debe ponerse en relación a la importancia relativa que esta actividad diplomática tiene para los países en cuestión en comparación con la que realizan otras potencias.

En lo que se refiere estrictamente a la ayuda, China la ha otorgado a los países con menor nivel de corrupción —como Sudáfrica, Mauricio, Cabo Verde y Botswana— y también a algunos de los que presentan mayores niveles de corrupción —como Chad, Guinea Ecuatorial y República Democrática del Congo—. Es evidente que China no hace del nivel de corrupción o de legitimidad democrática un criterio de selección a la hora de otorgar ayuda, pero tampoco hay evidencia sólida que sustente que China fomenta un aumento de la corrupción en los países con los que coopera. Adicionalmente, la ayuda china a estos países es muy reducida, especialmente si se compara con la de otros donantes tradicionales, como para que se le pueda atribuir responsabilidad en el deterioro de la calidad democrática en determinados contextos, y más si tenemos en cuenta el sistema de desembolso directo al contratista que evita que los fondos pasen por las manos del gobierno pres-tatario. Por tanto, en el ámbito de la ayuda, la crí-

tica a China en el sentido de que fomenta la corrupción no está sólidamente fundamentada⁹⁶.

En definitiva, parece pertinente la crítica de que China no hace todo lo que podría por promover la mejora en la calidad institucional o por aunar esfuerzos con la comunidad internacional para aislar a regímenes no democráticos o que no respetan los Derechos Humanos. Esta crítica parece tener sólidos fundamentos en los ámbitos de la inversión y de la diplomacia (aunque se debería ponderar la crítica de acuerdo al peso relativo de la presencia china en esos países), pero mucho menos en el caso de la ayuda, que es escasa en los contextos a los que nos referimos.

Finalmente, es difícil afirmar si China puede estar dispuesta a dejar de colaborar (aunque sea poco) en el sostenimiento de regímenes corruptos o poco legítimos. Por una parte, China no es partidaria del aislamiento de determinados regímenes por parte de la comunidad internacional⁹⁷. Además, percibe la corrupción como algo consustancial a un país en proceso de desarrollo, en ningún caso un obstáculo insalvable para su crecimiento ni mucho menos un motivo para privarle de la ayuda: la propia China es un país con un nivel de corrupción importante y ello no impide un gran dinamismo económico⁹⁸. Pero, por otra parte, China no es completamente impermeable a la percepción que de esos países

⁹⁵ Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.

⁹⁶ Cabe señalar, a modo de ejemplo, que China dio ayuda a Zimbabwe por valor de 30 millones de dólares entre 2000 y 2006, mientras el Reino Unido le otorgó 291 millones de dólares en el mismo periodo, al mismo tiempo que España concedía 95 millones de dólares a Guinea Ecuatorial (OCDE).

⁹⁷ En palabras de Liu Guijin, enviado especial de China a Sudán, “Nosotros no creemos en los embargos, que solo conllevan el sufrimiento de la población. Desde un punto de vista práctico, los embargos y las sanciones no pueden resolver los problemas, de igual forma que no lo pueden hacer las invasiones armadas”.

⁹⁸ En palabras de Li Rougu, presidente de Eximbank, en la reunión del Foro Económico Mundial de 2007 en Sudáfrica: “Pasamos la mayor parte del tiempo discutiendo cuestiones como la transparencia y la buena gobernanza. Y esto no ayuda porque estas circunstancias son parte del proceso de desarrollo. No creo que el Reino Unido fuera tan transparente como es ahora hace doscientos años, y menos aun Estados Unidos hace cien años” (Brautigam, 2008).

tiene la comunidad internacional. Quizá el comportamiento de un determinado gobierno no influya en la decisión de China de otorgar ayuda, pero sí que le preocupa la opinión que, derivada de esa decisión, se formen de China los actores con relevancia internacional. Así lo demuestra el hecho de que en Febrero de 2007 China eliminara a Nigeria y Sudán de su lista de países con importantes recursos en los que se potenciaba la inversión de las empresas chinas, y también el papel de mediador que ha desempeñado recientemente China entre Sudán y la comunidad internacional⁹⁹.

Free riding en la gestión de la deuda

Mediante la condonación de deuda externa dentro de iniciativas como HIPC, la comunidad internacional pretende promover avances en la lucha contra la pobreza y en la promoción del desarrollo en los países deudores. No obstante, existe la percepción de que la actividad de China en África estaría minando estos esfuerzos: la realización de operaciones de condonación de deuda fuera de los consensos internacionales debilitaría la capacidad de los acreedores occidentales de impulsar cambios institucionales en los deudores.

Lo cierto es que una parte muy importante de las operaciones de alivio de deuda realizadas por China afectan a países incluidos en la iniciativa HIPC. El comportamiento de *free rider* podría identificarse más bien en los vínculos de China con los países que no han sido incluidos en la iniciativa HIPC —y con una importante dotación de recursos—, a los que China ha ayudado a

mejorar su situación de endeudamiento, como es el caso de Angola o Sudán. Sin embargo, la mejora de los niveles de endeudamiento de estos países no responde a la condonación de deuda, sino que podría ligarse, en todo caso, a operaciones de cooperación financiera, principalmente en forma de inversión y con una parte menor de ayuda¹⁰⁰.

El caso de Angola resulta paradigmático, ya que las inversiones que ha recibido de China entre 2000 y 2007, fuertemente focalizadas en infraestructuras, han podido influir positivamente en el crecimiento económico y en el incremento experimentado por las exportaciones del país. El hecho es que entre 2000 y 2006 la deuda total ha descendido del 100% al 30% si se mide sobre el PIB, y del 111% al 41% si se mide sobre las exportaciones¹⁰¹. Y algo similar se observa en el caso de Sudán. No se puede asegurar que el incremento del PIB y las exportaciones vengán provocados por la cooperación económica ofrecida por China. Si se constatare la relación de causalidad, se podría afirmar que China habría colaborado en la mejora de los indicadores de endeudamiento de estos países, lo que ciertamente podría interpretarse como un comportamiento *free rider*, sin realizar un juicio de valor sobre tal actitud. En este sentido, lo que es el CAD para los países beneficiarios de la iniciativa HIPC, lo sería China para los países ricos en recursos, pero por otros mecanismos¹⁰².

Evidentemente, este cambio en los indicadores de endeudamiento de Angola o Sudán genera un mayor margen de maniobra para estos países, lo

⁹⁹ Reisen, H. y Ndoye, S. (2008). *Prudent versus Imprudent Lending to Africa: From Debt Relief to Emerging Lenders*, Working Paper n° 268, OECD Development Center, París. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/62/12/40152567.pdf>

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Ibid.

que merma la capacidad de presión de la comunidad internacional a la hora de estimular cambios en materia de gobernanza o de la lucha contra la pobreza a cambio de la refinanciación de la deuda.

Suponiendo que realmente fuera la cooperación económica china la responsable de esta mejora, la discusión que se abriría es qué actuación logra mayores efectos en la promoción de la gobernanza y la transparencia. La comunidad internacional utiliza la ayuda (en forma en este caso de condonación y alivio de deuda) como palanca para promover cambios en la calidad institucional y gobernanza de los países. China, por su parte, guiada por su propia agenda de intereses económicos, contribuye posiblemente al desarrollo productivo de estos países y se defiende de las críticas afirmando que la inversión no está guiada por criterios de buen desempeño del gobierno receptor (tampoco lo está la de los países más relevantes en la escena internacional) y que además los problemas de gobernanza y transparencia son consustanciales a los procesos de desarrollo, y no las causas que explican un bajo nivel de desarrollo actual.

La crítica al papel de China, de nuevo, puede ser pertinente, pero una vez más no corresponde al ámbito de la ayuda, sino mayoritariamente al de la inversión. Otra cuestión es que sus efectos entren en conflicto con una política de los donantes tradicionales que sí pertenece al terreno de la ayuda, como es el alivio de deuda.

Préstamo imprudente

Según algunas críticas, China estaría otorgando préstamos a determinados países de forma irresponsable, en el sentido de que estaría provocando

que su endeudamiento alcanzara cotas excesivas. Adicionalmente, esta situación se estaría dando por causa de la mejora en la situación de endeudamiento que han experimentado varios países en desarrollo gracias fundamentalmente a la iniciativa HIPC. De nuevo conviene advertir que el efecto de la ayuda en este ámbito es reducido, ya que la mayor actividad china adquiere forma de inversión y no de ayuda. No obstante, conviene analizar ambas, desde el punto de vista del endeudamiento que provocan.

En términos de volumen de fondos la ayuda china es pequeña, y por tanto su incidencia en el endeudamiento no es comparable al que pueda tener su actividad inversora. Sin embargo, sigue siendo relevante averiguar cuál es la magnitud de la ayuda reembolsable china en relación al total de ayuda que otorga. Por establecer un elemento de comparación con los donantes del CAD, la AOD total reembolsable, entre 2003 y 2008, supuso un flujo neto negativo de fondos (repago de deuda mayor que el nuevo capital prestado), aunque con un volumen muy pequeño, que osciló entre el 1% y el 5% de la ayuda bilateral neta no reembolsable¹⁰³. En 2009 la AOD neta bilateral reembolsable fue positiva, pero igualmente muy pequeña (3,4%) en comparación con la no reembolsable¹⁰⁴. El análisis en el caso chino es prácticamente imposible con la información existente. No se conoce el peso relativo en la asistencia externa de los préstamos sin interés, ni el volumen de préstamos concesionales, y ni siquiera hay acuerdo respecto a si estos últimos tienen el grado de concesionalidad suficiente para ser considerados concesionales según los criterios del CAD (véase el epígrafe 6). Únicamente se puede

¹⁰³ Datos OCDE

¹⁰⁴ Datos OCDE

decir que, si se consideran en el cómputo los préstamos concesionales junto a los préstamos sin interés, el total de ayuda reembolsable supone, sin duda, una parte relevante de la cooperación china, posiblemente con un peso mayor que en el caso de los donantes del CAD.

A diferencia de la ayuda reembolsable, la inversión china si podría, por su volumen, provocar el llamado “préstamo imprudente” generando excesivo endeudamiento en los países prestatarios¹⁰⁵. Sin embargo, el trabajo de Reisen y Ndoye para la OCDE no ha encontrado evidencia que permita afirmar que esto está sucediendo, aunque los datos que analizan llegan únicamente hasta el 2006¹⁰⁶. Los indicadores de deuda de estos países mejoraron en el periodo analizado porque, aunque se incrementó su endeudamiento, aumentaron en mayor medida su renta y sus exportaciones, con lo que la deuda como porcentaje de ambos se redujo.

No obstante, cabe hacer dos observaciones. La primera es que el préstamo que hace China a los países HIPC no es interpretado como imprudente debido a que están mejorando los indicadores de deuda de los prestatarios, pero eso equivale a asumir que son la financiación e inversión chinas las que inciden positivamente en el crecimiento y en las exportaciones, que son los factores que hacen, en último término, mejorar los indicadores de deuda. Este hecho quizá no debería darse por

garantizado, como ya se ha discutido en el caso del comportamiento *free rider* en cuestión de alivio de deuda. En segundo lugar, es una cuestión abierta hasta qué punto la presencia inversora china va a ser permanente en los países de renta baja, lo cual arroja dudas sobre la sostenibilidad de los efectos positivos que la inversión china tiene, si efectivamente los tiene, para los parámetros de deuda.

Falta de transparencia

Es una realidad que la actividad de China como donante es poco transparente. Aunque según algunos autores existen indicios de que esta pauta está comenzando a cambiar, lo cierto es que la información oficial es escasa y poco accesible respecto a la ayuda desplegada, que suele presentarse de forma fragmentada e incompleta¹⁰⁷.

Diferentes razones se han apuntado para explicar este hecho. Lancaster afirma que quizá China desea evitar presiones por parte de los países que reciben menos ayuda y que hay además un cierto grado de desconocimiento de la cantidad exacta de ayuda otorgada debido a la cantidad de actores implicados¹⁰⁸. Otros autores, sin embargo, afirman que China es plenamente consciente de los fondos que dedica a este concepto, pero que no hace el esfuerzo por compilar esta información de acuerdo a los criterios que utiliza el CAD¹⁰⁹. Adicionalmente, otro elemento importante parece ser la dificultad de legitimación interna de esta

¹⁰⁵ Desde 2005, el Banco Mundial y el FMI crearon el Marco para la Sostenibilidad de la Deuda (DSF por sus siglas en inglés), con el objetivo de realizar un seguimiento sobre la evolución de los indicadores de deuda de los países de renta baja. Dentro de esta iniciativa se marcaron unos niveles teóricamente adecuados que tratan de indicar el nivel de endeudamiento que cada país puede asumir. Si estos límites fueran superados, se estaría incurriendo en el llamado “préstamo imprudente”, excesivo, según estos criterios, para el país que se endeuda.

¹⁰⁶ Reisen, H. y Ndoye, S. (2008). *Prudent versus Imprudent Lending to Africa: From Debt Relief to Emerging Lenders*, Working Paper n° 268, OECD Development Center, París. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/62/12/40152567.pdf>

¹⁰⁷ Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper n° 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

¹⁰⁸ Lancaster, C. (2007). *The Chinese Aid System*, Center for Global Development Essay, June, 2007.

¹⁰⁹ Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.

actividad, dadas las necesidades existentes dentro del propio país¹¹⁰.

Realmente la ayuda no supone un gasto sin contrapartida para China. Al contrario, parece estar orientándose de forma que tenga un impacto positivo directo en el propio desarrollo chino, pero este hecho es visible solamente bajo una mirada de medio y largo plazo, y por tanto es difícil transmitirlo a la opinión pública. Esto último podría ser útil para entender la relativa falta de transparencia actual que, sin embargo, estaría comenzando a cambiar, como demuestran las referencias explícitas que por primera vez se han hecho al gasto de asistencia externa y a su necesidad en el *Undécimo Plan Quinquenal* (2006-2010).

Por último, también se afirma que, como una de las lógicas que explícitamente dominan la planificación de la ayuda es la promoción de la empresa china en el exterior, la escasez de información sobre desembolsos y proyectos respondería a un deseo de mantener la confidencialidad respecto a las actividades privadas de las empresas chinas en el exterior¹¹¹.

De cualquier forma, la deficiente información respecto a alivio de deuda, ayuda multilateral, gasto en becas para estudiantes extranjeros, distribución sectorial y geográfica y condiciones de los préstamos concesionales, alimenta la sensación de que existe un interés en mantener cierto grado de opacidad respecto a la ayuda. Una mayor transparencia permitiría extraer conclusiones respecto al patrón de asignación sectorial o geográfica que podrían aclarar en mayor medida la posición de China como donante. Tampoco

hay transparencia en el ámbito de las evaluaciones: los ejercicios realizados por la Oficina de Cooperación Internacional del MOFCOM no se hacen públicos; y Eximbank, que también realiza evaluaciones ex-post de algunos de los proyectos que financia, tampoco publica los resultados.

Los planteamientos estratégicos de China no se alinean con los que, al menos en el discurso, orientan la cooperación de los donantes tradicionales. Ese hecho ya le supone a China una crítica por parte de la comunidad internacional. Si existiera, adicionalmente, acceso a la información que permitiera constatar con exactitud a qué se destina la asistencia externa, sin duda la exposición a la crítica sería mayor, ya que ésta podría fundamentarse en hechos concretos. Manteniendo cierta opacidad, China no evita la crítica, pero le resta contundencia ya que cualquier análisis podrá basarse únicamente en especulaciones.

Estándares sociales y medioambientales

Toda la actividad china en países en desarrollo se lleva a cabo, en el mejor de los casos, incorporando los estándares medioambientales y laborales que existan en el país receptor. Las empresas chinas participan en docenas de proyectos de construcción de presas en África, en los cuales no está nada claro qué análisis se ha hecho en términos de impactos medioambientales y sobre la población afectada. Numerosos proyectos controvertidos desde este punto de vista han sido financiados mediante préstamos concesionales de Eximbank¹¹². Adicionalmente, ha habido protestas de trabajadores locales en proyectos tanto de

¹¹⁰ Lancaster, C. (2007). *The Chinese Aid System*, Center for Global Development Essay, June, 2007.

¹¹¹ Hubbard, P. (2007). *Aiding Transparency: What We Can Learn About China Exim Bank's Concessional Loans*, Working Paper Number 126, Center for Global Development.

¹¹² Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.

ayuda como de inversión en relación con sus condiciones laborales y de seguridad.

Parece bastante claro que China no exige el cumplimiento de ninguna normativa laboral o medioambiental específica que no venga definida por el país receptor, lo que le diferencia claramente de otros donantes del CAD, que, al menos discursivamente, sí tratan de promover cambios en estos ámbitos. Se ha señalado que en los últimos años el gobierno chino y los directivos de Eximbank pretenden desplegar una acción más responsable en ese sentido, fundamentalmente para contrarrestar la percepción que determinadas actividades generan en los países receptores y en la comunidad internacional¹¹³. China, como en otros ámbitos, no es impermeable a la percepción que se tiene de su acción, pero de momento no existe un propósito claro para tener en cuenta de forma decidida las cuestiones laborales, sociales y medioambientales en los proyectos de ayuda que financia¹¹⁴.

Cooperación guiada por la oferta: falta de alineamiento con las prioridades locales

Una crítica habitual es que la cooperación china está totalmente centrada en la construcción de infraestructuras porque es lo que a China le resulta más fácil ofrecer a cambio del acceso a los recursos naturales que busca. En este sentido, se afirma que la ayuda china debería alinearse en mayor medida con las prioridades del país receptor, tal y como éstas se expresan en los documentos estratégicos oficiales, como las Estrategias de Reducción de la Pobreza¹¹⁵.

Lo cierto es que una parte sin duda importante de la cooperación china, y claramente la más visible, se dedica a los *proyectos de planta completa* para construir infraestructuras, sean de tipo social (viviendas, hospitales, escuelas), del sector económico (transporte, telecomunicaciones y energía) o del sector productivo (plantas procesadoras de productos básicos). Pero la cooperación china cubre más ámbitos que el de la construcción, como ya se ha señalado. Es igualmente cierto que las Estrategias de Reducción de la Pobreza no suelen contemplar como una prioridad el desarrollo de infraestructuras. Estas estrategias se enmarcan dentro de la visión de los donantes tradicionales, que en la actualidad enfatizan en aspectos como el desarrollo humano, la creación de capacidades y, especialmente, la reducción de la pobreza, con los ODM como elemento de referencia fundamental. Pero ello no significa que las infraestructuras no sean percibidas como un sector muy importante por los receptores, más bien al contrario. De hecho, los fondos que China está dedicando a las infraestructuras son muy bien recibidos por muchos países en desarrollo, precisamente por esta desatención que sufre el sector por parte de los donantes occidentales en las últimas décadas¹¹⁶.

Además, conviene tener presente que si bien las infraestructuras no aparecen en las Estrategias de Reducción de la Pobreza, sí son una prioridad para NEPAD (New Partnership for African Development), el programa regional de la Unión Africana que pretende promover el desarrollo sostenible y erradicar la pobreza extrema. Así, una de

¹¹³ Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.

¹¹⁴ Por ejemplo, ninguno de los principales bancos estatales chinos (al igual que la mayor parte de los bancos de países en desarrollo) ha adoptado los "Principios Ecuador", un código de conducta voluntario elaborado por sesenta de los principales bancos internacionales para facilitar la valoración, seguimiento y control de impactos sociales y medioambientales (Brautigam, 2008).

¹¹⁵ Jacoby, U. (2007). "Getting Together", en *Finance & Development*; Jun 2007; 44, 2; pg. 34

¹¹⁶ Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.

las cinco áreas prioritarias de actuación para NEPAD en el periodo 2010-2012 es “Infraestructuras e integración regional”¹¹⁷.

Efectos en los países con presencia china

Por último, también son discutidos los impactos que puede tener la presencia china en los países en los que opera. En primer lugar, se generan efectos en el mercado de trabajo. Existe la percepción de que los proyectos financiados por la ayuda china son ejecutados íntegramente por personal de ese país, pero el trabajo de Levitt indica que el 48% de la mano de obra proviene de China, mientras que los países receptores aportan el 52% restante¹¹⁸. Por tanto la acción china estaría proporcionando empleo al receptor, aunque en menor proporción que el que pueden generar otros donantes con sus proyectos, que suelen descansar en mayor proporción en personal local.

Un segundo efecto de la presencia china señalado por algunos autores es que en países con importantes recursos puede contribuir a acentuar su dependencia respecto a un número muy reducido de productos y obstaculizar la diversificación de su economía¹¹⁹. Sin duda este efecto puede ser relevante, pero una vez más la crítica debe dirigirse más bien al ámbito de la inversión, y no tanto al de la ayuda, que tiene una importancia pequeña en este tipo de países, como ya se ha indicado.

En tercer lugar, en ocasiones se alude al desplazamiento de los productos locales generado por la presencia china al inundar los mercados con productos propios. Se trata, sin duda, de un efecto a

tener en cuenta que, además, es asumido explícitamente por China como uno de los objetivos de su asistencia externa. Evaluar en qué medida incide esto en la producción local es una tarea relevante que no podrá ser abordada aquí.

8. Consideraciones finales

Como se ha recogido a lo largo de este capítulo, varios rasgos caracterizan a la cooperación china, entre los que cabe destacar tres. En primer lugar, se trata de una cooperación con fuertes problemas de información y rendición de cuentas. Esto provoca grandes dificultades para dimensionar su volumen y establecer comparaciones útiles y razonables con las políticas de ayuda de los donantes tradicionales, sujetas a los criterios de contabilización del CAD. Esta falta de transparencia no sólo aleja a la ayuda china de los estándares democráticos exigibles, sino que además dificulta el análisis de la actividad desplegada y, con ello, el aprendizaje que de él pudiera derivarse.

En segundo lugar, es una cooperación fuertemente ligada, aspecto que condiciona el conjunto de la actividad de China como donante. Acorde con el objetivo declarado del “beneficio mutuo” la cooperación china persigue una mejora en su propia capacidad de acceso a los recursos naturales de los países socios, así como la internacionalización de su empresa y la apertura de nuevos mercados. En la mayor parte de los casos la ayuda contribuye a este fin de forma indirecta, favoreciendo la generación de un entorno propicio en

¹¹⁷ NEPAD (2010). *NEPAD Planning and Coordinating Agency. Strategic Direction 2010-2012*, disponible en <http://nepad.zaloni.net/system/files/NPCA%20Strategic%20Direction%20%28Final%29.pdf>

¹¹⁸ Levitt, R. (2007). *Chinese Contractors in Africa: Insights from a Survey*, Collaboratory for Research on Global Projects, Universidad de Stanford, Stanford.

¹¹⁹ Reisen, H. y Ndoye, S. (2008). *Prudent versus Imprudent Lending to Africa: From Debt Relief to Emerging Lenders*, Working Paper nº 268, OECD Development Center, París. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/62/12/40152567.pdf>

los países socios que facilite la entrada de su inversión, la cual se orientaría de forma mucho más marcada a los objetivos señalados. Este rasgo, que lo aleja de la doctrina del CAD —y, cada vez en mayor medida, de la práctica de los donantes tradicionales— es uno de los que mayores controversias genera a la hora de valorar la actividad de China como donante, al situarse más en sintonía con una agenda de intereses propios que del país socio. En último término, permite delimitar el auténtico papel que China otorga a la cooperación. Si en los donantes tradicionales se puede decir que, al menos en el discurso, el interés en la promoción del desarrollo es uno de los motores que impulsa las políticas de ayuda, China parece entender la asistencia externa como una mera herramienta de política exterior, en ningún caso como una política pública con el mínimo exigible de entidad propia. Esto se constata en sus planteamientos estratégicos y en la estructura organizativa que pone en práctica las actividades desde el gobierno. Pero incluso se manifiesta en el terreno meramente práctico, ya que el gobierno emplea los mismos mecanismos y actores tanto para llevar a cabo su política inversora como para poner en práctica las tareas de asistencia.

Por último, el tercer rasgo que cabe destacar de la cooperación china es su baja —cuando no inexistente— condicionalidad. Como se ha señalado, las exigencias que China plantea a sus socios a la hora de otorgar su ayuda suelen limitarse al previo reconocimiento de “una sola China” y la ruptura de relaciones con Taiwán. Este hecho también suscita importantes controversias. La ausencia de condicionalidad, como es lógico, presenta aspectos positivos, ya que puede fomentar la apropiación por parte del socio de las acciones desplegadas, así como evitar la canalización de otros intereses distintos a la promoción del desarrollo. Además, esta es una de las razones que explica la especial agilidad que los países

socios le atribuyen a China como donante a la hora de poner en marcha las intervenciones, dado que reduce la complejidad de las negociaciones y trámites previos. Ahora bien, como es sabido, la condicionalidad también puede ser útil para estimular el cumplimiento de unos estándares de tipo sociolaboral o medioambientales, función que China no otorga a su ayuda. Obviamente, resulta difícil pensar que un país que presenta importantes restricciones internas en materia de democracia y respeto a los Derechos Humanos, pueda tener interés —y legitimidad— en aplicar condicionalidades de este tipo a través de su política de cooperación.

Por otra parte, relacionado con la indiscutible falta de condicionalidad ya referida, cabe hacer dos consideraciones más. En primer lugar, algunas críticas a la presencia china en determinados contextos son sin duda pertinentes pero hay que matizar que con frecuencia se dirigen a la ayuda, cuando son atribuibles más bien a la inversión o a la diplomacia, e incluso cabría aquí una precisión suplementaria: se debería ponderar la crítica (por ejemplo en cuanto a la responsabilidad que se atribuye a China por su apoyo a determinados regímenes o políticas) de acuerdo a la importancia real de la presencia china en esos contextos, que generalmente es mucho menor (aunque sin duda haya crecido en la última década) que la de otros actores de la escena internacional. En segundo lugar, hay críticas a la actividad de China como donante que no se sustentan en la evidencia empírica: no parece que los índices de gobernanza y corrupción empeoren allí donde China opera, ni tampoco parece estar incurriendo en el préstamo imprudente a países africanos. Lo que sí es evidente es que la estrecha interrelación entre todos los ámbitos que incluye la presencia china en un país y la escasa transparencia ya referida tampoco facilita un análisis afinado de estas cuestiones.

En cualquier caso, además de caracterizarse por ser poco transparente, fuertemente ligada y desprovista de condicionalidad, la cooperación china presenta interesantes potencialidades que pudiera ser de interés explorar, destacándose también aquí algunas de ellas. Por un lado, China es generalmente percibida de forma positiva como donante en los países en los que opera: el hecho de que se trate de un país en desarrollo y de que haya conseguido importantes avances en la lucha contra la pobreza parecen estar en la base de tal percepción, ya que atesora experiencias acumuladas sin duda útiles que transferir a los países socios.

Por otro lado, buena parte de la cooperación china está fuertemente orientada a la construcción de infraestructuras. Si bien este ámbito de trabajo concentró en décadas anteriores una parte importante de la actividad de los donantes tradicionales, en los últimos años —en buena medida como resultado de la consolidación de una agenda centrada principalmente en la lucha contra la pobreza— éstos le han dedicado una atención menor. Sin embargo, se trata de una necesidad identificada por los propios países socios, como pone de manifiesto NEPAD en el caso concreto de África, una de cuyas áreas prioritarias alude precisamente a la dotación de infraestructuras. En suma, la concentración de la cooperación china

en este ámbito no sólo puede ofrecerle una cierta especialización como donante, sino que responde, además, a la existencia de una demanda explícita por parte de los países socios y, por tanto, a un cierto alineamiento con las prioridades por ellos establecidas.

Junto a todo ello, conviene destacar la creciente participación que China está desarrollando en los organismos multilaterales, especialmente en los bancos multilaterales de desarrollo y, en menor medida, en determinados programas y fondos de Naciones Unidas. La incorporación de China al trabajo realizado por los organismos multilaterales puede ser una vía útil para la progresiva incorporación por parte de este donante de los principios y directrices de la agenda internacional de ayuda.

En definitiva, se trata de un donante emergente que presenta luces y sombras, y cuya entidad y tamaño le confieren una relevancia destacada en el plano internacional, relevancia que, adicionalmente, parece estar incrementándose. De las respuestas que la cooperación china articule a los desafíos planteados y de la capacidad de atracción y estímulo que la comunidad de donantes sea capaz de demostrar, dependerá en buena medida la integración efectiva de China —y la capitalización de sus potencialidades— en el sistema internacional de ayuda.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANCO ASIÁTICO DE DESARROLLO (2009): Asian Development Bank & People's Republic of China, FACT SHEET, disponible en http://www.adb.org/Documents/Fact_Sheets/PRC.pdf
- BANCO DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE CHINA (varios años), China EXIMBANK Annual Report, disponibles en <http://english.eximbank.gov.cn/annual/2007fm.shtml>
- BANCO DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE CHINA (2010): *Credit: Chinese Government Concessional Loan and Preferential Export Buyer's Credit*, accesible en: http://english.eximbank.gov.cn/business-article/activities/loan/200905/9398_1.html
- BRAUTIGAM, D. (2008): *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.
- BRAUTIGAM, D. (2009): *The Dragon's gift. The real story of China in Africa*, Oxford University Press, Nueva York, disponible en <http://books.google.es/books?id=2r15QF39S6cC&lpq=PR4&pg=PR9#v=onepage&q&f=false>
- DFA - MOFCOM (2007): "Basic State of China's External Assistance 2006" (Chinese Only) <http://jjhzj.mofcom.gov.cn/aarticle/g/200701/20070104316858.html>
- ENLAI, Z. (1964): Discurso en Accra, Ghana, el 15 de enero de 1964.
- EVANS P. C. Y DOWNS E. S. (2006): "Untangling China's Quest for Oil through State-Backed Financial Deals" *The Brookings Institution Policy Brief* n° 154, Mayo.
- FOCAC (2000): Programme for China-Africa Cooperation in Economic and Social Development, disponible en <http://www.focac.org/eng/ltada/dyjbzjhy/DOC12009/t606797.htm>
- FOCAC (2003): Forum on China-Africa Cooperation-Addis Ababa Action Plan, accesible en <http://www.focac.org/eng/ltada/dejzbzjhy/DOC22009/t606801.htm>
- FOCAC (2006): *Forum on China-Africa Cooperation Beijing Action Plan (2007-2009)*, accesible en <http://www.focac.org/eng/ltada/dsczbzjhy/DOC32009/t280369.htm>
- FOCAC (2009): FORUM ON CHINA-AFRICA COOPERATION SHARM EL SHEIKH ACTION PLAN(2010-2012), accesible en <http://www.focac.org/eng/dsjzbzjhy/hywj/t626387.htm>
- FOCAC (2009b): Implementation of the Follow-up Actions of the Beijing Summit of the Forum on China-Africa Cooperation, accesible en <http://www.focac.org/eng/dsjzbzjhy/hywj/t627504.htm>
- FONDO GLOBAL CONTRA EL SIDA, LA MALARIA Y LA TUBERCULOSIS (2010): compromisos y contribuciones , disponible en <http://www.theglobalfund.org/en/donors/documents/?lang=en>
- HIPC Capacity Building programme (2009): Guía de donantes: perfil de China, disponible en http://www.hipc-cbp.org/index.php?option=com_content&task=category§ionid=2&rid=38&Itemid=77&lang=es
- HUBBARD P. (2007): *Aiding Transparency: What We Can Learn About China Exim Bank's Concessional Loans*, Working Paper Number 126, Center for Global Development.
- JACOBY, U. (2007): "Getting Together", en *Finance & Development*; Jun 2007; 44, 2; pg. 34
- KOBAYASHI T. (2008): *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper n° 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.
- LANCASTER, C. (2007): *The Chinese Aid System*, Center for Global Development Essay, June, 2007.

- LEVITT, R. (2007): *Chinese Contractors in Africa: Insights from a Survey*, Collaboratory for Research on Global Projects, Universidad de Stanford, Stanford.
- LIN, T (1996): "Beijing's Foreign Aid Policy in the 1990s: Continuity and Change", *Issues & Studies: A Journal of Chinese Studies and International Affairs*, 32(1)
- LUM T., FISCHER H., GOMEZ-GRANGER J., LELAND A. (2009): China's foreign aid activities in Africa, Latin America, and Southeast Asia, Congressional Research Service.
- MINISTERIO DE FINANZAS DE CHINA (1998): *Measures on Budget Management of Foreign Aid*, publicado el 24 de junio de 1998
- MOFCOM (2006): *Decree 2006 no.15*, promulgated on August 16, 2006, effective on October 1, 2006.
- NEPAD (2010): *NEPAD Planning and Coordinating Agency. Strategic Direction 2010-2012*, disponible en <http://nepad.zaloni.net/system/files/NPCA%20Strategic%20Direction%20%28Final%29.pdf>
- OCDE (2010): *Development Co-operation Report 2010*, disponible en http://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-report_20747721
- QI, G. (2007): *China's Foreign Aid: Policies, Structure, Practice and Trend*, presented at University of Oxford/Cornell University Conference "New Directions in Development Assistance", 11-12 June 2007.
- REISEN H. (2007): *Is China Actually Helping Improve Debt Sustainability in Africa?*, G-24 Policy Brief n° 9, Intergovernmental Group of Twenty-Four, Washington. Disponible en <http://www.g24.org/briefs.htm>
- REISEN H. Y NDOYE S. (2008): *Prudent versus Imprudent Lending to Africa: From Debt Relief to Emerging Lenders*, Working Paper n° 268, OECD Development Center, París. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/62/12/40152567.pdf>
- Tjønneland E. N., Brandtzæg B., Kolås Å, le Pere G. (2006): *China in Africa. Implications for Norwegian foreign and development policies*, Chr. Michelsen Institute, Bergen.
- WANG, HANJIANG (2004): "China's Aid to Foreign Countries in 2003", *China Commerce Yearbook 2005*.
- ZHANG, CHIXIN, (1996) "The Foreign Aid Work Develops in the Course of the Reform." *Almanac of China's Foreign Economic Relations and Trade, 1996-97*.

Datos estadísticos

- Banco Africano de Desarrollo: *Member countries information*, disponible en <http://www.afdb.org/en/about-us/members/>
- Bureau of Labour Statistics: datos del *Consumer Price index*. Serie histórica accesible en <ftp://ftp.bls.gov/pub/special.requests/cpi/cpi.txt>
- Editorial Board of the China Commerce Yearbook ed. (Various Issues after 2004): *China Commerce Yearbook*.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) (varios años): *Informe anual*, disponible en http://www.unfpa.org/public/publications/annual_reports
- International Development Association (IDA- Banco mundial) (2005): Report from the Executive Directors of the International Development Association To the Board of Governors Additions to IDA Resources: Fourteenth Replenishment, disponible en <http://go.worldbank.org/9F8WVB3S10>
- International Development Association (IDA- Banco mundial) (2008): Report from the Executive Directors of the International Development Association To the Board of Governors Additions to IDA Resources: Fifteenth Replenishment, disponible en <http://go.worldbank.org/U94WRYNMQ0>
- Ministerio de Finanzas de la República Popular China (Varios años): *Finance Year Book of China*, disponible solamente en chino.
- National Bureau of Statistics of China (varios años): *China Statistical Yearbook*, disponible en el sitio web de National Bureau of Statistics of China: <http://www.stats.gov.cn/english/statisticaldata/yearly-data/>
- OCDE: *International development statistics online*, accesibles en: <http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>

- Programa Mundial de Alimentos (PMA) (2010): *About donors*, disponible en <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/research/wfp216777.pdf>
- UNIFEM (2009): *Informe Anual 2008-2009*, disponible en: http://www.unifem.org/attachments/products/annual_report_2008_2009_es.pdf



ICEI Instituto Complutense
de Estudios Internacionales