



LA AYUDA EXTERIOR CHINA:

¿ANTE UN NUEVO MODELO?

CHINESE FOREIGN AID: ¿A NEW SYSTEM?

TRABAJO FINAL DE MÁSTER

Curso 2016-2017

Máster Universitario en Cooperación Internacional al Desarrollo

Miguel Ángel Santiuste Hernando

Tutor: Xulio Ríos

“Nosotros defendemos la autosuficiencia. Creemos en la ayuda exterior pero no se puede depender de ella; un país depende de sus propios esfuerzos, del poder creativo de todo el ejército y de todo el pueblo.”

Mao, Tse-tung (1945). "We Must Learn to Do Economic Work" Selected Works, Vol. III.

ÍNDICE DE CONTENIDO

ACRONIMOS.....	4
0.RESUMEN.....	5
1. Finalidad y motivaciones.....	6
2. Planteamiento metodológico.....	8
2.1 Objetivos.....	8
2.2 Hipótesis.....	8
2.3 Metodología.....	9
3. MARCO TEÓRICO.....	10
3.1 El sistema tradicional de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.....	10
3.2 Reseña histórica y breve introducción de la Ayuda Exterior de China.....	17
4. Estudio de caso: Análisis y valoración del Sistema de Cooperación Internacional de China: Un enfoque diferente.....	20
4.1 Estructura y funcionamiento del Sistema de Cooperación Internacional de la República Popular China.....	20
4.1.1 MINISTERIO DE COMERCIO.....	21
4.1.2 MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES.....	23
4.1.3 BANCO DE EXPORTACIÓN E IMPORTACIÓN DE CHINA (EXIMBANK).....	23
4.1.4 RESTO DE MINISTERIOS.....	25
4.2 Dimensionamiento y distribución sectorial y geográfica de la Ayuda China.....	26
4.3 Influencia de la cultura China en su política de Ayuda Exterior.....	30
4.4 Razones y motivaciones.....	32
4.5 Papel y significación de la República Popular China en el Sistema Internacional de la Cooperación para el desarrollo.....	35
5. Conclusiones.....	38
6. Bibliografía.....	41

ACRONIMOS

CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo

CSNU: Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

EXIMBANK: Export Import Bank

FAO: Food and Agriculture Organization of the United Nations

FMI: Fondo Monetario Internacional

LDP: Last Development Countries

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

ONU: Organización de Naciones Unidas

PCCh: Partido Comunista de China

PIB: Producto Interior Bruto

RPCh: República Popular China

URSS: Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

0. RESUMEN

En el presente trabajo de investigación de Final de Máster se analiza el controvertido y poco conocido modelo de Cooperación Internacional para el Desarrollo de China. La opacidad con la que el Gobierno de China aborda este tema, lo novedoso de su enfoque y el creciente peso e influencia que el país asiático está ganando a nivel mundial, hacen necesaria una investigación ambiciosa y rigurosa para combatir la enorme especulación, controversia y confusión que está generando tanto en el mundo académico como en los medios de comunicación.

Este trabajo se ha enfocado en averiguar qué entiende el Gobierno chino por Ayuda Exterior, con qué instrumentos la aborda y cómo y a quién va destinada. Así mismo, se lleva a cabo una reflexión de los motivos y razones que la inspiran y la posible complementariedad con el modelo tradicional de la Cooperación Internacional para el Desarrollo que implementan los países de la OCDE a través del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD).

Palabras clave: Ayuda Exterior de China; Cooperación Internacional para el Desarrollo; Donantes emergentes; OCED-CAD.

ABSTRACT

This paper analyzes the controversial and little known Chinese model of Foreign Aid. both lack of transparency and novelty of the approach and the increasing weight and influence that the Asian country is gaining globally, require an ambitious and rigorous investigation to fight the enormous speculation, controversy and confusion that is generating both in the academic sector and in media.

This essay focuses on what the Chinese Government understands by Foreign Aid, its tools and how and whom it is intended for. It also wants to explain the reasons behind it and the possible complementarity with the traditional model of International Cooperation for Development carried out by the OECD countries through the Development Assistance Committee (CAD).

Keywords: China's Foreign Aid; International Cooperation for Development; Emerging donors; OCED-DAC

como un sistema político caracterizado, entre otros, por el monopolio en el ejercicio del poder por parte del Partido Comunista de China.

2. PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO

2.1 OBJETIVOS

El objetivo general de este trabajo consiste en analizar el modelo de Cooperación Internacional para el Desarrollo de China, es decir, estudiar los mecanismos, finalidades, motivos y el peso e influencia actual del modelo a nivel mundial.

Los objetivos específicos son los siguientes:

-Examinar el peso y la influencia que el modelo chino tiene y/o podrá alcanzar en los próximos años sobre otros donantes y países receptores.

-Estudiar la posibilidad de una complementariedad con el modelo clásico de cooperación internacional para el desarrollo del CAD.

2.2 HIPÓTESIS

-Sin lugar a dudas, hoy en día se puede considerar a China como una gran potencia mundial. Su poderío económico, militar (cerca de un 11% del gasto militar global⁴) y demográfico (un 19% de la población mundial⁵) hacen de este país un actor fundamental en las relaciones mundiales a todos los niveles. Es, por tanto, un país que, a salvo de graves crisis internas, no hará sino aumentar su influencia en el Sistema de Cooperación Internacional para el desarrollo.

⁴Banco Mundial (2014). Gasto militar (% del PIB). Disponible en <http://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS>. [Consultado el 15/05/2017].

⁵Naciones Unidas (2015). Population Division. Disponible en <https://esa.un.org/unpd/wpp/Download/Standard/Population>. [Consultado el 15/05/2017].

-Dado que el sistema tradicional del CAD y el modelo chino tienen la finalidad común de potenciar el desarrollo y la autosuficiencia de los países menos desarrollados, cabe presuponer que se pueden conseguir sinergias y establecer complementariedades entre ellos.

2.3 METODOLOGÍA

Este trabajo de investigación sigue una metodología basada en una amplia revisión bibliográfica y el tratamiento de la información encontrada.

La búsqueda de la bibliografía se apoya, fundamentalmente, en libros, artículos científicos y documentación oficial de instituciones nacionales e internacionales y gobiernos, pero también tiene en cuenta artículos y publicaciones de páginas web que tratan sobre la Ayuda Exterior del Gobierno chino.

Una vez identificada, la documentación es organizada de manera sistemática por orden temático y por relevancia y su contenido es analizado y tratado según la importancia y pertinencia de la información. Esta parte es la más compleja de todas ya que implica un razonamiento crítico continuo. A renglón seguido, procede una fase de valoración de lo actuado y la autoevaluación de lo escrito para asegurarnos de la congruencia y significación de la investigación.

Finalmente, se elabora un análisis con unas conclusiones que incluyen una recapitulación de todo lo recogido en el trabajo para sintetizar los aspectos más importantes y, además, se incluye una serie de reflexiones personales con la intención de mostrar una opinión cualitativa y original sobre los conceptos presentados.

3. MARCO TEÓRICO

Un análisis sobre el modelo de Cooperación Internacional para el Desarrollo chino implica el conocimiento de unas ideas y conceptos básicos sobre la Cooperación al Desarrollo que ayuden a contextualizar y comprender las nociones que se exponen. En el presente capítulo se presenta un resumen histórico del sistema tradicional de la Cooperación al Desarrollo, una aproximación acerca de qué se entiende hoy por Ayuda Oficial al Desarrollo y una breve introducción del papel que paralelamente ha desempeñado la República Popular China (RPCh) en este ámbito, concretamente tomando como punto de partida el fin de la Segunda Guerra Mundial.

3.1 EL SISTEMA TRADICIONAL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

El concepto de ‘Cooperación para el Desarrollo’ ha ido cambiando a lo largo del tiempo ya que su definición evolucionó ligada a las distintas teorías que se han forjado sobre lo que se entiende por desarrollo y a las prioridades que los distintos actores de la Cooperación Internacional han ido marcando. Una definición ampliamente utilizada es la que exponen los autores Gómez y Sanahuja, según los cuales, la Cooperación para el Desarrollo es el conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur, de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible.⁶

La preocupación por el desarrollo y la consiguiente Cooperación Internacional para el Desarrollo surgió inmediatamente después de la IIª Guerra Mundial. Quizá como hito histórico más significativo podemos citar la creación de las Naciones Unidas (ONU) el 24 de octubre de 1945, en cuya carta fundacional podemos leer: “Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos [...] a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad [...] a emplear un mecanismo internacional

⁶ Gómez Galán, M., y Sanahuja, J. A. (1999). *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*. Madrid: Cideal, p. 58.

para promover el progreso económico y social de todos los pueblos”⁷. Los países firmantes de esta carta eran conscientes de que el modelo de globalización que se venía gestando desde el siglo XIX había producido considerables fracasos a gran escala: la Iª Guerra Mundial, la crisis de los años 30, el surgimiento de los fascismos y la IIª Guerra Mundial, y que para evitar que sucesos como estos volvieran a producirse era necesario crear un nuevo orden mundial donde todas y cada una de las naciones del mundo cooperaran y buscaran un mismo camino para el bien común.

En el plano económico, la conferencia de Bretton Woods (New Hampshire, Estados Unidos, julio de 1944) sentó las bases de un nuevo modelo de cooperación internacional de tipo comercial y financiero entre los países más industrializados del mundo con el objetivo de poner fin a la época del proteccionismo del período de entreguerras (1918 - 1939), apostando por un modelo librecambista y confiando en que la libre competencia entre las empresas produjera una asignación óptima de recursos económicos a escala mundial. Es importante mencionar que estos acuerdos fueron firmados por 44 países aliados en la Segunda Guerra Mundial (la antigua URSS y sus países satélites quedaron fuera de estos consensos), capitaneados por Estados Unidos y secundados por Gran Bretaña, estableciendo el dólar como moneda del nuevo sistema y el vínculo dólar-oro como referencia fundamental de la economía. De estos acuerdos nacerían el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, ambos con sede en Estados Unidos. El primero fue creado con el objetivo de “Promover la estabilidad financiera y la cooperación monetaria internacional. Asimismo, para facilitar el comercio internacional, promover un empleo elevado y un crecimiento económico sostenible y reducir la pobreza en el mundo entero”⁸, y el segundo para “acabar con la pobreza extrema y promover la prosperidad compartida mediante préstamos de bajo interés, créditos sin intereses a nivel bancario y apoyos económicos a las naciones en desarrollo”.⁹

⁷ Carta de las Naciones Unidas firmada en San Francisco, Estados Unidos, el 26 de junio de 1945 y entrada en vigor el 24 de octubre de 1945, de conformidad con el artículo 110. Nota introductoria. Disponible en: http://www.xn--cooperacionespaola-10b.es/sites/default/files/carta_de_naciones_unidas.pdf [consultado el 15/05/2017]

⁸Fondo Monetario Internacional (2016). El FMI: Datos básicos. Disponible en <http://www.imf.org/es/About/Factsheets/IMF-at-a-Glance> [consultado el 15/05/2017].

⁹Banco Mundial (2017). Disponible en <http://www.bancomundial.org/es/about> [consultado el 15/05/2017].

En el ámbito de lo político, los estados adoptarían la Declaración Universal de los Derechos Humanos (por la Asamblea General de la ONU, en 1948¹⁰), elaborada por representantes de todas las regiones del mundo y que plasmó un ideal común para todos los pueblos y naciones basado en la enunciación y defensa de unos derechos humanos fundamentales que debían ser protegidos por el mundo entero con la colaboración conjunta de todas las naciones. Según reza la propia Declaración: “Considerando también esencial promover el desarrollo de relaciones amistosas entre las naciones [...] Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad”¹¹. La Declaración Universal de los Derechos Humanos se complementaría en 1966 con los Pactos Internacionales sobre Derechos Civiles y Políticos¹² y sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹³. Estos tratados multilaterales generales reconocieron los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y establecieron mecanismos para su protección y garantía.

Como primer ejemplo práctico de cooperación tradicional de tipo económico podríamos citar el *European Recovery Program* (1948 - 1952), conocido comúnmente como el Plan Marshall, nombre del entonces secretario de Estado de los Estados Unidos, George Marshall. A través de este programa de tipo asistencialista, Estados Unidos llevó a cabo un plan de ayuda financiera para la reconstrucción de Europa tras el desastre que había supuesto para el viejo continente la IIª Guerra Mundial. De las múltiples consecuencias que tuvo esta iniciativa conviene, al menos, destacar las siguientes: sirvió para la recuperación europea, especialmente de aquellos países cuyo sistema económico era compatible con el capitalista, ya que esta era una de las condiciones del plan (la Unión Soviética y sus aliados lo

10 Naciones Unidas (1948). Disponible en <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/> [consultado el 15/05/2017]

11 Naciones Unidas (1948): Declaración Universal de los Derechos Humanos. Disponible en <http://www.bancomundial.org/es/about> [consultado el 15/05/2017].

12 Naciones Unidas (1966): Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx> [consultado el 15/05/2017].

13 Naciones Unidas (1966): Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx> [consultado el 15/05/2017].

rechazaron); es evidente que fue utilizado como otro instrumento más de influencia para consolidar el modelo capitalista en Europa y evitar así la expansión del modelo comunista defendido por la Unión Soviética; en 1948, con el objetivo de administrar los flujos financieros de la ayuda, además de facilitar el comercio, conceder créditos y fomentar la liberalización del capital, se creó la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE), convirtiéndose en 1961, con el ingreso de Estados Unidos y Canadá, en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).¹⁴

En este nuevo orden mundial, a parte de los ya citados, se fueron creando progresivamente organizaciones de carácter público con el objetivo de promover el desarrollo económico y social a nivel mundial, la mayoría bajo el paraguas de la ONU, como la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), creada en 1945 para “fomentar la paz en base a la solidaridad moral e intelectual de la humanidad”; la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), fundada en 1945 para “alcanzar la seguridad alimentaria para todos y asegurar que las personas tengan acceso a alimentos de buena calidad que les permitan llevar una vida activa y saludable”; la UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 1946); o el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de 1965), entre muchas otras.¹⁵

Paralelamente, a partir de la década de los 60, los países desarrollados fueron creando sus propios programas y agencias para la cooperación y surgieron cada vez más organizaciones multilaterales y bilaterales. En 1960 se creó el Grupo de Ayuda al Desarrollo (GAD) como un foro de donantes en el seno de la OCDE. Un año más tarde, el GAD pasaría a llamarse Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD), creado como departamento de desarrollo con el mandato de promover la cooperación para el desarrollo y las políticas necesarias para contribuir al desarrollo sostenible, incluyendo el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, la mejora de la calidad de vida en los países en vías de desarrollo y la consolidación de un mundo en el que ningún país dependa de la ayuda.¹⁶

14 Sotillo, J. Á. (2015). *Antología del desarrollo*. Madrid: Los Libros de la Catarata, p. 230.

15 Sotillo, J. Á. (2011). *El sistema de cooperación para el desarrollo: actores, formas y procesos*. Madrid: Los Libros de la Catarata, p. 58.

16 Gómez Galán, M., y Sanahuja, J. A. (1999). *El sistema internacional...* p. 58.

El CAD sentó los criterios de lo que hoy día se sigue conociendo como Ayuda Oficial al Desarrollo, es decir, “los flujos que las agencias oficiales, incluidos los gobiernos estatales y locales o sus agencias ejecutivas, destinan a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales y que en cada operación satisfacen las siguientes condiciones: a) tienen como principal objetivo la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo y b) son de carácter concesional y contienen un elemento de donación de al menos el 25%.” En resumen, hoy día, la Ayuda Oficial al Desarrollo debe tener las siguientes características:

- El destino de la ayuda ha de ser el desarrollo económico y social de los países receptores, excluyendo otras finalidades como las militares o aquellas que persigan exclusivamente otros intereses que no potencien el desarrollo del país receptor. Quedan descartadas por tanto aquellas con fines exclusivamente comerciales, como financiar exportaciones del país donante.

- Los términos de las transferencias han de incluir un “elemento de concesionalidad”, es decir que el acuerdo entre ambas partes debe ofrecer al país receptor unas condiciones mejores de las que podría obtener en el mercado. En su conjunto, el porcentaje mínimo de concesionalidad ha de representar el 25%. En el caso de una donación sería de un 100%, y si es un crédito, el elemento de concesionalidad se calcularía en función de los criterios uniformes marcados por la OCDE teniendo en cuenta el tipo de interés, el periodo de gracia y el plazo de amortización. En función del grado de concesionalidad, la ayuda puede ser reembolsable (los préstamos) o no reembolsable (las donaciones).

-El país destinatario debe estar incluido en la lista de los países en desarrollo elaborada por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE.¹⁷

El CAD también coordina préstamos oficiales en una segunda categoría llamada Otros Flujos Oficiales u OOF (por sus siglas en inglés). Se trata de flujos financieros provenientes de los gobiernos pero que no son considerados como AOD. Aquí estarían incluidos los préstamos con un porcentaje de subvención menor del 25 por ciento o, según señala la propia OCDE, “transacciones bilaterales oficiales, cualquiera que sea su elemento de donación, cuyo propósito sea facilitar la exportación. Esta categoría incluye, por definición, los créditos a la exportación.”¹⁸

17 Sotillo, J. Á. (2011). *El sistema de cooperación ...* p.60.

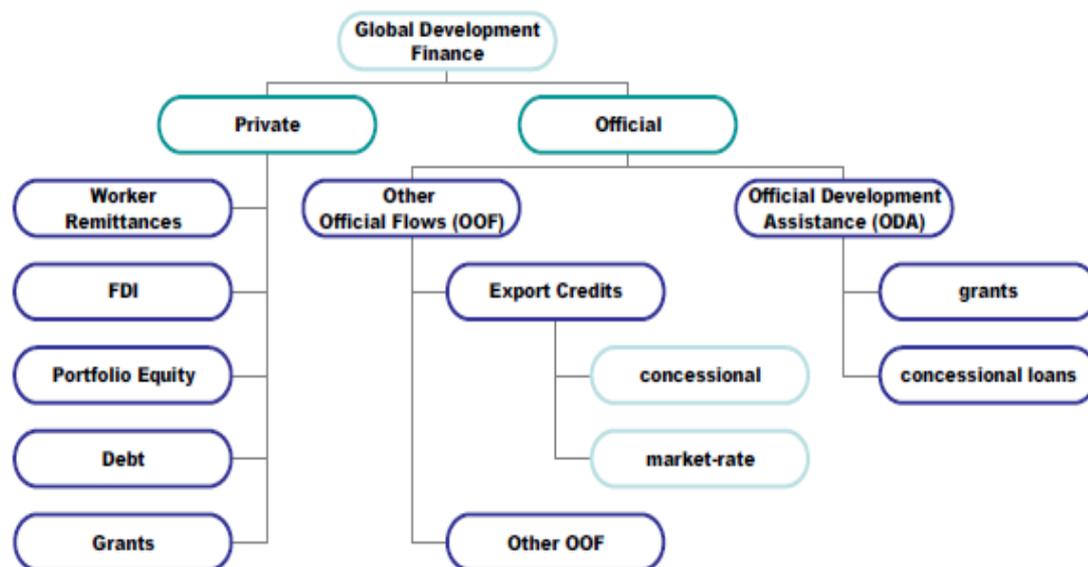


Gráfico 1: Financiación Global del Desarrollo. Fuente: Bräutigam, D. (2010). *China, Africa and the international aid architecture*. African Development Bank. p 9

Desde que la AOD entró en funcionamiento, su eficacia ha sido ampliamente cuestionada. No es objeto de este capítulo ahondar en ese debate pero sí es de gran utilidad resaltar los aspectos en los que, según los expertos en la materia, este sistema presenta deficiencias. En primer lugar, nunca se ha llegado al objetivo marcado en la Resolución 61 de las Naciones Unidas de destinar el 0,7% del Producto Nacional Bruto a la asistencia oficial para el desarrollo en los países más necesitados. Pero el problema no es únicamente la falta de compromiso financiero de los donantes sino los problemas de consistencia (conflictos de intereses geopolíticos o económicos de los países donantes); problemas de volatilidad (fuertes descensos repentinos en los desembolsos); multiplicidad de donantes con procedimientos e intereses distintos; pocos incentivos de seguimiento y evaluación de la eficacia o problemas de compromiso, capacidad, apropiación y gobernanza de los receptores, entre otros.¹⁹

La comunidad internacional parece ser consciente de estos problemas pero a pesar de que se han emprendido acciones para promover un cambio²⁰, las críticas al modelo tradicional persisten.

18 OCDE (2016): OECD Data: Other official flows (OOF). Disponible en <https://data.oecd.org/drf/other-official-flows-oof.htm> [consultado el 15/05/2017].

19 Riddell, R.C. (2007). *Does foreign aid really work?*. Nueva York: Oxford University Press, pp. 8 y 9.

Paralelamente a la creación del sistema institucional de la cooperación al desarrollo, los países no alineados (no implicados en la Guerra Fría y mayoritariamente países del Sur), fueron organizándose en cierta medida para intercambiar entre ellos recursos, conocimientos o tecnología. Un claro ejemplo es el caso del país objeto de este trabajo, la República Popular China, que ha seguido una trayectoria y ha establecido un modelo de cooperación paralelo al de la OCDE cuya eficacia, coherencia, ética e influencia vamos a analizar más adelante.

²⁰ Podemos citar algunas significativas como la Conferencia Internacional sobre Financiación del Desarrollo (Monterrey, 2002), la Declaración de París (2005), la fijación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000) y un largo etcétera.

3.2 RESEÑA HISTÓRICA Y BREVE INTRODUCCIÓN DE LA AYUDA EXTERIOR DE CHINA

El papel de la RPCh en el marco de la Cooperación Internacional para el Desarrollo no es en absoluto reciente; a pesar de que, en ocasiones, se le reconoce como un donante emergente, comenzó sus actividades en materia de cooperación en 1950, cuando proveyó de ayuda material a sus países vecinos de la República Popular Democrática de Corea (Corea del Norte) y Vietnam²¹. Después de la Conferencia Asiático-Africana de Bandung (Indonesia) en 1955, el alcance de la ayuda de China se extendió desde los países socialistas a otros países en desarrollo. En 1956, China comenzó su programa de ayuda en África, siendo Egipto el primero de los beneficiados con una donación de 4,6 millones de dólares y una propuesta de inversiones en infraestructuras y fomento del turismo chino.²²

Durante la mayor parte del período maoísta (1949-1976), la asistencia para el desarrollo fue gestionada por el “Ministerio de Cooperación Económica con los Países Extranjeros”²³ y se guió por los "Ocho Principios para la Ayuda de China a los países del Tercer Mundo" que fueron anunciados por primera vez en 1964 por el entonces Primer Ministro Zhou Enlai durante una visita de Estado a Mali²⁴:

1. Enfatizar la igualdad y el beneficio mutuo.
2. Respetar la soberanía y no establecer condiciones.
3. Proporcionar préstamos sin interés o a bajo interés.

21 People's Republic of China (2011). China's Foreign Aid Information Office of the State Council. Preface. Disponible en http://www.gov.cn/english/official/2011-04/21/content_1849913.htm. [consultado el 22/05/2017].

22 Bräutigam, D. (2010). China, Africa and the international aid architecture. *African Development Bank*, Documento de trabajo N° 107, p. 7.

23 Actualmente Departamento de Ayuda para Países Extranjeros, perteneciente al Ministerio de Comercio.

24 Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular China: Premier Zhou Enlai's Three Tours of Asian and African countries. Disponible en <http://www.fmprc.gov.cn/eng/ziliao/3602/3604/t18001.htm> [consultado el 17/05/2017].

4. Ayudar a los países beneficiarios a desarrollar la independencia y la autosuficiencia.
5. Construir proyectos que requieran poca inversión y que puedan lograrse rápidamente.
6. Proporcionar equipos y materiales de calidad a precios de mercado.
7. Garantizar una asistencia técnica eficaz.
8. Pagar expertos según las normas locales.

Durante los años de gobierno maoísta, un periodo caracterizado por la sucesión de convulsiones políticas en un contexto socioeconómico de enormes dificultades, la cooperación china se basó en ayudar a países post-coloniales en el sector de la agricultura, la asistencia técnica y, en general, los proyectos asistenciales (suministro de comida, ropa etc.). “El pobre ayudando al pobre” solía ser su lema. A otro nivel, China intentaba posicionarse en su rol de líder de la resistencia anti-imperialista del Tercer Mundo y se encontraba compitiendo con el hegemonismo de corte soviético. En otro sentido, la cooperación china también tuvo un papel importante para mitigar los reconocimientos de la República de China (Taiwán) como una nación independiente del gobierno central chino.

Durante los años 70, los líderes chinos afrontaron un largo debate sobre la deriva del país en materia de asistencia para el desarrollo. En consecuencia, fue evolucionando: de fomentar y divulgar las hipotéticas bondades del movimiento comunista internacional se pasó a primar la supervivencia del régimen chino, alineando la cooperación internacional con los intereses propios del sistema. Como resultado, a mediados de los 80, las políticas de cooperación china ya mostraban la necesidad de que hubiera beneficios económicos tanto para el país receptor de la ayuda como para la propia China. A pesar de que en términos cuantitativos la cooperación china decayó significativamente durante la década de los 80, los programas diseñados e impulsados en la década anterior, permanecieron. Así, China siguió apoyando su proyecto insignia (el ferrocarril Tanzania-Zambia) y durante los años 80 y 90 envió equipos a una multitud de países africanos para reparar, reconstruir y consolidar muchos de sus proyectos anteriores de infraestructura y producción.²⁵

Como detallaremos más adelante, China es hoy un actor central en la política internacional y su sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo se encuentra

²⁵ Chin, G. T. y Frolic, B. M. (2007). Emerging donors in international development assistance: The China case. *International Development Research Centre*, Documento de trabajo n°5, p. 7.

presente en todas las regiones del Sur de una forma mucho más activa que en décadas anteriores. China es hoy día considerado un donante emergente, pero no es uno más, es de largo el que mayores flujos financieros destina,²⁶ no pone concesiones políticas, culturales o geográficas y posee un abanico de modalidades de cooperación amplísimo, así como una estructura institucional consolidada y compleja. En los sucesivos capítulos ahondaremos en cómo está estructurado el sistema de ayuda china, actualmente organizado por el Departamento de Ayuda Exterior del Ministerio de Comercio (MOFCOM), que coopera con el Ministerio de Asuntos Exteriores; qué diferencias tiene con el sistema tradicional del CAD y qué influencia y efectos está causando en el Sistema Internacional de Cooperación.

26 OCDE (2014). Concessional flows for development from non-DAC providers of development co-operation. Disponible en <http://www.oecd.org/dac/stats/statisticsonresourceflowstodevelopingcountries.htm> [consultado el 30/05/2017].

4. ESTUDIO DE CASO: ANÁLISIS Y VALORACIÓN DEL SISTEMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE CHINA: UN ENFOQUE DIFERENTE

4.1 ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA

Es importante mencionar que en China no existe una unidad gubernamental autónoma y/o única que administre y coordine las políticas de cooperación para el desarrollo. La programación y responsabilidad de la ayuda china está dispersa en varias unidades gubernamentales que están siempre bajo el liderazgo del Partido Comunista (PCCh).²⁷

En lo que respecta a la unidad central que gestiona la asistencia para el desarrollo encontraríamos el llamado “Grupo Líder para los Asuntos Exteriores del Partido Comunista (PCCh)”, presidido por el Secretario General del PCCh y Presidente del Estado, Xi Jinping. Este grupo es el encargado de proporcionar las directrices generales y definir las estrategias de la política de cooperación al resto de unidades responsables en esta materia. Por debajo del Grupo Líder para los Asuntos Exteriores se encuentra el “Grupo Líder del Consejo de Estado para los Asuntos Exteriores”, presidido por el primer ministro Li Keqiang. Este grupo regula la programación de la ayuda pero no participa en las operaciones diarias.²⁸

En la línea más operativa, las unidades gubernamentales más importantes encargadas de la programación y gestión de la ayuda son:

- Ministerio de Comercio
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Banco de Exportación e Importación de China (EXIMBANK)
- La Oficina de Enlace Internacional del Comité Central del PCCh

²⁷ Brautigam, D. (2009). *The dragon's gift: the real story of China in Africa*. Nueva York: Oxford University Press, p. 7.

²⁸ Chin, G. T. y Frolic, B. M. (2007). *Emerging donors...*

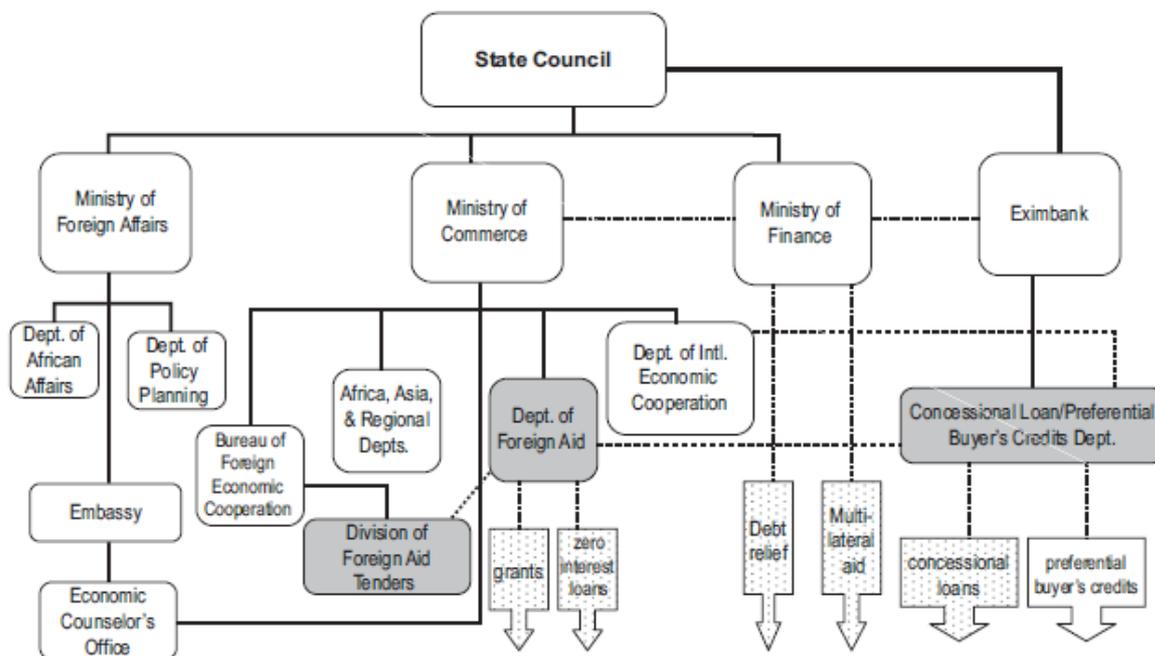


Gráfico 2: Sistema de Cooperación económica y Ayuda de China. Fuente: Brautigam, D. (2009). *The dragon's gift: the real story of China in Africa*. Nueva York: Oxford University Press, p. 108.

4.1.1 MINISTERIO DE COMERCIO

Varios departamentos dentro de este ministerio son importantes para la Ayuda Internacional de China pero sin duda el central es el Departamento de Ayuda Exterior.

4.1.1.1 DEPARTAMENTO DE AYUDA EXTERIOR

Esta es la unidad principal encargada de la gestión de programas de Ayuda Internacional del país asiático. Entre sus funciones están responsabilidades tan significativas como el análisis de la viabilidad inicial de los proyectos propuestos, la coordinación de los organismos involucrados en los distintos procesos de ejecución, la coordinación del Fondo de

Ayuda Exterior y Cooperación (creado en 1998 para asistir en la consolidación de anteriores programas de ayuda) y también lleva a cabo evaluaciones a distintas escalas de los proyectos. Es importante señalar que este departamento es asombrosamente pequeño, cuenta con unas 100 personas, comparado con los 1.612 del *Britain's Department for International Development* (DFID), o los 2.200 en el *US Agency for International Development* (USAID). La diferencia más importante entre este Ministerio de Comercio (MINCOM) y el Banco de Exportación e Importación de China (EXIMBANK), que veremos más adelante, es que el primero gestiona subvenciones puras y préstamos a interés cero, y el segundo préstamos concesionales.²⁹

4.1.1.2 OFICINA EJECUTIVA DE COOPERACIÓN ECONÓMICA EXTERIOR

Esta Oficina Ejecutiva se creó fruto del proceso de reorganización que llevó a cabo el Ministerio de Comercio en 2003. El objetivo de su creación era contar con una unidad para gestionar y coordinar el sistema de licitaciones para sus programas o proyectos de ayuda. Hoy en día también se encarga de otros cometidos más prácticos dentro de proyectos o de préstamos a interés cero como adquisiciones, control de calidad, evaluación o formación de personal chino. La Oficina también lleva a cabo procesos de selección de expertos y técnicos chinos para proyectos de ayuda, midiendo tanto sus capacidades y habilidades como su "confiabilidad política".³⁰

4.1.1.3 DEPARTAMENTO DE COOPERACIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL

Este departamento es el encargado de prestar apoyo a las empresas chinas que buscan invertir en el extranjero, incluyendo servicios laborales, inversión financiera, proyectos de explotación de recursos, contratación internacional, entre otros. Trabaja en estrecha colaboración con el Eximbank en lo que atañe a las decisiones relacionadas con los créditos preferenciales para la exportación o para otros programas subvencionados que están fuera del presupuesto de Ayuda Exterior.³¹

29 Chin, G. T. y Frolic, B. M. (2007). *Emerging donors ...* p 8 y 9.

30 Brautigam, D. (2009). *The dragon's gift...*, p. 110.

31Ibid., p 114

4.1.2 MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

El mandato exacto y el papel del Ministerio de Relaciones Exteriores en la prestación de servicios en materia de ayuda son ambiguos. Sí es constatable en todo caso que elabora el plan anual de ayuda junto con el Departamento de Ayuda Exterior del Ministerio de Comercio. También cuenta con autorización para firmar ciertos cambios en el plan de ayuda, así como para tomar decisiones en materia de la ayuda en efectivo, junto con los ministerios de comercio y finanzas. Sin embargo, debido a la opacidad y aparente complejidad del sistema de ayuda del Gobierno chino, la división de áreas de responsabilidad entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Comercio es todavía difícil de discernir, aunque la mayoría de las voces apuntan a que la responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores es bastante limitada.³²

4.1.3 BANCO DE EXPORTACIÓN E IMPORTACIÓN DE CHINA (EXIMBANK)

Según la propia página web del Eximbank, es “[...] un banco fundado por el Estado y propiedad del Estado con el estatus de entidad legal independiente. Es un banco directamente situado bajo el liderazgo del Consejo de Estado y creado para apoyar el comercio exterior de China, la inversión y la cooperación económica internacional. [...] Comprometido a reforzar el apoyo financiero a sectores clave y los eslabones débiles de la economía china para garantizar un desarrollo económico y social sostenible y saludable.”³³

El Eximbank se creó en 1994 junto con otros dos bancos denominados “bancos de políticas”, el Banco de Desarrollo de China y el Banco de Desarrollo Agrícola de China. El Eximbank es el principal proveedor de préstamos concesionales del Gobierno chino, aunque ese no es su único cometido ya que lleva a cabo operaciones comerciales de todo tipo, incluyendo créditos para la exportación, fundamentalmente para inversión en infraestructuras

³² Ibid., p. 110.

³³China Exim Bank (2011). Profile: Brief Introduction. Disponible en http://english.eximbank.gov.cn/tm/en-TCN/index_617.html [consultado el 07/06/2017].

(carreteras, centrales eléctricas, oleoductos y gasoductos, telecomunicaciones y proyectos relacionados con el agua) o préstamos de inversión para ayudar a las empresas chinas a establecerse en el extranjero sobre todo en sectores prioritarios para el Gobierno chino como energía, minería e industria.³⁴

El Eximbank es claramente uno de los pilares del sistema financiero y de la economía china. Como se puede apreciar en el siguiente gráfico 2, ya en 2007 se había convertido en la agencia de créditos para la exportación más grande del mundo.

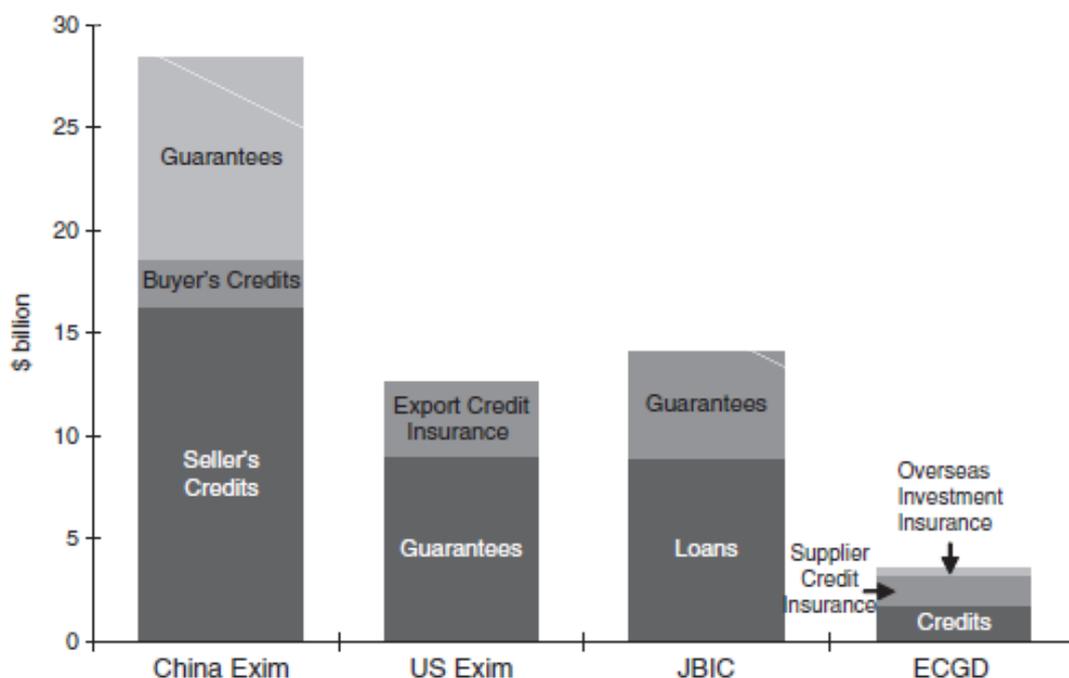


Gráfico 3: Mayores agencias de exportación en 2007. Fuente: Brautigam, D. (2009). *The dragon's gift: the real story of China in Africa*. Nueva York: Oxford University Press, p. 108.

Los desembolsos anuales de créditos para la exportación de Eximbank aumentaron en promedio un 13% anual durante el período 2009-2013, llegando a 40.000 millones de dólares en 2013, lo que equivale alrededor del 2% de las exportaciones totales de China. El monto

³⁴ Wang, J. Y. (2007). What drives China's growing role in Africa?. *International Monetary Fund*, Working Paper n° 211, p. 11.

acumulado alcanzó los 96.000 mil millones de dólares al cierre de 2013. Si sumamos a estas cifras los créditos para importaciones y otros préstamos, los desembolsos totales de Eximbank ascendieron a 130.000 millones en 2013 y a 243.000 millones de dólares como total acumulado a cierre de 2013.³⁵

Los préstamos concesionales de Eximbank son la única porción de sus operaciones que podríamos calificar como Ayuda Exterior. Como se puede intuir en el gráfico 1, el Eximbank coordina con el Departamento de Ayuda Exterior estos préstamos que, según el propio banco, se emiten específicamente para promover el desarrollo y mejorar los niveles de vida en los países en desarrollo.³⁶

4.1.4 RESTO DE MINISTERIOS

Adicionalmente, determinados ministerios concretos colaboran en la gestión a través de líneas de trabajo específicas. Es el caso del Ministerio de Ciencia y Tecnología, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud o el Ministerio de Comunicaciones.

35 Wiehen, M. H. (2000). OECD working party on export credits and credit guarantees. *Transparency International*, Working Paper n° 1, p. 9.

36 China Exim Bank (2011). Preferential Facilities. Disponible en http://english.eximbank.gov.cn/tm/en-TCN/index_640.html [consultado el 07/06/2017].

4.2 DIMENSIONAMIENTO Y DISTRIBUCIÓN SECTORIAL Y GEOGRÁFICA DE LA AYUDA CHINA

Como cuestión previa, cabe señalar que es una constante la discusión y controversia en cuanto a la exactitud y rigor en las cifras de la Ayuda Exterior china. Para empezar, no reporta cifras al CAD ya que el gigante asiático tiene su propia concepción de lo que es la Ayuda Exterior y por tanto sus sistemas de cálculo son distintos. Por añadidura, carece de un sistema de reporte de información completo y bien desagregado del país. No obstante, China ha ido dando pasos para mejorar en este sentido. En abril de 2011, el Ministerio de Comercio publicó su primer Libro Blanco de la Ayuda Exterior³⁷ y desde entonces, aunque todavía no es ni de lejos comparable al nivel de reporte del CAD, ha seguido publicando informes que han permitido algunos avances en el estudio y contraste de los datos facilitados por el Gobierno chino.³⁸

De acuerdo con el último Libro Blanco de la Ayuda Exterior publicado (2014), de 2010 a 2012, China aportó 89.300 millones de RMB³⁹ (13.400 millones de dólares) en Ayuda Exterior. Concretamente, si lo dividimos en las 3 categorías principales se distribuirían de la siguiente manera: subvenciones (36,2%), préstamos a interés cero (8,1%) y préstamos concesionales (55,7%). A destacar también que China proporcionó alrededor de 1.500 millones de RMB (245 millones de dólares) en ayuda humanitaria de emergencia y condonó un total de 18 créditos vencidos por un total de 1.420 millones de RMB (233 millones de dólares) en el mismo período. La cifra acumulada de estos tres años es equivalente, aproximadamente, a un tercio de toda la Ayuda Exterior de China antes de 2009, de acuerdo con las cifras del Libro Blanco de la Ayuda Exterior de 2011.⁴⁰

37 China Information Office of the State Council (2011). China's foreign aid, April 2011.. Disponible en http://english1.english.gov.cn/official/2011-04/21/content_1849913.htm [consultado el 12/06/2017].

38 En la página web oficial del Gobierno chino se pueden consultar varios informes de varias temáticas, publicadas en los últimos 10 años. Disponible en <http://english.gov.cn/archive/> [consultado el 12/06/2017].

39 El renminbi o yuan es la moneda de curso legal de la República Popular China y es emitida por el Banco Popular de China.

40 Zhou, T. (2014). China's second white paper on foreign aid signals key shift in aid delivery strategy. *Asia Foundation*. Disponible en <http://asiafoundation.org/2014/07/23/chinas-second-white>

En cuanto a la distribución geográfica por regiones, como puede verse en el gráfico 4, obtenido del propio Libro Blanco de 2014, durante el periodo 2010-2012, más de la mitad de los fondos fueron destinados a África, indicando la enorme importancia de las relaciones entre este continente y China. En segundo lugar se situaría Asia, región que recibe algo menos de un tercio de la ayuda. Del documento también se desprende que la ayuda de China a los países menos desarrollados (conocidos en inglés como LDC, *Last Development Countries*) representó un 52,1% de la ayuda, frente al 39,7% del periodo anterior a 2009.⁴¹

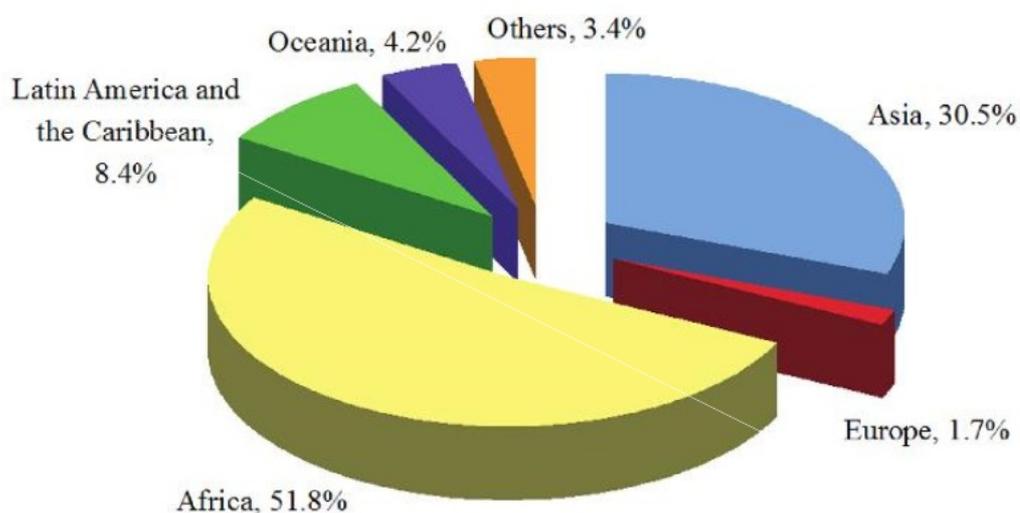


Gráfico 4: Distribución geográfica de los Fondos de Ayuda Exterior de China, 2010-2012.
Fuente: Information Office of the State Council The People's Republic of China (2014).
China's Foreign Aid (2014)

[paper-on-foreign-aid-signals-key-shift-in-aid-delivery-strategy/](#) [consultado el 12/06/2017].

⁴¹ Ver gráfico 5.

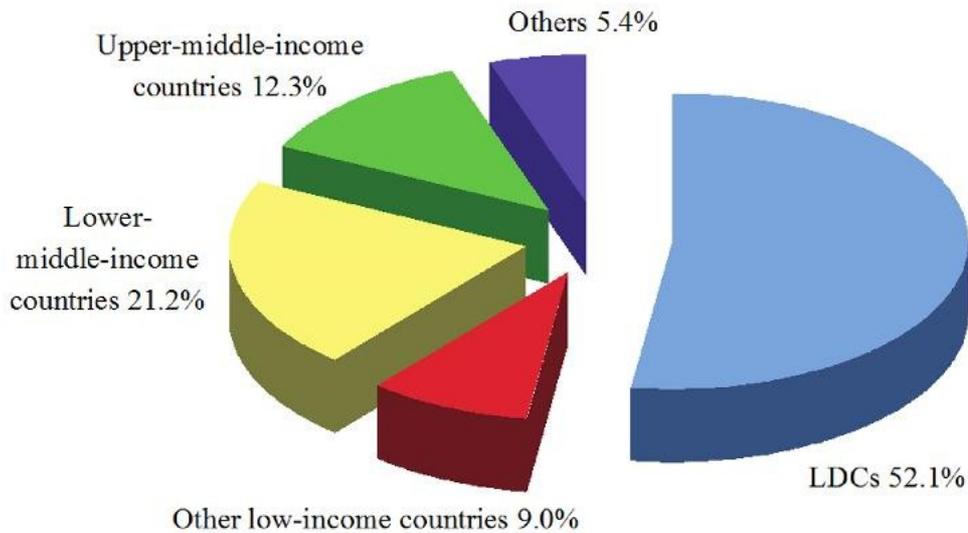


Gráfico 5: Distribución de los Fondos de Ayuda Exterior de China, 2010-2012, según el nivel de ingresos de los países receptores. Fuente: Information Office of the State Council The People's Republic of China (2014). China's Foreign Aid (2014)

Tradicionalmente, China ha centrado sus esfuerzos de cooperación internacional en la infraestructura o en proyectos públicos como carreteras y edificios que pueden tener beneficios directos y visibles para los países receptores y también paraa empresas de capital chino. Según Zhou Taidong, “En general, la asistencia de China complementa la ayuda proporcionada por los donantes tradicionales que a menudo se centra en la gobernanza y las cuestiones sociales y ayuda a llenar la brecha en el desarrollo de infraestructura en muchos países en desarrollo. Sin embargo, este enfoque también ha generado críticas de que la ayuda de China no beneficia a las comunidades locales en términos de generación de empleo y educación y mejora de la salud, y podría dañar el medio ambiente local. Parece que el gobierno chino ha llegado a darse cuenta de las limitaciones de sobredimensionar la importancia de la infraestructura para lograr el impacto en el desarrollo y está aumentando su campo de acción.”⁴²

⁴² Zhou, T. (2014). China's second white paper....

Según podemos ver en el gráfico 6, la infraestructura económica sigue siendo la prioritaria (44,8%), aunque ha caído significativamente desde el 61% de las cifras anteriores a 2009 (Libro Blanco, 2011). A continuación, destacan la infraestructura pública y social (27,6%), o bienes y materiales (15%). Cabe destacar también el casi 6% empleado en capacitación y formación de profesionales de la Cooperación para el Desarrollo. Durante esos tres años, “China llevó a cabo 1.951 sesiones de capacitación para funcionarios y personal técnico y programas de formación académica en China, capacitando a un total de 49.148 personas de otros países en desarrollo. Cabe señalar que, en esos tres años, el número de personas capacitadas en China pasó de 10.240 en 2010 a 20.949 en 2012, con un incremento medio anual del 52 por ciento.”⁴³

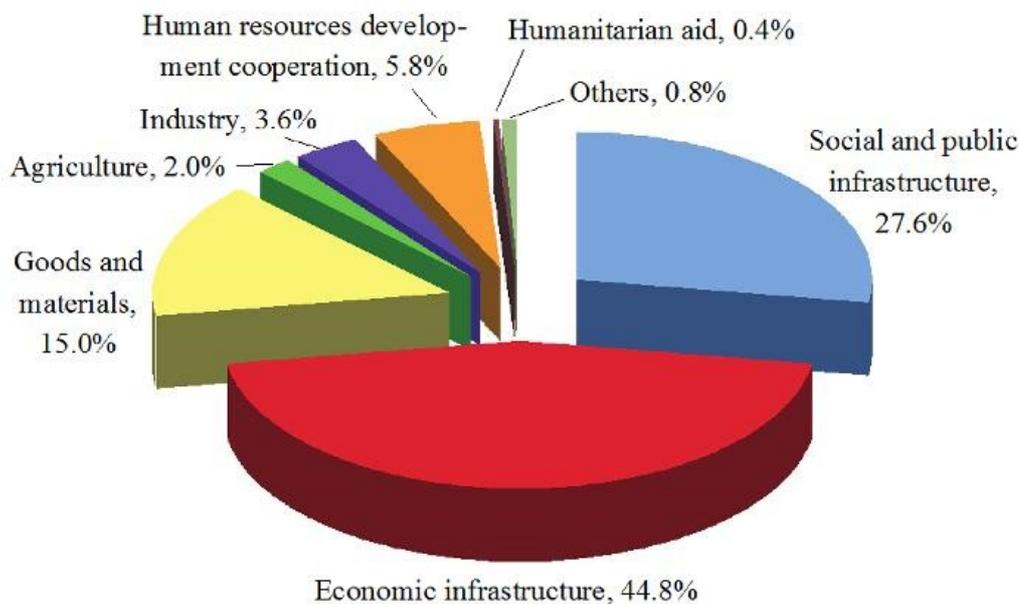


Gráfico 6: Distribución sectorial de los Fondos de Ayuda Exterior de China, 2010-2012.
Fuente: Information Office of the State Council The People's Republic of China (2014).
China's Foreign Aid (2014)

⁴³ Zhou, T. (2014). China's second white paper...

4.3 INFLUENCIA DE LA CULTURA CHINA EN SU POLÍTICA DE AYUDA EXTERIOR

El modelo de Ayuda Exterior china está muy ligado a la concepción de las relaciones diplomáticas que el país asiático mantiene con el resto del mundo y la forma en que China se relaciona con el mundo está, como es lógico, muy determinada por la cultura y tradición que cuentan con una fuerza singular en su imaginario. Desde la dinastía Han (206 a.c - 220), el confucianismo ha sido un pilar fundacional en la cultura política china y constituye un apoyo filosófico a las políticas y leyes del Estado.⁴⁴ El confucianismo otorga mucha importancia a la justicia en las relaciones humanas o en la configuración de las estructuras sociales, al comportamiento moral o al trabajo virtuoso y ético. Estos principios básicos de la moral confuciana impregnan también la política exterior china y, por tanto, sus políticas de Ayuda Exterior.⁴⁵

La principal creencia confuciana que podríamos reivindicar en el contexto de la Ayuda Exterior actual es que el objetivo primordial de los gobernantes de un estado debe ser el lograr un mundo universal de paz y armonía mediante buenas prácticas y adecuada gestión gubernamental.⁴⁶ El mecanismo para desarrollar esta comunidad universal consiste en construir relaciones con otras comunidades, de igual a igual, con independencia de su significación o poder.⁴⁷ Las modalidades de relaciones humanas existentes según el confucianismo se pueden clasificar en (1) gobernante a gobernado; (2) padre a hijo; (3) esposo a esposa; (4) hermano mayor a hermano menor; y (5) amigo a amigo. Según H. Feng “La relación entre China como donante y el país receptor es considerada como una relación de amigo a amigo, es un acto de amistad con el objetivo general de alcanzar la armonía global. En el contexto de esta amistad, el gobernante ideal ejerce según los estándares

44 Feng, H. (2007). *Chinese Strategic Culture and Foreign Policy Decision-Making: Confucianism, Leadership and War*. Nueva York: Routledge, p.18.

45 Ying, F. (2000). “A Classification of Chinese Culture”. *Cross Cultural Management: An International Journal*, Vol. (7), p.3-10.

46 Hsu, C. (1991). “Applying Confucius Ethics to International Relations”, *Journal of Ethics and International Affairs*, Vol. (69), p.15-31.

47 Chen, C. y Lee, Y. (2008). *Leadership and Management in China: Philosophies, Theories, and Practices*. New Jersey: Cambridge University Press, p.7.

morales de benevolencia hacia la gente común y por lo tanto será capaz de mantener la armonía en la familia, la estabilidad en el reino y la paz en el mundo.”⁴⁸

Otro tanto podríamos decir del taoísmo que tanto reivindica la armonía en movimiento del hombre con la naturaleza. Es bien conocido el aserto atribuido a Lao Tsé: “Si das pescado a un hombre hambriento, le nutres una jornada. Si le enseñas a pescar, le nutrirás toda la vida.” Y, probablemente, al menos de forma parcial, la insistencia china en algunas constantes de su modelo apunta a tomar en consideración esos factores que puedan actuar como palancas de un desarrollo sostenido en las sociedades beneficiarias de su ayuda.

En definitiva, la visión y los principios del confucianismo y del taoísmo impregnan las políticas de ayuda china, así como también los principios socialistas, lo cual queda perfectamente reflejado en los ocho principios de la Ayuda Exterior China, que citábamos en el anterior capítulo.

48 Feng, H. (2007). *Chinese Strategic Culture...* p.19.

4.4 RAZONES Y MOTIVACIONES

Abundando en lo señalado en anteriores párrafos, otros muchos autores, como D. Bräutigam, por ejemplo, opinan que la Ayuda Exterior China, hoy en día, está más bien motivada por razones de índole económica, política, y/o ideológica.⁴⁹

A pesar de lo mucho que se ha especulado en el ámbito económico, el análisis y el dimensionamiento de la Ayuda Exterior de China es, todavía, complejo y suscita gran controversia. Una de las razones es que, a pesar de que el Gobierno chino está mejorando y haciendo más transparente su ejercicio de rendición de cuentas, no se puede considerar que la información que publican sea del todo comprensible, precisa y con un buen nivel de desglose (por ejemplo, no se dispone de la distribución de los flujos de ayuda por país). Algunos profesionales chinos del sector también destacan que la ausencia de información clara puede deberse a la falta de un sistema unificado de coordinación y reporte de la Ayuda Exterior china.⁵⁰

Ciertos autores aseguran que la principal motivación de China en sus políticas de desarrollo es la garantía del abastecimiento de recursos naturales (como petróleo, minerales, fibra, materias primas alimenticias etc.)^{51,52}. Es fácil comprender el porqué de estas conclusiones ya que más de la mitad de los fondos del gigante asiático tienen como destino África, un continente rico en recursos naturales. Pero lo cierto es que China tiene acuerdos de ayuda en todos y cada uno de los países africanos que siguen la llamada “Política de Una Sola China”⁵³ y también lo es que China no concede más ayuda a los países con mayores recursos

49 Brautigam, D. (2011). *The Dragon's gift...* p. 14

50 Chin, G. T. y Frolic, B. M. (2007). *Emerging donors...* p. 5.

51 NYU Wagner School (2008). *Research and Publications: Understanding Chinese Foreign Aid: A Look at China's Development Assistance to Africa, Southeast Asia and Latin America*. Disponible en https://wagner.nyu.edu/impact/research?search_api_fulltext=Understanding+Chinese+Foreign+Aid%3A+A+Look+at+China%E2%80%99s+Development+Assistance+to+Africa%2C+Southeast+Asia+and+Latin+America&sort_bef_combine=search_api_relevance+DESC [consultado el 07/06/2017].

52 Foster, V., Butterfield, W., Chen, C., & Pushak, N.(2009). “Building bridges: China's growing role as infrastructure financier for Sub-Saharan Africa”, *Trends and Policy Options. World Bank* 5, p. 64.

53 La “Política de Una Sola China” se refiere a la observación del principio de que sólo hay una “China” en el mundo. Esto significa que los países que anhelan establecer relaciones diplomáticas con la

sino a aquellos gobiernos que presentan buenos y ajustados proyectos en el caso de subvenciones, o que poseen buena reputación y/o capacidad acreedora en el caso de créditos. Ello reconociendo que el China Eximbank ha proporcionado grandes líneas de préstamos a intereses muy competitivos (algunos comerciales) en países como Angola, la República Democrática del Congo y Guinea Ecuatorial, garantizados con petróleo (u otros recursos). Los recursos importan, pero el enfoque chino está más orientado a generar intercambios, comercio, en suma, oportunidades de negocio,⁵⁴ en ayudar a las empresas chinas a invertir y a establecerse en mercados extranjeros.

Sin duda, otro gran hilo conductor de la Ayuda Exterior china, aludido en el párrafo anterior, son las relaciones diplomáticas con el resto del mundo. Uno de los puntos clave sobre el que pivotan es la observación de la “Política de Una Sola China”. China no mantiene lazos formales con países que reconocen a Taiwán como un estado soberano. En 1971, la República de China instalada en la isla de Taiwán desde el final de la guerra civil (1949) perdió su asiento en la ONU y desde entonces y de manera progresiva una gran mayoría de países han ido rompiendo relaciones diplomáticas con Taiwán para así poder establecerlas con la RPCh.

Además del asunto de Taiwán, en el pasado, un impulso para la provisión de ayuda por parte de China fue la obtención de apoyo en organizaciones internacionales como las Naciones Unidas. China proveyó de ayuda a los países en desarrollo también para que votaran a favor de la recuperación del asiento permanente de China en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU), en poder de Taipéi hasta 1971, contando con un amplio número de votos de países africanos.⁵⁵

Alcanzado dicho objetivo, la estrategia diplomática sigue siendo crucial. China quiere posicionarse como un polo de referencia en el ámbito internacional y aumentar su poder estructural y su legitimidad pero sin perder su rol de liderazgo de los países del Sur. A este

República Popular China (RPCh, China continental) deben romper relaciones oficiales con la República de China (ROC, Taiwán) y viceversa.

54 Brautigam, D. (2011). *The Dragon's gift...* p. 278 y 279.

55 Kornberg, J.F. y Faust J.R. (2005). *China in World Politics: Policies, Processes, Prospects*. Londres: Lynne Rienner. p.17.

respecto, los proyectos de cooperación para el desarrollo deben ser reflejo de la influencia de China como líder y referente global.⁵⁶

Como tercer y último motivo de la ayuda china encontramos las razones ideológicas. Ya hemos mencionado las influencias del confucianismo y el taoísmo en las relaciones internacionales chinas como una manifestación a tener en cuenta al igual que el ideario maoísta, en tantos aspectos en contradicción con el pensamiento tradicional. Las razones ideológicas han evolucionado desde 1949, perdiendo fuerza para el Gobierno chino a medida que el PCCh se fue alejando del maoísmo. Con la adopción de la política de reforma y apertura (1978) tras la muerte de Mao (1976), el abandono de cualquier vocación mesiánica indujo a la adopción de una política netamente pragmática también en este orden.⁵⁷

56 Chin, G. T. (2012). "China as a 'net donor': tracking dollars and sense". *Cambridge Review of International Affairs*, 25(4), pp. 579-603.

57 Johnson, K. (2009). "China's Strategic Culture: A Perspective for the United States". *Strategic Studies Institute*, 17, p.17.

4.5 PAPEL Y SIGNIFICACIÓN DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

Como hemos explicado anteriormente, China ha seguido su propio camino en el mundo de la Cooperación al Desarrollo de forma paralela a los donantes tradicionales del CAD. El país asiático ha configurado un modelo distinto y tiene sus propios estándares acerca de lo que es considerado Ayuda Exterior y lo que no. La historia nos muestra que tras más de 60 años de Cooperación Internacional para el Desarrollo liderada por los países occidentales bajo políticas neoliberales del Consenso de Washington, no parece haber funcionado o cuando menos no parece haber reducido la pobreza y la desigualdad en los países no desarrollados en la medida deseada y esperada.

El modelo chino se basa en una nueva concepción de la cooperación con los países del Sur con nuevos enfoques, políticas y prácticas. Algunos autores opinan que el paradigma de desarrollo de Occidente está en declive⁵⁸ y otros añaden que, aun teniendo por delante grandes retos, el modelo del gigante asiático se ha consolidado como un sistema muy atractivo y alternativo al neoliberal de Occidente.⁵⁹No cabe duda que el modelo chino de ayuda cautiva cada vez más a los países receptores, especialmente a aquellos muy ansiosos por alentar un desarrollo económico intensivo, pero su volumen comparativo sigue estando muy alejado de los niveles de los países de la OCDE, incluso reconociendo que China entiende la cooperación en un nivel más amplio que subvenciones y créditos a interés cero.

Sea como fuere, China oferta una nueva alternativa a los países en desarrollo sin tener que estar obligados a aceptar sin rechistar la que antes era la única opción de financiación en modo de Ayuda (en cualquiera de sus concepciones)⁶⁰. No son pocos los casos en los que esto se ha podido constatar de forma evidente. Uno bien ilustrativo ocurrió en 2007, cuando después de largas negociaciones con el Banco Mundial, el Gobierno nigeriano acordó un proyecto de 5 millones de dólares que comprometía a varias empresas privadas y el Sistema

58 Six, C. (2009). "The Rise of Post-Colonial States as Donors: A Challenge to the Development Paradigm?", *Third World Quarterly*, 30(6), p.1118

59 Samy Y. (2010). "China's Aid Policies in Africa: Opportunities and Challenges". *The Round Table*, 99(406), p. 76.

60 Kurlantzick, J., Shinn, D., & Pei, M. (2006). "China's Africa Strategy: A New Approach to Development and Diplomacy?" *Carnegie Endowment for International Peace*, 12, pp 1-2.

Ferrovionario Nacional⁶¹. Justo cuando el acuerdo estaba a punto de ser firmado, el Gobierno chino ofreció 9 mil millones para reconstruir toda la red ferroviaria, sin cargas ni condiciones. Una situación similar ocurrió en Angola, donde el FMI afrontaba duras negociaciones con el Gobierno para acordar una serie de préstamos destinados a mejorar los estándares de la población. Poco antes, Angola recibió una oferta mucho mejor del Eximbank chino, sin condiciones de transparencia económica ni de "mejor gobernanza". China les ofreció un tipo de interés bajo, del 1,5% anual durante 17 años, y Angola se comprometía a pagar suministrando 10.000 barriles por día de crudo a China.⁶²

En definitiva, la alternativa china no puede considerarse como una amenaza frente al sistema tradicional de ayuda, pero los países de la OCDE si deben tenerla en cuenta y buscar sinergias si lo que de verdad se busca es el impulso de las economías y el bienestar de los países en desarrollo.

Cabría imaginar que lo ideal sería un modelo que combinara las bondades de ambos sistemas. No obstante, además de que los respectivos sistemas, a priori, parecen incompatibles, el Gobierno chino ha sido bastante reacio a participar en grupos o alianzas (como el Club de París u otros grupos consultivos), en parte porque no perciben la ayuda occidental como un sistema que haya sido efectivo. Aun así, es cierto que existen áreas en las cuales la colaboración entre ambos tendría sentido. Para empezar, observando los ocho principios básicos de la cooperación china, claramente se puede confirmar que algunos podrían atribuirse igualmente al CAD. También ambos parecen haber intensificado y priorizado su ayuda a los países menos desarrollados (LDP, siglas en inglés), y se han dado numerosos casos de cooperación tripartita, incluyendo el Programa de Cooperación Sur-Sur llevado a cabo por la FAO a través del Programa de Seguridad Alimentaria. Adicionalmente, el CAD cuenta con un grupo de estudio sobre las posibles sinergias que se podrían establecer con China, entre participantes chinos y de otras grandes agencias de la OCDE. Las agencias de cooperación británica y alemana han creado también pequeños grupos de trabajo en Pekín con este propósito. Sin embargo, los modelos parecen estar aún bastante alejados.

Un factor fundamental a tener en cuenta es el desarrollo de las estrategias: las del CAD parecen ir más encaminadas a conseguir los objetivos que ellos mismos han identificado más que a satisfacer los señalados a instancias de los países receptores. El Gobierno chino no

61 Naím, M. (2007). "Rogue Aid". *Foreign Policy*, 159, p. 96.

62 Halper, S. (2010). *The Beijing consensus: how China's authoritarian model will dominate the twenty-first century*. Nueva York: Basic Books, p. 80.

trabaja con estrategias de asistencia sino que los proyectos de ayuda se deciden a un alto nivel y de forma mucho más unilateral, discreta y austera en la gestión.

Otra gran diferencia, como ya hemos indicado en anteriores capítulos, es la aplicación de la concesionalidad. El CAD en ocasiones se vale de la AOD para imponer condiciones económicas y políticas. De hecho, existe la preocupación en algunos miembros del CAD de que la incursión de nuevos donantes que no imponen estas exigencias, como China, pueda echar por tierra los avances conseguidos en materia de mejora de la gobernanza y derechos humanos en países en desarrollo.⁶³

En lo que respecta a la cooperación multilateral, China es un gran contribuyente del Banco de Desarrollo de Asia perteneciente al Fondo de Desarrollo Asiático. China también se comprometió a contribuir en la financiación de créditos concesionales del Banco Mundial. En julio de 2007 se firmó un memorando de entendimiento entre el Banco Mundial y el China Eximbank con el objeto llevar a cabo una "acción conjunta" entre ambos, pero hasta ahora los resultados concretos son más bien escasos, aparte de la adscripción de personal del Eximbank a Washington. Estos intercambios de personal exhiben un gran potencial de aprendizaje mutuo y podrían ser adoptados por otros bancos multilaterales.⁶⁴

63 Bräutigam, D. (2011). "Aid 'With Chinese Characteristics': Chinese Foreign Aid and Development Finance Meet the OECD-DAC Aid Regime". *Journal of International Development*, 23(5), 752-764.

64 Idem

5. CONCLUSIONES

Aunque en algunos medios, China es considerada un donante emergente, lo cierto es que el país lleva proporcionando ayuda al extranjero desde principios de los años 50, aproximadamente en la misma época en la que surgió la preocupación por el desarrollo y la consecuente cooperación internacional en los países de la OCDE a través del CAD. Lejos de seguir el mismo camino, China ha ido desarrollando su propio modelo, con capacidades y concepciones diferenciadas de lo que supone la Ayuda al Exterior y la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

La Ayuda Exterior de China está fuertemente impregnada del imaginario cultural del país. Desde la dinastía de Han (206 a.c - 220), el confucianismo ha sido un pilar fundamental en la cultura política china y constituye un apoyo filosófico a las políticas y rutinas del Estado, dando mucha importancia a las relaciones humanas, a la justicia en la configuración de las estructuras sociales, al comportamiento moral, a la relación con el medio –especialmente el taoísmo- o al trabajo ético para conseguir la armonía, sinónimo de estabilidad, paz y progreso. No obstante, aunque la influencia cultural es importante, los motores determinantes que impulsan la Ayuda Exterior de China son el económico y el político. Aunque el país ha emprendido grandes líneas de crédito (comerciales o a bajos tipos de interés) para asegurarse el abastecimiento de recursos naturales, el enfoque chino parece estar más orientado a generar negocios, en ayudar a empresas chinas a invertir y establecerse en mercados extranjeros. Por otro lado, ha dejado claro que aceptar la política de “Una Sola China”, negando el pan y la sal a Taiwán como estado soberano, es imprescindible para emprender acuerdos de cooperación duraderos.

La asistencia internacional para el desarrollo en China no se administra de forma centralizada desde una sola agencia, aunque si está supeditada, como cualquier asunto de trascendencia nacional, a las directrices y decisiones del Partido Comunista. Los principales órganos encargados de la gestión y supervisión de estas políticas son el Departamento de Ayuda Exterior, dependiente del Ministerio de Comercio, que gestiona las subvenciones y préstamos a tipo cero y el Eximbank de China, encargado de los préstamos concesionales.

Es importante señalar que si bien el Gobierno chino ha dado pasos significativos hacia una mayor transparencia informativa, sigue lejos de poder considerarse un país transparente y riguroso en el reporte de datos. Por tanto, el análisis sobre el dimensionamiento del modelo es todavía complicado y basado en los dos libros blancos publicados en 2011 y 2014 por el Gobierno y el resto de estudios de investigación de fuentes secundarias.

A pesar de que China es considerada hoy como la segunda potencia mundial en términos de PIB nominal y la primera en términos de PIB medido en paridad de poder adquisitivo, el país está lejos de ser un gran donante al nivel de las grandes potencias de la OCDE como Estados Unidos, Japón, Francia o Alemania, aunque si se está consolidando como una alternativa distinta para los países receptores, que ven en el modelo chino un enfoque más adaptado a sus necesidades de desarrollo económico, tratando más de impulsar sus estructuras productivas que de subvencionar proyectos y desempeñándose con más flexibilidad en términos de exigencias de gobernanza. Los datos nos dicen, además, que el volumen de la ayuda china está creciendo de una forma muy acelerada. El monto correspondiente a los tres años comprendidos entre 2010 y 2012 es aproximadamente el equivalente a un tercio de toda la ayuda exterior de China antes de 2009. Cabe, por tanto, esperar una evolución significativa en los próximos años en esta materia, influenciada, además, por los grandes proyectos que el gobierno chino promueve en el entorno de los países en vías de desarrollo (Eurasia, África o el Sudeste asiático con iniciativas como la revitalización de la Ruta de la Seda en su versión continental y marítima). Ello puede deparar igualmente cambios en la modalidad de gestión de la ayuda.

En cuanto a las posibilidades de una agenda conjunta o la búsqueda de complementariedades entre el CAD y el modelo chino, si bien es cierto que existen puntos en común, como la intensificación de la ayuda en los países menos desarrollados o los pasos para un mayor entendimiento como los equipos de trabajo de las agencias alemana y británica en China, por el momento, las perspectivas no son del todo optimistas. En primer lugar, China se ha mostrado reacia, con alguna excepción, a participar en grupos o alianzas de grandes conglomerados internacionales, y, en segundo lugar, y quizá lo más importante, los

respectivos sistemas muestran poca empatía, como puede ilustrar el segundo de los ocho principios de la cooperación china, alusivo a respetar la soberanía y no imponer condiciones, que choca de lleno y de forma transversal con el *modus operandi* que lleva a efecto el CAD de modo inalterable prácticamente a lo largo de toda su historia.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Bräutigam, D. (2009). *The dragon's gift: the real story of China in Africa*. Nueva York: Oxford University Press.
- _____ (2010). China, Africa and the international aid architecture. *African Development Bank*. Working Paper n° 107.
- _____ (2011). "Aid 'With Chinese Characteristics': Chinese Foreign Aid and Development Finance Meet the OECD-DAC Aid Regime". *Journal of international development*, 23(5), pp. 752-764.
- Chen, C. y Lee, Y. (2008). *Leadership and Management in China: Philosophies, Theories, and Practices*. New Jersey: Cambridge University Press, p.7.
- Chin, G. T. (2012). "China as a 'net donor': tracking dollars and sense". *Cambridge Review of International Affairs*, 25(4).
- Chin, G. T. y Frolic, B. M. (2007). Emerging donors in international development assistance: The China case. *International Development Research Centre*, Working Paper n°5.
- China Exim Bank (2017). *Preferential Facilities*. Disponible en http://english.eximbank.gov.cn/tm/en-TCN/index_640.html [consultado el 07/06/2017].
- _____. *Profile: Brief Introduction*. Disponible en http://english.eximbank.gov.cn/tm/en-TCN/index_617.html [consultado el 07/06/2017].
- China Information Office Of The State Council (2011). *China's foreign aid, April 2011..* Disponible en http://english1.english.gov.cn/official/2011-04/21/content_1849913.htm [consultado el 12/06/2017].
- Feng, H. (2007). *Chinese Strategic Culture and Foreign Policy Decision-Making: Confucianism, Leadership and War*. Nueva York: Routledge.
- Fondo Monetario Internacional (2017). *El FMI: Datos básicos*. Disponible en <http://www.imf.org/es/About/Factsheets/IMF-at-a-Glance> [Consultado el 15/05/2017].
- Foster, V., Butterfield, W., Chen, C., & Pushak, N.(2009). "Building bridges: China's growing role as infrastructure financier for Sub-Saharan Africa", *Trends and Policy Options*. *World Bank* 5.
- Gómez Galán, M., y Sanahuja, J. A. (1999). *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*. Madrid: Cideal.
- Halper, S. (2010). *The Beijing consensus: how China's authoritarian model will dominate the twenty-first century*. Nueva York: Basic Books.

- Hsu, C. (1991). "Applying Confucius Ethics to International Relations". *Journal of Ethics and International Affairs*, Vol. (69).
- Johnson, K. (2009). "China's Strategic Culture: A Perspective for the United States". *Strategic Studies Institute*, 17.
- Kornberg, J.F. y Faust J.R. (2005). *China in World Politics: Policies, Processes, Prospects*. Londres: Lynne Rienner.
- Kurlantzick, J., Shinn, D., & Pei, M. (2006). "China's Africa Strategy: A New Approach to Development and Diplomacy?." *Carnegie Endowment for International Peace*.
- Ministerio de Asuntos Exteriores de La República Popular China (2017). *Premier Zhou Enlai's Three Tours of Asian and African countries*. Disponible en <http://www.fmprc.gov.cn/eng/ziliao/3602/3604/t18001.htm> [consultado el 17/05/2017].
- Naciones Unidas (1945). *Carta de las Naciones Unidas*. Disponible en: http://www.xn--cooperacionspaola-10b.es/sites/default/files/carta_de_naciones_unidas.pdf [consultado el 15/05/2017]
- _____ (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Disponible en <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/> [consultado el 15/05/2017]
- Naím, M. (2007). "Rogue Aid". *Foreign Policy*, 159.
- NYU Wagner School (2008). Research and Publications: Understanding Chinese Foreign Aid: A Look at China's Development Assistance to Africa, Southeast Asia and Latin America. Disponible en https://wagner.nyu.edu/impact/research?search_api_fulltext=Understanding+Chinese+Foreign+Aid%3A+A+Look+at+China+%E2%80%99s+Development+Assistance+to+Africa+%2C+Southeast+Asia+and+Latin+America&sort_bef_combine=search_api_relevance+DESC [consultado el 07/06/2017].
- OCDE (2014): *Concessional flows for development from non-DAC providers of development co-operation*. Disponible en <http://www.oecd.org/dac/stats/statisticsonresourceflowstodevelopingcountries.htm> [consultado el 30/05/2017].
- People's Republic of China (2011). China's Foreign Aid Information Office of the State Council. Preface. Disponible en http://www.gov.cn/english/official/2011-04/21/content_1849913.htm. [consultado el 22/05/2017].
- Riddell, R.C. (2007). *Does foreign aid really work?*. Nueva York: Oxford University Press.
- Samy Y. (2010). "China's Aid Policies in Africa: Opportunities and Challenges". *The Round Table*, 99(406).
- Six, C. (2009). "The Rise of Post-Colonial States as Donors: A Challenge to the Development Paradigm?". *Third World Quarterly*, 30(6)

- Sotillo, J. Á. (2011). *El sistema de cooperación para el desarrollo: actores, formas y procesos*. Madrid: Los libros de la catarata.
- _____ (ed.) (2015). *Antología del desarrollo*. Madrid: Los libros de la catarata.
- Wang, J. Y. (2007). What drives China's growing role in Africa?. *International Monetary Fund*, Working Paper n° 211.
- Wiehen, M. H. (2000). OECD working party on export credits and credit guarantees. *Transparency International*, Working Paper n° 1.
- Ying, F. (2000). "A Classification of Chinese Culture". *Cross Cultural Management: An International Journal*, Vol. (7).
- Zhou, T. (2014). "China's second white paper on foreign aid signals key shift in aid delivery strategy". *Asia Foundation*. Disponible en <http://asiafoundation.org/2014/07/23/chinas-second-white-paper-on-foreign-aid-signals-key-shift-in-aid-delivery-strategy/> [consultado el 12/06/2017].