

¿Qué papel juega China en el mapa de la cooperación para el desarrollo?

[Carlos Buhigas Schubert](#)



Sabemos, incluso si seguimos sin querer asumirlo del todo, que uno de los grandes retos que afronta Occidente es cómo enfrentarse a los fantasmas que alimentan su síndrome de príncipe destronado. Por un automatismo muy extendido y posiblemente aumentado por el estigma del coronavirus, China encarna el papel protagonista en ese baile de fantasmas y, con ello se convierte, en ocasiones de forma legítima, en algo más que un incómodo competidor. Esa percepción también existe en la cooperación para el desarrollo. ¿Cuánto hay de amenaza real y cuánto de prejuicio?

La cooperación para el desarrollo ha cambiado en muchos aspectos: sus compromisos y agendas, los actores que participan en ella, las formas de financiación, etc. A pesar de ello, una gran parte de los análisis sobre el sector siguen vinculados a la cooperación de los gobiernos y a la ayuda oficial al desarrollo (incluso si esta es muchos menos relevante hoy) y, en particular, a esa especie de liderazgo ejercido durante décadas por el club de países que componen el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE.

Un primer paso implica, incluso si nos limitamos al mundo de la cooperación oficial, tener un mapa mental más completo. Por ejemplo, el no pertenecer al CAD no implica ser nuevo. Ahí están los casos de China y los donantes árabes, como Kuwait y los Emiratos Árabes Unidos, que tienen programas de cooperación desde hace décadas. También hay miembros de la OCDE, y no del CAD, como Turquía e Israel. En especial, hay grandes proveedores de cooperación sur-sur, (por supuesto China, pero también México, India, Brasil, Suráfrica, Chile o

Tailandia) que colaboran con miembros de los dos, pero de una forma selectiva y no muestran excesivo interés por formar parte del club.

Aunque lo cierto es que, como se apuntaba al principio, a pesar de este mapa cada vez más colorido, la intranquilidad de una parte considerable del sector se concentra sobre el papel que juega China. Esa preocupación se suele traducir en tres líneas, un tanto imprecisas, pero no por ello siempre erróneas. La primera es que el modelo alternativo de cooperación que ofrece Pekín se rige por unas prioridades y métodos muy diferentes a las de los donantes occidentales, y el aumento de su peso en el mapa global de la cooperación constituye, más que un competidor, una especie de amenaza existencial. La segunda es la naturaleza de sus prioridades y, en particular, su tendencia a desvincularse de temas centrales de la cooperación para el desarrollo como los derechos humanos, la promoción de la sociedad civil o el buen gobierno. Por último, las implicaciones que su mayor protagonismo tiene para las relaciones más consolidadas entre donantes tradicionales y receptores de la ayuda.

¿Cómo funciona la cooperación china?

Empezando por el final, sorprenderá a muchos que no es hasta marzo de 2018, pocos días después de presentarse la cuarta revisión de la Constitución de la República de China, cuando se crea la Agencia China de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CICDA por sus siglas en inglés). Nace después de décadas en las que el país ha ido asentando su modelo de cooperación. Por tanto, la primera misión de CICDA será la de justificar su razón de ser ante los cuerpos que, hasta ese momento, habían estado al frente de la cooperación china. Conocer quiénes son es la mejor forma de entender tanto el origen como la trayectoria y la visión de la cooperación del país.

Durante décadas, el Ministerio de Comercio ha sido el cerebro y centro de operaciones. Un papel central en el liderazgo y la coordinación de esfuerzos con los otros dos principales ministerios involucrados: el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Finanzas, (y la colaboración de otros como el de Agricultura y el de Educación). Así como, el desarrollo gradual de una infraestructura financiera y empresarial que siempre ha tenido la voluntad de emular a la de una gran potencia.

Además, no es posible desvincular esos primeros pasos de las propias necesidades chinas. Conviene no olvidar que hablamos de un país con llamativas carencias en materias primas y energéticas, y parte de la vocación de su cooperación sería desarrollar los vínculos comerciales que anulen esas carencias y promuevan su propio desarrollo. Es innegable que el estrecho

vínculo entre cooperación y comercio ha dado resultados de forma continuada y, aunque se mantendrá como una característica definitoria de la cooperación para el desarrollo de China, a partir de la década de los 90 va tomando forma la necesidad de ir un paso más allá y redefinir su presencia en el mundo.

De cooperación comercial a presencia global

En 1994, se crean el Export-Import Bank of China (más conocido como Exim or Chexim) y el China Development Bank. Ambos se pueden considerar como parte de la antesala de *going out*, la estrategia presentada a final de esa década, que miraba a regiones como África o América Latina, ricas en recursos y con mercados emergentes, como trampolín del próximo salto cualitativo del posicionamiento del país en el mundo. Ese salto añadía dos ingredientes nuevos y complementarios: la internacionalización de la inversión y los préstamos chinos.

No es despreciable el nivel de orquestación para llevar a cabo ese proceso. Además del músculo financiero ofrecido por, entre otros, los bancos mencionados anteriormente, han tenido un papel central las empresas chinas y sus políticas de expansión buscando nuevas oportunidades y destinos para colocar sus inversiones y materializar la presencia de China en muchos países. Como corolario de todo lo anterior, es de sobra conocido el interés estratégico y la aportación específica a la construcción de infraestructuras de transporte, especialmente carreteras y puertos en muchos países, en particular en África.

La creación de CICDA es, por tanto, el último paso lógico en la consolidación de un proceso que ha llevado al menos cuatro décadas, desde el lanzamiento de la cooperación comercial hasta la creación de una nueva agencia encargada de relanzar la cooperación china hacia una nueva meta: consolidar su estatus de potencia global utilizando un abanico cada vez más amplio de instrumentos.

¿Cuáles son las señas de identidad de la cooperación china?

El día que llegué a CANGO, la asociación china encargada de promover el desarrollo de las ONG en el país, no tuve más remedio que preguntarle al taxista si estábamos en la dirección correcta. Al entrar en un apartamento de un bloque del tercer anillo de Pekín se confirmó lo que casi todo el mundo sabe: que la promoción de la sociedad civil no es una prioridad para el Gobierno chino; más bien algo que se tolera de una forma altamente selectiva.

Esa no es más que una primera gran diferencia respecto a las señas de identidad de la cooperación occidental, especialmente europea. En vez de "asistencia oficial para el desarrollo", China utiliza el término "ayuda exterior" que, por ejemplo, incluye la asistencia militar. A diferencia del CAD y su permanente producción de información, la opacidad es la carta de presentación de, incluso, las magnitudes más básicas de la cooperación china.

Además, aunque China contribuye a la cooperación multilateral (no hay que olvidar que el país se ha beneficiado enormemente de ese marco y le interesa defenderlo), dicha contribución es muy limitada y se canaliza principalmente a través de los bancos, como el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Africano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional y agencias de Naciones Unidas. Al mismo tiempo muestra poco interés por colaborar con las agencias de cooperación de otros países.

De esa forma queda claro que la mayor parte de la cooperación china es bilateral, tiene reputación de ser eminentemente pragmática, rápida y eficaz, con prioridades claras y acompañadas de una combinación de préstamos y créditos. China no *regala* dinero. Y esto, a diferencia de lo que muchos podrían pensar, parece ser un claro estímulo para muchos de sus socios. Pero ese pragmatismo va más allá de lo puramente económico. La cooperación china no duda a la hora de integrar elementos que le interesan a su cooperación, ya sea aprendizaje sobre sistemas de licitación, procesos, herramientas (evaluación, monitoreo, etcétera) y buenas prácticas o simplemente el intercambio de conocimientos y experiencias sobre políticas e iniciativas particulares (como la política de cohesión europea).



La cooperación china de cara al futuro

En cooperación es esencial entender las formas en la que las relaciones empiezan y cómo evolucionan. China es hoy el mayor socio comercial de África, el segundo de América Latina (el primero de Brasil y Chile) y su segundo mayor inversor. Su presencia en Asia es arrolladora y tanto la Unión Europea como Estados Unidos dependen de que le vaya bien. La pregunta es si ese incómodo competidor va a tener un mayor protagonismo en la solución de problemas colectivos, como en el caso de la actual pandemia global y trascienda así el papel que le ha distinguido hasta ahora, tantas veces considerado, al mismo tiempo, extractivo y parasitario.

La respuesta la iremos viendo durante estos años, pero es difícil pensar que no sea así, por su propio interés, igual que es difícil esperar que sea como a Occidente le gustaría. Su presencia (aunque todavía esquivada) es cada vez más frecuente y asertiva, especialmente en áreas que son de interés particular, como la cooperación sur-sur, a veces en el contexto de Fondos de Naciones Unidas. Por tanto, no sería extraño ver el asentamiento gradual de una cooperación para el desarrollo china altamente profesionalizada, pragmática y más política, que colabora de forma puntual con otros países e instituciones, pero que ha desarrollado un universo, tanto geográfico como institucional y financiero, que le permite practicar con comodidad renovación y

continuismo en el contexto de una notable esfera de influencia.

Fecha de creación

20 mayo, 2020