

## LAS OPCIONES DEL LEÓN EN LA ERA DEL DRAGÓN

Elizabeth SIDIROPOULUS

*SUMARIO: I. ¿Por qué China es atractiva para los Estados africanos? II. ¿Por qué África es atractiva para China? III. Evadir comparaciones engañosas. IV. Los Estados africanos como agentes de influencia. V. La comunidad internacional como agente de influencia. VI. La aspiración global de China como agente de influencia. VII. Conclusiones.*

En la segunda conferencia ministerial del Foro de Cooperación China-África, llevada a cabo en diciembre 2003, el primer ministro Wen Jiabao explicaba la relación entre su país y África diciendo:

China es un gran país con desarrollo disparado y un nivel global de productividad relativamente bajo. Aún nos falta mucho camino por recorrer antes de que la meta de modernización sea alcanzada. Debido a este contexto, la asistencia que China puede proveer a los países de África es limitado. Sin embargo, ofrecemos nuestra asistencia con profunda sinceridad y sin ningún tipo de condición política. Creemos firmemente que la ayuda y el apoyo entre naciones es mutuo, y nunca olvidaremos el invaluable apoyo que China ha recibido de África a través de los años, en nuestros intentos de salvaguardar la soberanía China y la integridad de su territorio.<sup>1</sup>

Este fragmento resalta los puntos más importantes de la relación entre China y África, que a los chinos les interesa enfatizar. En primer lugar señalan que, sin olvidar su gran progreso y auge económico, China no deja de ser un país en vías de desarrollo, característica de la cual surgen sus sentimientos de solidaridad hacia los Estados africanos. En segundo

\* Traducción del inglés al español por China Consulting Group.

<sup>1</sup> Véase <http://www.china.org.cn/english/2003/Dec/82512.htm>.

lugar mencionan que a pesar de que su modernización económica está lejos de verse concluida, China desea ayudar a sus hermanos africanos más necesitados en todo lo que sea posible, no porque desee obtener ventajas políticas, sino por razones altruistas. La ausencia de las dificultades que han acompañado a las condiciones políticas impuestas por el auxilio occidental durante las últimas décadas, refuerzan estos comentarios.

Lo anterior en sus dos vertientes ha causado una resonancia significativa para los líderes de los Estados africanos, y no sin razón. Bajo el nuevo contexto internacional, la superpotencia mundial es percibida por muchos africanos como unilateralista en el manejo de sus acciones. La globalización y sus constantes presiones sobre los Estados (tanto políticas como económicas) tienden a marginarlos. Por ello, la presencia de nuevos socios les resulta bastante atractiva, sobre todo cuando parece que éstos no traen consigo legados del antiguo régimen.

Mientras que el reciente discurso relativo al profundo relacionamiento de China con África, ha sido visto con cierta paranoia, este artículo intenta no sólo explorar áreas de potencial beneficio mutuo, sino también identificar los elementos que deberían de ser añadidos a la agenda africana de negociación con el país asiático. El crecimiento de su relación en la nueva etapa global debe ser visto como una de las causas catalizadoras que han podido hacer a los países africanos más capaces de sobrellevar reformas y transformaciones estructurales esenciales. El compromiso efectivo a largo plazo que adquieran en este sentido implica la adopción de iniciativas que les pueden brindar posicionamiento para enfrentar de forma más sencilla los retos de la globalización. Los desarrolladores africanos de nuevas políticas deben intentar una mejor comprensión de los diferentes impactos que los nuevos y poderosos actores como China están ocasionando dentro de sus economías. Hay dos razones para hacerlo: primero, porque esta apreciación o conocimiento puede tener una influencia positiva en el tipo de estrategias de desarrollo que deban adoptarse; y segundo porque estas políticas brindan más confianza a los inversionistas y donadores, sin importar lo grande que éstos sean.

Debemos señalar que la política de China en África no se da de manera constante, y que de igual modo, se maneja a través de muchos actores, lo cual provoca que sus percepciones en África se capten de diferentes maneras. Su comportamiento está influenciado tanto por fuerzas externas como por circunstancias internas.

Este estudio intentará resaltar tres factores de influencia con relación al compromiso de China y sus efectos con el continente africano. El primero de ellos es el Estado o los Estados “anfitriones”. Desde la cumbre de FOCAC 2006, los organismos regionales y continentales han podido jugar un papel más importante en la relación China-África.

El segundo factor de influencia es la comunidad internacional y las reglas y normas que gobiernan las prácticas comerciales y de asistencia, las cuales han evolucionado durante las últimas décadas, tanto en el terreno político como económico. Éstas se relacionan con condiciones de responsabilidad, transparencia, protección y gobierno corporativo. Actualmente, la integración global es tal, que los beneficiarios, siendo Estados o entidades no gubernamentales, no pueden evadir cumplir con estos requisitos, al menos en algunas de sus negociaciones (China se ha mantenido sensible a las reacciones occidentales de sus acciones).

El último factor de influencia es la misma China. Su aspiración de estatus de “potencia” conlleva a reconocer que dicho principio implica asumir responsabilidades globales, lo que tendrá una influencia moderadora y restrictiva para China en cuanto a cómo utilizar su poder en el futuro. Salvo un mayor malestar social y político interno, el alcance global de China continuará creciendo en las próximas décadas. Además, conforme a la misma evolución de su ambiente político y económico, su comportamiento en general, se verá transformado.

Antes de analizar estos diferentes factores, daremos algunas razones por las cuales China es importante para África y viceversa, de tal forma que logremos dar un contexto pertinente.

### I. ¿POR QUÉ CHINA ES ATRACTIVA PARA LOS ESTADOS AFRICANOS?

A pesar de que el fin de la Guerra Fría confirmó la posición de Estados Unidos como la indiscutible supremacía del orbe, el hecho coincidió con el despertar, dentro de la situación regional y global, de nuevas potencias dentro del mundo en desarrollo (China, India y Brasil). Conforme su mecanismo económico y político se fue acelerando, se crearon nuevas oportunidades para otros países en vías de desarrollo y socios aliados alternativos. África percibe a China a través de los siguientes puntos:

- China no tiene antecedentes colonizadores (como es el caso de los Estados europeos); tampoco tiene ninguna afiliación política resi-

dual que permanezca de la Guerra Fría o de la era de la Posguerra (como es el caso de Estados Unidos).

- China es un país en desarrollo, que está desplegando sus fuerzas en el contexto global. Por ello, los africanos asumen que existe alguna congruencia entre la percepción mundial y su solidaridad con los países del sur. Los líderes chinos constantemente enfatizan la importancia de la cooperación sur-sur, y Wen Jiabao ha hablado de la creación de un nuevo tipo de “Sociedad Estratégica Asia-África”.<sup>2</sup> Sin embargo, el interés de China no siempre corresponde al de otros Estados en vías de desarrollo. Conforme continúe creciendo, esta disyuntiva se volverá cada vez más evidente, aunque a nivel político cierto grado de solidaridad persistirá. En cuanto a la gobernabilidad mundial, aún no está claro cuál es la posición de China respecto a la reforma de las instituciones de Bretton Woods. Se sabe que tiene el interés de bloquear algunas reformas en la Organización las Naciones Unidas (ONU), ya que, por ejemplo, no ha apoyado la adición de nuevos miembros permanentes al Consejo de Seguridad de la ONU. Aun así, en otros grupos multilaterales como la Organización Mundial de Comercio (OMC) ha jugado un papel constructivo, y al ser un miembro del G20, ha favorecido un modo mucho más discreto de compromiso con el mundo desarrollado que el defendido por Brasil e India.
- China es el único país en vías de desarrollo que tiene un lugar en el Consejo de Seguridad de la ONU y se ha alineado —por lo menos simbólicamente— con el G77. La manera en que la arquitectura multilateral está siendo reformada, tiene una gran importancia para África, debido a que podría proporcionar los medios para mejorar los peores excesos de un mundo unipolar. Es así como el compromiso de los países africanos con China en este sentido es crítico, tanto para moldear las responsabilidades africanas, como para modular el propio acercamiento chino.
- Una proyección global más activa por parte de China no sólo está comenzando a alterar el equilibrio de poder y de las fuerzas que están cambiando de la alianza transatlántica, a la de Asia Pacífico y del Este, sino que también está provocando que los países en vías de desarrollo vean a China como una fuerza de contrapeso en su relación con Estados Unidos y Occidente.

<sup>2</sup> Wen Jiabao, primer ministro chino, discurso en Cape Town, 22 de junio de 2006.

- En su relación con los Estados africanos, China se mantiene a distancia, respetando sus cinco principios de coexistencia mutua: respeto mutuo de integridad y soberanía territorial; no agresión; no intervención en asuntos internos; igualdad (ventajas mutuas); y coexistencia pacífica. Aparte de insistir en que no se reconozca a Taiwán, China no liga su ayuda a ninguna condición política. Su acercamiento ha creado también fuentes alternativas de ingresos y de ayuda para los países africanos, dando a sus líderes mayor margen de maniobra.
- La trayectoria china de desarrollo ha incrementado su necesidad por recursos naturales, lo que ha generado ganancias inesperadas para muchos países africanos cuyas economías son dependientes de la producción de mercancías. Estas ventajas son tanto directas (debido a exportaciones a China) como indirectas (debido al efecto que tiene la demanda china en el precio de las mercancías globales). Por ello, su presencia en África, especialmente en Sudáfrica (zona que mantiene una de las más grandes concentraciones de minerales en el mundo), probablemente continuará en un futuro próximo.
- Los logros económicos chinos han servido y servirán como ejemplo para muchos Estados africanos en sus propios esfuerzos de desarrollo.

## II. ¿POR QUÉ ÁFRICA ES ATRACTIVA PARA CHINA?

África es importante para China de diferentes maneras. A partir de la nueva etapa de su compromiso con el continente, inaugurado por Jiang Zemin en 1996, el acceso a materias primas, que África posee en abundancia, es indudablemente el motivo clave para el país asiático. Si la economía china continúa creciendo, para mantener la estabilidad interna e incrementar los estándares de vida, especialmente en zonas rurales, la seguridad del abastecimiento (tanto de energía como de otros materiales) será absolutamente esencial. Además, las inversiones chinas en los países africanos crean oportunidades de trabajo que combaten el propio excedente de fuente de trabajo chino.

Sin embargo, China tiene también objetivos políticos muy importantes, relacionados con su intención de convertirse en una gran potencia y de jugar un papel más relevante en el nuevo contexto global, para lo cual requiere cultivar alianzas con los diferentes países del mundo. En este

sentido, África es esencial por el número de países que comprende y por sus lazos históricos, especialmente aquellos forjados durante la Guerra Fría. La importancia simbólica de esta larga interrelación no debe ser subestimada. La conexión entre China y África se caracteriza por su buena voluntad e intención de ayudar a países pobres en desarrollo, proporcionándoles asistencia técnica, médica y agrícola. Aun así, sería inocente pensar que este es el principal objetivo de China sobre el continente.

### III. EVADIR COMPARACIONES ENGAÑOSAS

Como los Estados africanos comenzaron a volverse eslabones del nuevo fenómeno de la asistencia china, es útil enfocarse en la historia del desarrollo de dichos países para evadir la tentación de hacer comparaciones inadecuadas. Para el analista que busca identificar lecciones a aplicar sobre el desarrollo de la economía sustentable africana, es necesario estar consciente de un sinnúmero de diferencias y de advertencias. La existencia de China como una entidad política con una función pública altamente sofisticada y funcional es anterior a la de Estados Unidos y a la de muchos Estados europeos. Para enfatizar las diferencias entre China y África al respecto, una de las más profundas debilidades de muchos de los Estados africanos es la defectuosa manera en que fueron demarcados, como producto de la conferencia de Berlín, lo que ha representado un problema fundamental; superior incluso al de su capacidad “para controlar el territorio definido por [sus] fronteras”. Muchos Estados africanos no han desarrollado la infraestructura necesaria para “emitir poder” y ganar la lealtad de sus ciudadanos.<sup>3</sup> En contraste, la efectividad y capacidad de la administración china, junto con las pragmáticas políticas económicas del Partido Comunista, han sido un componente esencial de su éxito económico.

Otra importante comparación planteada es que el déficit de democracia en China demuestra que la democratización no es esencial para el desarrollo. Efectivamente, no existe necesariamente una conexión entre democracia y desarrollo. El camino de China imita el camino de las economías del sureste asiático que fueron Estados autoritarios, pero en las

<sup>3</sup> Para una información más extensa del fenómeno véase Herbst, J., *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*, Princeton, Princeton University Press, 2000.

cuales existía un contrato social entre el gobierno y los gobernados, lo que aseguró la implementación de políticas que beneficiaron a las anteriores, manteniendo constantes sus estándares de vida. Este modelo requería un Estado funcional y un liderazgo político con visión de futuro, y China fue capaz de reunir ambas condiciones.

Los componentes vitales del desarrollo chino fueron su liderazgo político, la visión y la valoración pragmática de los pasos requeridos para reducir la pobreza y generar el crecimiento. Deng Xiaoping, que es reconocido por haber iniciado en China el camino del fenómeno del desarrollo, señaló que no importaba si el gato fuera negro o blanco, mientras cazara ratones. Esto refleja el acercamiento a la reforma económica, libre de prejuicios ideológicos que Deng emprendió en 1978, además de que ofrece una importante lección para los gobiernos africanos y otros creadores de políticas públicas en el continente. No podemos olvidar que la historia poscolonial de muchos de los Estados africanos está plagada de casos de autoengrandecimiento de las elites políticas a expensas del desarrollo.

Finalmente, mucho de lo que China ha logrado desde que comenzó su apertura a finales de los setenta, no es atribuible a los importantes flujos de ayuda del mundo desarrollado. Su gran mercado local y potencial de compra representado en la expansión de la clase media la hicieron un caso *sui generis*, en el que ha sido posible atraer una cantidad importante de inversión extranjera directa (IED).

A pesar de los obstáculos, como es el caso de la débil estructura del sistema bancario chino, los inversionistas extranjeros no han podido permitirse no estar en China. Estas ventajas no han logrado ser duplicadas por los pequeños y fragmentados mercados africanos y, reconociendo que la ayuda no es por sí misma la panacea, deben tratar severamente de crear ambientes que induzcan a la inversión, tanto extranjera como doméstica.

#### IV. LOS ESTADOS AFRICANOS COMO AGENTES DE INFLUENCIA

En un discurso presentado en Sudáfrica en junio de 2006, el presidente de la Comisión de la Unión Africana (UA), Alpha Oumar Konare, habló acerca de la necesidad de construir una fuerte relación con los “socios del futuro”, como China, India y Brasil. Sin embargo, advirtió que África de-

bía de exigir más de estas nuevas asociaciones, señalando: “Los términos y las condiciones deben ser establecidos por nosotros”.<sup>4</sup>

África no es homogénea y por ello no puede haber un anteproyecto que ayude a todos los países africanos a enfrentar los retos que presenta China. A pesar de que pueden coincidir y determinar ciertas áreas similares y correlativas a todos los países, una relación de tipo uno-a-uno diferirá dependiendo de la naturaleza de cada Estado individual. Tanto en los Estados débiles como en los autoritarios existe una aguda diferenciación entre la manera en que la elite ve a China, su intervención en el país y la manera en que los ciudadanos ordinarios han reaccionado al fenómeno. En esos Estados la tensión entre el régimen y la seguridad humana ha sido extrema y China ha contribuido a lo anterior. Por ejemplo, la elite de Angola ve su relación con China como un “pulmón” que contribuirá a la continuación de su control económico y político.

A pesar de su consolidación, la presión en el gobierno de proveer beneficios socioeconómicos al pueblo de dicho país comenzará a crecer, especialmente desde que donantes occidentales se muestran cada vez más renuentes en seguir asistiendo a los países que tienen abundantes recursos naturales, pero que no pueden cosechar los réditos ganados de ello para sus economías domésticas, especialmente en un momento en que están creciendo los precios de las mercancías.

En los Estados que se desarrollan normalmente, como Sudáfrica, la relación con China es más balanceada. Aunque puede haber lazos simbólicos fuertes con la elite, los Estados han establecido procesos y sistemas de regulación que ayudan a moderar el comportamiento y las acciones de los inversionistas extranjeros y de los donantes en el país, persistiendo el derecho y manteniéndose sensibles a las preocupaciones de comunidades claves como el sector laboral. Esto ha hecho posible que el intercambio entre China y el país anfitrión se realice en márgenes de igualdad. Las negociaciones de intercambio son más propensas a proveer beneficios a los ciudadanos y no sólo a la clase privilegiada. Han sido los países como Sudáfrica los que han podido identificar opciones de ganar-ganar en cuanto a la forma en que China ha entrado al continente.

Para los Estados que no son débiles pero que tampoco han logrado consolidarse correctamente —los *plodder*—<sup>5</sup> la naturaleza de la relación

<sup>4</sup> Konare Ao, presidente de la Comisión de la Unión Africana, discurso en la Universidad de Sudáfrica, Pretoria, 24 de junio de 2006.

<sup>5</sup> Puede referirse a personas que trabajan de forma ardua y monótona (N. del T.).



con China y el impacto de su participación han sido más inciertos y desiguales. Cada Estado posee capacidades diferentes para determinar la naturaleza de su compromiso con el país asiático, sin embargo, deberían ser capaces de reaccionar significativamente, considerando su ventaja en cuanto a su abundancia en recursos naturales, lo que en muchas instancias no se ha traducido en poder de negociación. Las razones de ello han sido el miedo, la limitada voluntad política o la insuficiente confianza para jugar sus fuerzas. Los Estados africanos carecen generalmente de una clara visión de lo que desean obtener. El compromiso constructivo de éstos con China comprende en términos generales las siguientes áreas: gobierno, economía, e identificación estratégica de nuevos sectores que puedan tomar ventaja del crecimiento chino.

En asuntos de gobierno, los países africanos han adoptado una serie de políticas y protocolos que tienen como principal objetivo reducir la pobreza y lograr un mejor gobierno, una mayor responsabilidad y la transparencia en las operaciones gubernamentales. Éstos están reflejados en el Acta Constitutiva de la UA, en muchos de los tratados regionales de la comunidad económica y en la Nueva Sociedad para el Desarrollo de África (NEPAD),<sup>6</sup> que ha sido adoptada como programa de la UA. Más de la mitad de los Estados del continente han accedido al Mecanismo de Revisión por Pares de la NEPAD (APRM),<sup>7</sup> que es un instrumento que motiva a los Estados a mejorar sus estándares de gobierno.

Los regímenes autocráticos, que han persistido en preservar la seguridad del partido gobernante, han encontrado algunos de los principios de la NEPAD y del APRM innecesarios, prestando en algunas ocasiones solamente atención simbólica a ellos. Por ello, los países que están verdaderamente involucrados deben ser aún más asertivos al asegurarse de que sus acciones no están comprometidas, lo que incluye negociar los beneficios potenciales en el empleo y en los negocios para las economías locales con inversionistas extranjeros. Dichas relaciones son benéficas, no sólo por que crean trabajo en países en que el desempleo es alto, sino también porque ofrecen oportunidades para los intereses de los negocios extranjeros preocupados por impartir métodos que promuevan mayor eficiencia e incrementen la producción. Existen tantos caminos de cooperación, que tanto compañías extranjeras como comunidades locales pueden

<sup>6</sup> New Partnership for Africa's Development (nota del traductor).

<sup>7</sup> *Nepad's African Peer Review Mechanism* (nota del traductor).

beneficiarse de la colaboración mientras se enfocan en algunos de los defectos del contexto de los negocios en general dentro de los Estados africanos. Las relaciones de *joint venture* representan también importantes caminos para el compromiso ya que muchos Estados africanos no tienen un sector privado formal establecido. Donde éste existe, como en Sudáfrica y Kenya, se presenta un ámbito de oportunidad para lanzar iniciativas comunes, y es por ello que los negocios sudafricanos que operan en otros países africanos están considerando cada vez más las ventajas de dichos modelos.

Por otra parte, los Estados africanos deberían trabajar para integrar la asistencia china en sus amplias estrategias de desarrollo, específicamente uniendo la relación con China con la adopción de intervenciones que serían el instrumento para abrir sus potenciales de crecimiento. Esto incluiría el reforzamiento de la infraestructura; la inversión en economías rurales y desarrollo de habilidades; el incremento de ahorros y préstamos; el incremento de los ingresos; la eliminación de los obstáculos burocráticos para los negocios; y la nivelación del campo de juego comercial a través de combatir la corrupción.<sup>8</sup>

La administración de sus recursos naturales y la participación de China en la industria extractiva son parte de los grandes retos que enfrentan los Estados africanos. Una administración efectiva y responsable de los recursos naturales puede ser dirigida sólo a través de una aproximación integral que se enfoque a mejorar el gobierno en conjunto de un país. Los recursos naturales son finitos y la bonanza de los ingresos que ofrecen no puede ser recuperada una vez que se han agotado. En la ausencia de bases de diversidad económica y trabajo calificado, la extracción intensiva sin miras al futuro privará a las economías dependientes de estos recursos y de cualquier fuente sustancial de ingreso alternativo, volviéndose cada vez más dependientes de los ingresos de ayuda que reciban del norte y de los nuevos donantes como China, quienes a su vez reforzarán su marginalización de la economía global. Frecuentemente los líderes africanos se han enfocado en las ganancias a corto plazo atendiendo al auge de las mercancías, sufriendo las idas y venidas de los ciclos comerciales cuando los precios bajan.

<sup>8</sup> Para una información más detallada véase Herbert, R., "Developing an African Growth Plan", en Sidiropoulos, E. (ed.), *South African Yearbook of International Affairs 2005*, Johannesburgo, South African Institute of International Affairs, 2006, pp. 119-127.

La extracción de los recursos naturales depende generalmente de la inversión extranjera. El desembolso para establecer una mina, por ejemplo, es alto, y pueden pasar muchos años antes de que las ganancias se produzcan. Durante la última década un sinnúmero de mecanismos innovadores se han desarrollado a nivel regional e internacional para promover la mejor administración de los recursos naturales para hacerlos más sustentables a largo plazo. Ejemplo de ello es la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas, y los Procesos de Certificación Kimberly. La pregunta está en que si algunas de las zonas débiles de África, que tienden a ser ricas en recursos, estarán dispuestas y serán capaces de adoptar estos mecanismos.

Los Estados africanos necesitan mejorar las políticas y prácticas de gobierno en materia de extracción de recursos naturales. La voluntad política para hacerlo se ve ausente en Estados como Sudán y Angola. Otros países como Sudáfrica y Nigeria, asistidos por la UA, deberían iniciar un debate continental sustancial sobre estos temas.

Otro asunto de preocupación es el impacto ambiental de las actividades comerciales chinas en los sectores primario y secundario (vale la pena hacer notar que no solamente los chinos no siguen prácticas comerciales amigables con el medio ambiente en África). China se está dando cuenta cada vez más de la necesidad de aminorar el daño ambiental a largo plazo dentro de sus fronteras, lo que en el tiempo se verá reflejado en las operaciones que desempeñen en África. Sin embargo, los Estados africanos deben tomar la dirección, especialmente frente al cambio climático cada vez más preocupante. En los países pobres la sensibilidad ambiental puede verse como un gasto de lujo o como un estorbo. Los comentarios del embajador de Sierra Leona a Beijing han sido en el sentido siguiente:

Los chinos están haciendo más que el G8 para hacer de la pobreza historia... ¡Si un país del G8 hubiera querido reconstruir un estadio, aún estaríamos sosteniendo juntas! Los chinos sólo vienen y lo hacen. Ellos no sostienen juntas sobre la valoración del impacto ambiental, derechos humanos, mala administración o buena administración. No estoy diciendo que esté bien, simplemente que la inversión china está teniendo éxito porque no exigen altas condiciones.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Hilsum, L., "We Love China", *Granta 92*, Granta Publications, 2005, *cit.* en Kaplinsky, R. *et al.*, "The Impact of China on Sub-Saharan Africa", Londres (trabajo no publicado, abril, 2006).

El acercamiento de China se da evitando interferir en los asuntos internos de un país. Esta política generalmente le ha servido bien, permitiendo a dicho país asegurar sus mercancías necesarias como petróleo y minerales, y ser considerado como un socio extranjero que entrega rápidamente los beneficios prometidos. Sin embargo, conforme China comienza a tomar papel en el poder responsable global y su necesidad de acceder a los mercados financieros se vuelve mayor, se encuentra a sí misma obligada a adherirse a códigos de buena conducta en el campo de los recursos naturales.

Gran parte del debate sobre el profundo compromiso de China con el continente se ha dirigido a los efectos económicos de su competitividad en las pequeñas y marginadas economías. Uno de los mayores problemas en este sentido que enfrentan los Estados africanos es que han sido disminuidos por los fabricantes chinos, adormecidos en un sentimiento de falsa seguridad debido al impulso del auge de mercancías y obligados a acomodar formas de compromiso económico dictadas por los inversionistas chinos. A cambio, la élite de Estados como Sudán o Angola, se han visto beneficiados substancialmente de esta nueva relación.

En Estados como Sudáfrica, China ha adoptado impedimentos que proveerán un espacio de calma por tres años para la industria textil y de prendas de vestir, principalmente por las quejas que se han presentado en los sindicatos y empleados acerca de la competencia china que ha diezmando la industria. Sin embargo, la competencia en cuanto a vestimenta y textiles no es la única fuente del problema del sector en Sudáfrica. Junto con el aumento de innovación tecnológica y el tamaño del mercado simplemente se ha vuelto más cercano el día del juicio para las economías africanas (y sin duda también para otros países del mundo).

¿Dónde se encuentra el futuro de la manufactura africana? El proteccionismo no es necesariamente la respuesta a la competencia china dentro del mundo globalizado, donde las economías exitosas están creciendo a tasas exponenciales, dejando a muchos países rezagados. ¿Puede África evitar la desindustrialización?, ¿y a qué costo? Muchos países africanos prácticamente no cuentan con una base manufacturera. Para dichos países, el debate sobre el impacto de la desindustrialización o de las maneras para crear una manufactura base es altamente ambicioso, incluso poco realista. Para aquellas economías que poseen un sector industrial, el proteccionismo no necesariamente es a mediano plazo la solución para integrarse eficazmente a una economía global que es muy diferente a

aquella de los años sesenta y setenta. Debido a los cambios tectónicos en los sectores de manufactura que han tenido lugar durante la última década, los gobiernos africanos tienen que observar cómo se han visto afectadas las nuevas y viejas políticas industriales, así como los sectores económicos sobre las que se desenvuelven.

En su libro *Globalización, pobreza y desigualdad*, Kaplinsky se refiere al fenómeno de la concentración global sobre la compra, que ha ubicado presiones feroces de costos sobre los exportadores de países pobres, como productos de fuente de compradores globales, “dinámicamente para encontrar al productor de costo más bajo”. De esta manera, esto advierte una situación que lleva al “monopolio del precio y a las super ganancias”.<sup>10</sup> Los productores africanos están mal valorados no sólo por los chinos sino también por otros productores del Este asiático. Un estudio de la Universidad de East Anglia en 2004 hacia notar lo siguiente:

El impacto en los pobres que se ha incrementado por la competencia china es difícil de juzgar, debido a que pueden perder como productores, ya que la producción local está siendo desplazada, pero pueden ganar como consumidores ya que los precios de los productos que consumen se han reducido. Sin embargo, conforme las exportaciones chinas se han vuelto tecnológicamente más sofisticadas, el impacto en los pobres ha disminuido debido a que los bienes a ser importados ya no son generalmente totalmente dependientes de mano de obra no especializada y también menos propensos a consumirse por familias de bajos ingresos.<sup>11</sup>

Los defectos de los mercados africanos son bien conocidos. Carecen de aptitudes; los costos de unidad de trabajo son muy altos comparados con los productores asiáticos; su infraestructura (transporte, energía, telecomunicaciones) es pobre; el sector probado es muy pequeño; además de que presentan una carencia empresarial concomitante. Estos son los muchos defectos que han retrasado el desarrollo africano en el pasado, y la pobreza no será erradicada a menos que sean resueltos.

Para determinar cómo deben asociarse con China en el nivel económico, los Estados africanos deben hacerse preguntas fuertes acerca de la estructu-

<sup>10</sup> Kaplinsky, R., *Globalization, Poverty and Inequality*, Cambridge, Polity Press, 2005, pp. 170 y 171.

<sup>11</sup> Jenkins, R. y Edwards C., *How does China's Growth Affect Poverty Reduction in Asia, Africa and Latin America?*, Expanded Report to DFID, Overseas Development Group, Universidad de East Anglia, 10 de diciembre de 2004, p. 27.

ra de sus economías y de como éstas están ligadas a cadenas de producción globales. ¿Dónde pueden tener ventajas competitivas, y cuál debe ser su nicho? Efectivamente, en países con infraestructura más desarrollada, el nicho pueden ser los servicios, mientras que el dominio de la agricultura para muchos países africanos crea un punto obvio de entrada.

Una de las formas en que China ha intervenido en África ha sido a través de la infraestructura, ha rehabilitado carreteras y construido caminos, por ejemplo. Frecuentemente esto se ha hecho con muy poca inversión local en términos de capital y trabajo. Algunos países ven este tipo de desarrollo de infraestructura como atractivo, debido a que conlleva poca responsabilidad en materia financiera, de diseño y de implementación en cuanto a dichas obras.

De igual forma, la eficiencia de los contratistas chinos asegura que el proyecto será completado en tiempo récord, lo que algunos líderes africanos discutirán debido a que no puede ser logrado utilizando mano de obra local.<sup>12</sup> Además, incluso si los Estados africanos analizan estratégicamente el tipo de infraestructura que requieren y en dónde debe ser ésta localizada, los programas chinos aún podrían hacer una contribución significativa, tanto para mejorar el ambiente de negocios como para ayudar al sector agrícola.

Mientras que la falta de infraestructura sea reconocida como una restricción mayor de la oferta en muchas economías africanas (incluyendo Sudáfrica), los Estados deben buscar integrar propuestas de proyectos en infraestructura de China, de tal modo que se ayude a solucionar el problema. Los gobiernos africanos pueden utilizar el interés chino de realizar grandes proyectos de esta naturaleza para fomentar la integración regional de mercados, por ejemplo, a través de abrir corredores de transporte. Recientemente, los niveles de inversión en infraestructura africanos se encuentran “muy abajo para soportar la magnitud y las características de crecimiento y desarrollo que el continente necesita”.<sup>13</sup> Claramente, los países africanos deben incrementar la inversión en infraestructura que pueda relacionar sus economías con los mercados regionales y los puertos más cercanos. En ausencia de mayores y sustanciales ingresos del gobierno que pudieran hacer posible que el Estado invirtiera en dicha expansión, la promoción y el establecimiento de una sociedad pública-privada se vuelve un vehículo crítico. El papel de la participación china

<sup>12</sup> Discusión de la autora con diplomático africano, Pretoria, junio de 2006.

<sup>13</sup> Manuel T., ministro de Finanzas, *Opening remarks for the SADC Integrated Committee of Ministers*, 23 de junio de 2006.

en dicho desarrollo puede ser estratégica. El papel de la política africana de China hace clara referencia a su compromiso de incrementar la inversión en el país hacia proyectos de infraestructura. La advertencia para los africanos debe ser que una sociedad entre un Estado y China necesita ser mucho más dinámica de lo que ha sido en el pasado, garantizando que el país receptor prestará los servicios y el mantenimiento necesarios a dichas construcciones una vez que los chinos hagan la entrega.

Claramente, desarrollar una sociedad a nivel local es un proceso que conlleva tiempo. Sin embargo, el incluir a los gobiernos y a las empresas en la planeación y ejecución de proyectos de infraestructura, debe ofrecer a largo plazo recompensas mucho más duraderas.

Debido al tamaño de la economía china, cada Estado africano debería considerar los tipos de productos y servicios que China requiere, al igual que deben observar si tienen alguna ventaja competitiva al producirlos y suministrarlos. Por ejemplo, mucha de la producción nigeriana de tapioca se exporta a China, incluso cuando esto ha producido escasez en el suministro doméstico. De esta manera se ilustra la necesidad de un mejor acercamiento pensando que debe asegurarse la suficiente producción para el consumo externo e interno. En otras áreas, los países africanos han fracasado en tomar ventaja del potencial de crecimiento de las exportaciones de gamba y camarón a China, mientras que los inversionistas chinos ya han invertido en las ricas fuentes marinas de la costa de Sudáfrica.<sup>14</sup>

Existen también barreras tarifarias y no tarifarias para acceder al mercado chino que implican problemas a las exportaciones africanas; pero no ha habido un intento sistemático para asumir estos puntos con dicho país. La tasa cero de más de 440 productos de exportación para los países menos desarrollados (LDC), anunciada en noviembre de 2006, refleja principalmente productos procesados y sin procesar. Los incrementos de la tarifa son sustanciales una vez que éstos tienen un valor añadido.

## V. LA COMUNIDAD INTERNACIONAL COMO AGENTE DE INFLUENCIA

La manera en que los países occidentales responden al crecimiento prominente de China en el marco internacional ha determinado también la relación entre ese país y los Estados africanos.

<sup>14</sup> Southern African Regional Poverty Network, "China's Growth: Implications for Poverty Reduction in the SADC Region", *Report*, Seminario de Mesa Redonda, 29 de marzo de 2006, p. 2.

Los donantes occidentales (y sin duda Sudáfrica, como un donante emergente, como inversionista extranjero y promotor central de la agenda africana) enfrentan una pregunta crucial relacionada al gobierno. ¿Qué efecto tiene la política china de no intervención y su “incondicional” ayuda financiera en la agenda africana de buena gobernabilidad? Es verdad que en países con regímenes débiles de gobierno y una cultura de *rent-seeking*, la voluntad china de proveer préstamos y donaciones sin condiciones ha ayudado a afianzar la falta de voluntad de la elite para reformar los sistemas y las instituciones y para hacerlos más transparentes y responsables.

Por otra parte, estas mejoras pueden obligar a los donantes occidentales a pensar de forma más innovadora acerca de los términos bajo los cuales proveen asistencia, considerando que la presencia china ahora provee nuevas alternativas para los Estados africanos. China no puede competir con el volumen de ayuda que brinda la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a África, pero cantidades estratégicamente ubicadas por éste pueden ser cruciales para permitir que los Estados realicen ciertas actividades e ignoren las estrictas condiciones impuestas por las agencias bilaterales y multilaterales.

Para la comunidad internacional (y el Occidente en particular), que en años recientes ha aprendido como lidiar de mejor manera con los Estados pequeños y débiles de África, la estrecha relación entre China y países como Sudán ha incrementado las preocupaciones. Cuando se avisa la entrada de nuevas variables a un ya complicado y vulnerable proceso, la ayuda económica, política y militar china a dichos Estados limita el que otros actores extranjeros insistan en la adopción de nuevas políticas por parte de los Estados más débiles, las cuales les permitan abrirse a una mayor inclusión, responsabilidad, legitimidad y mejor gobierno. Al proveer un apoyo a los regímenes que carecen de legitimidad popular, China contribuye a que la inestabilidad o conflicto continúe. Si bien generalmente cada parte de un conflicto (ya sea que busque la solución o abogue por la continuidad de las hostilidades) tiene una agenda en particular, también es cierto que los conflictos naturales regionales en África y la fragilidad de muchos de sus Estados requiere de actores externos que trabajen conjuntamente en ayudar a tratar dichas debilidades, así como a evadir el afianzar la inestabilidad regional. Pero la posición de China ha experimentado cambios sutiles, principalmente en el caso de Darfur (Sudán) donde activamente participó detrás de cámaras en persuadir a



Khartoum a aceptar la Resolución del Consejo de Seguridad 1769 en la fuerza conjunta ONU-UA. La creciente presión externa y sus propias preocupaciones de cómo sería considerado fueron factores claves para lograrlo.

Muchas de las políticas de auxilio de las agencias occidentales deben ser evaluadas a través del prisma de las acciones de China en África, específicamente aquellas relacionadas con reducir la pobreza. Un reporte de la OCDE, sobre el crecimiento de China e India, señala lo siguiente:

Los donantes deben considerar donde adaptar políticas ya existentes (como el acceso a marcos preferenciales) enfocadas a reducir la pobreza y diversificar las economías locales a la luz de la expansión de China e India. Las políticas como enfatizar la expansión de las exportaciones de mano de obra intensiva manufacturera como medida para reducir la pobreza, pueden necesitar ser reevaluadas a la luz de la creciente competencia y la caída de los precios de muchos productos... mientras que la integración vertical en industrias basadas en recursos tendrá que ser cada vez más apoyada.<sup>15</sup>

Dicho acercamiento puede también ayudar a reducir la falta de relación entre el deseo de los países donantes de hacer el bien y el impacto real de sus diferentes políticas y decisiones. Esto se vuelve específicamente importante frente a la competitividad traída a África por los chinos, y las atractivas alternativas políticas que el país asiático ofrece al continente. Existe una tendencia entre los europeos de ver a la coordinación de los donantes como el incluir nuevos países donantes. El alto representante para la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea, Javier Solana, notó esta necesidad en sus comentarios sobre la estrategia en África, donde señaló que la Unión “busca más coherencia con otros donantes, socios importantes en África y poderes actuales emergentes como China”.<sup>16</sup>

Efectivamente, existen un sinnúmero de instrumentos relativos a la ayuda donada que están basados en mejor y peor práctica y que han informado sobre las últimas ideas en materia de ayuda y sobre su eficiencia. La Declaración de París de 2005 “Sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo”, ha identificado algunos puntos de convergencia en el Comité de

<sup>15</sup> Goldstein, A. *et al.*, *The Rise of China and India: What's in it for Africa?*, París, Centro de Desarrollo de la OCDE, 2006, p. 112.

<sup>16</sup> Javier Solana, alto representante para la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE, sobre la estrategia de la UE en África, Bruselas, 21 de noviembre de 2005, S377/05.

Ayuda al Desarrollo (DAC) de la OCDE. Es poco probable que China (u otros países donantes en vías de desarrollo) adopten la Declaración de París en su totalidad. Sin embargo, también es cierto que los Estados africanos no necesariamente promueven una mayor armonización, debido a que pueden llegar a ser más vulnerables a las múltiples condiciones que China les ha permitido dejar de lado. Nuevamente, el principio chino de no intervenir en asuntos domésticos es un obstáculo para la convergencia.

Los donantes occidentales activos en África poco a poco se están percatando de la necesidad de entender mejor el pensamiento de China y sus acciones sobre África. China se ha propuesto demostrar su compromiso con África, mandando delegaciones regulares de alto nivel a países africanos clave, incluyendo Ghana, Kenya, Nigeria y Sudáfrica, mientras que los donantes occidentales están racionalizando algunas de sus misiones oficiales para los países africanos chicos, lo que no pasa inadvertido por los países africanos. El papel de los actores occidentales en África y su respuesta a la presencia del crecimiento chino será tan importante para los Estados del continente como el tipo de interacción que busquen con China.

## VI. LA ASPIRACIÓN GLOBAL DE CHINA COMO AGENTE DE INFLUENCIA

A nivel global, China se proyecta cada vez más como una gran potencia responsable y activa<sup>17</sup> en instituciones multilaterales y foros. Es innegable que será uno de los mayores protagonistas del debate del gobierno global, y dentro de la participación de la reforma y reconstrucción de la arquitectura multilateral durante la próxima década y después de ésta. El actual sistema global y su estabilidad es extremadamente benéfico para China y por ello es poco probable que sacuda mucho las relaciones internacionales. No sólo busca cada vez más jugar un papel activo y estabilizador, especialmente con Asia del Este, sino que en muchos de los compromisos que tiene a la fecha, ha sabido permanecer muy cuidadosa de no comprometer sus relaciones con Estados Unidos por países como Venezuela. Además, ha encontrado cada vez más necesario el adoptar normas y prácticas internacionales, especialmente en cuanto al compro-

<sup>17</sup> Foot, R., "Chinese Strategies in a US-Hegemonic Global Order: Accommodating and Hedging", *International Affairs*, vol. 82, núm. 1, enero de 2006, p. 86.

miso en materia de negocios, dada la interdependencia de los mercados financieros globales. Sin embargo, no se ha atendido a las instrucciones occidentales en asuntos como Corea del Norte o Irán, ni ha sido usado como vehículo para la adopción de las posiciones estadounidenses, a menos que exista una congruencia de intereses.

La política de Beijing no se enfoca simplemente a crear un sistema global justo, es mucho más matizado que ello. “No se determina simplemente por la desigualdad en la distribución de poder: no es la hegemonía estadounidense la que influencia las políticas chinas, sino como esa posición hegemónica es usada, especialmente en referencia a la misma China”.<sup>18</sup> El país no intenta verse como un “poder revolucionario” y conforme madura en su papel global, sus enfoques sobre los diferentes asuntos y el comportamiento que espera de aquellos con quienes interactúa (ya sean empresarios, paraestatales o ciudadanos ordinarios) han tendido a evolucionar.

## VII. CONCLUSIONES

En última instancia, la manera en que los Estados africanos interactúan con China, tanto de manera independiente, como a través de las instituciones continentales, necesita ser analizada a través de un plan que trate una pregunta central: ¿Cómo pueden los países africanos lograr políticas estables y un desarrollo equitativo y sostenible?

Asociarse de forma más constructiva con China requiere que los Estados africanos determinen claramente cómo embonan sus economías individuales en la cadena de producción global, estableciendo si sus fuerzas se encuentran en el aprovechamiento de recursos naturales, la manufactura o los servicios. Esto debe proveer la base para una estrategia económica a largo plazo. No será fácil para África desarrollar una política continental para lidiar con China, pero es imperativo que los Estados africanos presten más atención, de forma seria y activa al tema y a la presencia económica del país, así como ésta lo ha hecho con el continente.

Los líderes de países africanos deben también cuestionarse cómo una relación emergente con China puede ser usada de forma positiva para ayudar al desarrollo político y económico a largo plazo de sus Estados. La creación de una sociedad se logra a través de un diálogo franco y de nego-

<sup>18</sup> Foot, *op. cit.*, *supra*, nota 17, p. 94.

ciación en la cual los actores no deben verse disminuidos. Gran parte del tiempo, la falta de voluntad de los africanos para negociar ha sido producto de sus carencias, como de confianza, de comprensión técnica o de familiaridad con las posibles consecuencias de ciertas acciones. Esta barrera de negociación puede ser mejorada a través de motivar a los especialistas, a los profesionales y a los creadores de políticas a estudiar y comprender mejor a China, lo que incluye el aprendizaje del idioma mandarín.

Aun así, muchos de los países africanos sufren de falta de capacidad para iniciar el desarrollo económico y absorber capitales.<sup>19</sup> Esto se mantendrá como un problema en la ausencia de políticas creadas para abrir su potencial de crecimiento.

Todos o cualquiera de estos puntos de compromiso con China requieren de voluntad política, tanto de parte de las administraciones africanas (en términos de la forma en que eligen desarrollar su relación con China), como por parte del mismo gobierno chino. No obstante, mientras el país parece interactuar como una entidad monolítica, cada vez más enfrenta la proliferación de actores independientes, sobre los cuales generalmente tiene poco control. Una agenda para una sociedad necesita reconocer lo que puede ser alcanzado a través de una interacción de gobierno a gobierno, y lo que puede ser mejorado sólo a través del establecimiento de marcos regulatorios como sistemas predecibles y más transparentes.

<sup>19</sup> Ellis, S., "How to Rebuild Africa", *Foreign Affairs*, septiembre-octubre de 2005, p. 141.