

La Cooperación Internacional para el Desarrollo con África Subsahariana



Víctor Luis Gutiérrez Castillo
(Editor)

Antonio Llaguno Rojas
Ferran Iniesta Vernet
Gloria Esteban de la Rosa
Chérif Ba
Khanysa Eunice Mabyeka
María Luisa Grande Gascón
Manuel Fernández Palomino
María Hernández Padilla

Marian del Moral Garrido
Mbuyi Kabunda Badi
Olga Del Río Sánchez
Paula García Ramírez
Rafael Domínguez Martín
Salvador Garrido Soler
Susana Ruíz Seisdedo
Judit Ortega Aguaza

La Cooperación Internacional para el Desarrollo con África Subsahariana

La Cooperación Internacional para el Desarrollo con África Subsahariana

Material de formación para curso de Experto

Víctor Luis Gutiérrez Castillo
(Editor)

Antonio Llaguno Rojas
Ferran Iniesta Vernet
Gloria Esteban de la Rosa
Chérif Ba
Khanysa Eunice Mabyeka
María Luisa Grande Gascón
Manuel Fernández Palomino
María Hernández Padilla
Marian del Moral Garrido
Mbuyi Kabunda Badi
Olga Del Rio Sánchez
Paula García Ramírez
Rafael Domínguez Martín
Salvador Garrido Soler
Susana Ruiz Seisdedos
Judit Ortega Aguaza



UNIVERSIDAD DE JAÉN

La cooperación internacional para el desarrollo con África Subsahariana : material de formación para curso de experto / Víctor Luis Gutiérrez Castillo (ed.). -- Jaén : Servicio de Publicaciones, Universidad de Jaén, 2012

328 p. ; 15x21 cm (Cooperación. Iberoamérica y Espacio Mediterráneo)

ISBN 978-84-8439-669-7

1. Cooperación internacional 2. Desarrollo sostenible 3. Política y gobierno 4. África negra I. Gutiérrez Castillo, Víctor Luis, ed. lit. II. Universidad de Jaén. Servicio de Publicaciones, ed. III. Título. 338.1(66/67)

© Autores

© Universidad de Jaén

Primera edición, octubre 2012

DISEÑO Y MAQUETACIÓN

Servicio de Publicaciones

ISBN

978-84-8439-669-7

DEPÓSITO LEGAL

J-1318-2012

EDITA

Publicaciones de la Universidad de Jaén

Vicerrectorado de Extensión Universitaria, Deportes y Proyección Institucional

Campus Las Lagunillas, Edificio Biblioteca

23071 Jaén (España)

Teléfono 953 212 355 – Fax 953 212 235

servpub@ujaen.es

IMPRESO POR

Gráficas «La Paz» de Torredonjimeno, S. L.

Avda. de Jaén, s/n

23650 Torredonjimeno (Jaén)

Teléfono 953 571 087 – Fax 953 571 207

Impreso en España/*Printed in Spain*

«Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar, escanear o hacer copias digitales de algún fragmento de esta obra».

ÍNDICE

Presentación	7
Prólogo	9
Relaciones históricas entre España/Andalucía y África Subsahariana	11
<i>Antonio Llaguno Rojas</i>	
Humanismo y tradiciones africanas: el improbable reencuentro.	25
<i>Ferran Iniesta Vernet</i>	
Movimientos humanos y Cooperación internacional al Desarrollo (desplazamiento de personas del África subsahariana a España)	33
<i>Gloria Esteban de la Rosa y Chérif Ba</i>	
A cada cual lo suyo: Principales diferencias entre feminismos africanos y occidentales	57
<i>Khanyisa Eunice Mabyeka</i>	
Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos en la Cooperación para el Desarrollo	77
<i>María Luisa Grande Gascón</i>	
La cooperación descentralizada como instrumento de corresponsabilidad pública. El caso de la Diputación Provincial de Jaén. La cooperación local con África Subsahariana.	101
<i>Manuel Fernández Palomino</i>	
Transversalidad de género en cooperación al desarrollo con África Subsahariana	113
<i>María Hernández Padilla</i>	
Nollywood llega al sur de España: los “popular video-films” como prácticas culturales entre las gentes nigerianas	131
<i>Marian del Moral Garrido</i>	

Cultura, política y desarrollo en África: Balance de 50 años de las independencias africanas y alternativas	151
<i>Mbuyi Kabunda Badi</i>	
El derecho a la educación en África Subsahariana	185
<i>Olga Del Rio Sánchez</i>	
Génesis y consolidación de la literatura africana en lengua inglesa	213
<i>Paula García Ramírez</i>	
La cooperación internacional para el desarrollo en el nuevo mapa del poder económico mundial: la emergencia de África Subsahariana	249
<i>Rafael Domínguez Martín</i>	
Notas básicas sobre el Sistema Africano de Derechos Humanos.	277
<i>Salvador Garrido Soler</i>	
La cooperación española y andaluza. Aproximación a África Subsahariana	293
<i>Susana Ruiz Seisdedos y Judit Ortega Aguaza</i>	

La cooperación internacional para el desarrollo en el nuevo mapa del poder económico mundial: la emergencia de África Subsahariana

Rafael Domínguez Martín¹
Universidad de Cantabria

INTRODUCCIÓN

El propósito de la presente lección es analizar el contexto global en el que se inserta la cooperación internacional para el desarrollo (CID) con África Subsahariana (ASS) como nueva región emergente de la economía mundial. En tal sentido, se quieren transmitir cuatro mensajes fuertes.

El primero es el imperativo de no confundir medios (la política de cooperación) y fines (el desarrollo): la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) es solo uno de los macro-instrumentos de la política pública de cooperación, que frecuentemente tiende a reducirse la “Ayuda” sin tener en cuenta los otros instrumentos vinculados a la coherencia de políticas (diálogo político y acuerdos comerciales) que, como aquella, sólo constituyen un medio para un fin: el desarrollo.

En segundo lugar, hay que olvidarse ya de la metáfora Norte-Sur: el sistema de AOD del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE está en una crisis de identidad irreversible (de objetivos, actores e instrumentos), porque la división Norte-Sur ha sido superada por la nueva distribución del poder económico mundial en la que los países del CAD han perdido el monopolio en la provisión de fondos y en la configuración de la agenda internacional.

Tercero, en lo que se refiere a ASS, es necesario dejar atrás el enfoque asistencialista/mesiánico y de dependencia de la ayuda: África no necesita más políticas basadas en la pornografía de la pobreza que promueven las celebridades y ciertas ONGD, sino AOD en dosis adecuadas, con coherencia de políticas y coordinación de los sistemas de cooperación del CAD y el de Cooperación Sur-Sur (CSS).

Y cuarto, hay que partir del supuesto de que los africanos pueden elegir su destino: ASS se ha empoderado gracias a la ventana de oportunidad que le ofrece la cooperación de China y otros países emergentes, los cuales han

¹ Profesor Titular del Departamento de Economía de la Universidad de Cantabria y Director de la Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica.

abierto a la competencia internacional el servicio de CID, monopolizado por el CAD desde el final de la Guerra fría, y ofrecen, además, una nueva vía al desarrollo.

La estructura del capítulo es como sigue. En el primer apartado se precisarán algunos conceptos del sistema de cooperación del CAD para mostrar que esta política pública va más allá de la ayuda. En el segundo se analizará la crisis de identidad del sistema de cooperación del CAD por la creciente deslegitimación de la AOD, la proliferación de nuevos actores públicos y privados, y la crisis económica de los donantes tradicionales. En el tercero se expondrán los datos que contrarrestan el afropesimismo y permiten afirmar que ASS es una región emergente. En el cuarto se repasarán los avances de la cooperación china con ASS y el debate sobre los posibles efectos de la misma en unas economías que han empezado a repensar su vía al desarrollo. El trabajo cierra con unas breves consideraciones finales.

A lo largo del ensayo se hablará de ASS y África para diferenciar dos realidades regionales diferentes, formadas por 48 y 54 países respectivamente, que se mencionan en función de la agregación de los datos disponibles y de los enfoques de cooperación, que priman, por un lado, la relación con ASS (48 países) de los donantes del CAD (incluida la UE con los países ACP africanos), y, por otro, la relación con África en su conjunto (54 países) de los proveedores de CSS, en particular China.

COOPERACIÓN: MÁS ALLÁ DE LA AYUDA

La AOD es uno de los tres macro-instrumentos de la CID como “política pública”, tal y como la define el CAD². Como han señalado respectivamente

² OECD, *Inside the DAC. A Guide to the OECD Development Assistance Committee*. OECD, París, 2010, pp. 5 y 8; y MORDASINI, M., “Mise en oeuvre des politiques publiques globales: les agences d'aide joignent-elles le geste à la parole?”, *Revue Internationale de Politique de Développement*, 3, 2102. Resulta sorprendente que todavía a estas alturas no se reconozca la CID como política pública y que se siga reduciendo a la AOD en algunas obras que pretenden ser de referencia obligada, como la de DEVELTERE, P., *How Do We Help. The Free Market in Development Aid*. Leuven University Press, Leuven, 2012, pp. 22-23. La posición respecto a este tema en España se ha fijado inequívocamente en OLIVIÉ, I. (COORD.), *Nunca desaproveches una buena crisis. Hacia una política pública de desarrollo internacional*. Informe Elcano 13, Madrid, 2011, frente a la adaptación del viejo discurso identificador de la CID con las ONG que ahora se recicla hacia la aceptación de la misma como política pública siempre que esté “basada en un modelo de relaciones estratégicas con las ONGD” y tenga “un carácter autónomo e independiente” de la política exterior, lo que contradice la doctrina comunitaria europea y lo que hacen otros donantes tradicionales como EEUU o Japón o los proveedores de CSS. Véase GÓMEZ-GALÁN, M. (ED.), *La sociedad civil en la cooperación al desarrollo del siglo XXI. Respuestas desde la ciudadanía*. CIDEAL, Madrid, 2011, pp. 112, 227.

el presidente del CAD y el secretario general de la OCDE, “la cooperación al desarrollo es importante, pero en última instancia es un medio para un fin” (J. Brian Atwood), que obviamente es el desarrollo, o “un mundo donde ningún país dependa de la ayuda” (Ángel Gurría)³.

La AOD (con \$128 millardos en 2010) es, además, un recurso sólo complementario de la inversión extranjera directa (IED) y el crédito privado del mercado internacional de capitales (ambas partidas ascendieron en 2010 a \$328 millardos), o los ingresos por remesas procedentes de los países desarrollados (\$190 millardos en 2010)⁴. Para África, la AOD, que en 1970 suponía más del 50% del conjunto de flujos exteriores (considerando además IED y remesas), en 2008 era el 30%, superada de forma contundente por la IED, con 11 países de ASS en los que la IED duplicaba la ayuda programable en el país⁵. Además, la AOD ha perdido peso en la financiación del desarrollo: empezó representando apenas el 3% del PNB de los países en desarrollo en 1960, para caer en 2010 por debajo del 0,25, mientras que en ASS supuso en 2004-2008 el 1,6% del PNB, frente al 27% que ascendió la recaudación de los gobiernos⁶.

Y, por supuesto, la CID en su conjunto es también un complemento de las otras políticas públicas que un país tiene que poner en marcha para graduarse en desarrollo. Como han afirmado Nancy Birdsall y Francis Fukuyama, “el desarrollo nunca ha sido algo que los ricos han otorgado a los pobres, sino algo que los pobres han conseguido por sí mismos”, una frase que bien podría haberse inspirado en la que pronunció el embajador chino en Malawi, Fan Guijin, cuando indicó en 2008 que “ningún país en el mundo puede desarrollarse sólo por medio de la ayuda exterior... Desarrollar vuestra economía es vuestro trabajo. Tenéis que hacerlo por vosotros mismos”⁷. En tal sentido, la AOD, como parte de la CID, es una solución *second-best* y tiene una función de “catalizador del desarrollo”, esto es, puede ayudar a captar otros recursos

³ ATWOOD, J.B., “The road to Busan: Pursuing a new consensus on development cooperation”, en *From Aid to Global Development Cooperation. The 2011 Brookings Blum Roundtable Policy Brief*. Brookings, Washington, 2011, p. 25; y OECD, *Development Cooperation Report 2011. 50th Anniversary Edition*. OECD, París, 2011, p. 4.

⁴ Los datos se pueden consultar en HUDSON INSTITUTE, *The Index of Global Philanthropy and Remittances 2012*. Center for Global Prosperity, Washington, 2012, p. 15.

⁵ OCDE, *Development Cooperation Report 2011...*, p. 51; AFRICA PROGRESS PANEL, *Africa Progress Report 2012. Jobs, Justice and Equity. Seizing opportunities in times of global change*. APP, Ginebra, 2012, p. 88.

⁶ GLENNIE, J. y PRIZZON, A, “From high to low aid: a proposal to classify countries by aid receipt”, *ODI Background Note*, marzo de 2012, p. 3; y APP, *Africa...*, p. 84.

⁷ BIRDSALL, N. y FUKUYAMA, F., “The Post-Washington Consensus. Development After the Crisis”, *Foreign Affairs*, 90 (2), 2011, p. 53; y <http://www.voanews.com/english/news/a-13-2008-03-28-voa36.html>.

externos y a movilizar los recursos fiscales internos, incentivar “cambios institucionales y de políticas” y estimular, a través de la *aid for trade*, la integración regional y la apertura al exterior⁸.

La CID, como política pública, cubre la última de las tres D de la política exterior de un país (Diplomacia, Defensa y Desarrollo), de la que forma parte de manera indisociable, tal y como canonizó la Secretaria de Estado Hillary Clinton en su memorable discurso de 2010 en el Center for Global Development de Washington⁹.

Las motivaciones de la CID responden de manera muy simplificada a las que aducen dos de las más venerables teorías de las relaciones internacionales, a saber, el (neo)realismo y el (neo)liberalismo, de la interdependencia compleja. En el primer caso, se enfatizan los intereses nacionales a corto (casi siempre económicos y políticos) y a largo plazo (mantenimiento de bienes públicos globales). En el segundo, las necesidades o merecimientos vinculados a motivaciones más o menos altruistas relacionadas con la lucha contra la pobreza, la ayuda humanitaria y de emergencia¹⁰ y los intereses compartidos. En principio cabría esperar que cuanto menor sea la diferencia en PIB per cápita entre donante y receptor, mayor será el peso de los intereses nacionales/mutuos y cuanto mayor sea la diferencia en PIB per cápita entre donante y receptor, mayor será el peso de las consideraciones altruistas tal y como señala Richard Manning. Sin embargo, en muchos casos la distribución concreta es fruto de la coincidencia de intereses de los donantes con países que están en situaciones de necesidad, de manera que las teorías sobre asignación de la AOD que finalmente influyeron en la agenda internacional de desarrollo han sido aquellas que legitiman los intereses nacionales de ciertos donantes y sus burocracias de la ayuda¹¹.

⁸ MANNING, R., “Aid as a Second-Best Solution. Seven Problems of Effectiveness and How to Tackle Them”, *UNU-WIDER Working Paper*, 2012/24, 2011; y WP-EFF DAC, *Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo*, 2011, #28-29.

⁹ CLINTON, H.R., “Remarks on Development in the 21st Century”, 6 de enero de 2010, <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/01/134838.htm>.

¹⁰ Para las motivaciones sobre la asignación de la AOD ver MANNING, R., “Aid... pp. 21-23; SUMNER, A. y TRIBE, M., “The Case for Aid in Fiscally Constrained Times: Morals, Ethics and Economics”, *Journal of International Development*, 23 (6), 2011, pp. 784-789; y DREHER, P., NUNNENKAMP, P. y THIELE, R., “Are ‘New’ Donors Different? Comparing the Allocation of Bilateral Aid Between nonDAC and DAC Donor Countries”, *World Development*, 39 (11), 2011, pp. 1951-1952.

¹¹ En particular esto se puede analizar desde enfoques de teoría crítica y constructivistas, como los que propone SOGGE, D., “Sistema de Ayuda Extranjera: ¿Régimen o Vehículo Hegemónico?”, *Relaciones Internacionales*, 12, 2009.

Y es que, en un mundo donde se ha producido una graduación masiva de países de renta baja (LIC) hacia la categoría de países de renta media (MIC)¹², la AOD y, en general, la CID se dirigen hacia un realismo interdependiente a toda velocidad: en vez de una “agenda de desarrollo (que implica la asimetría de poder e influencia entre países desarrollados y en desarrollo)” se habla ya de una “agenda global compartida entre Estados-nación que cooperan por su propio interés y por el interés de una prosperidad y estabilidad globales compartidas”¹³.

Este *revival* realista modulado por la independencia también afecta a ASS. De hecho, la región ya no es en su conjunto de renta baja (menos de 1.005\$ en método Atlas), sino de renta media-baja: el promedio ponderado de ASS es de 1.176\$ de PNB per cápita en 2010. Aunque 33 países estén en la categoría LIC, hay 9 en la de renta media-baja (LMIC), 5 en la de renta media-alta (UMIC) y 1 en renta alta (HIC). Quizá por ello ASS es la región laboratorio de la cooperación Sur-Sur (CSS) y Triangular, con un protagonismo muy destacado de los BICS (Brasil, India, China y Sudáfrica), aunque no exclusivo pues a las plataformas de diálogo bilaterales de China (FOCAC desde 2000, convertido en estratégico desde 2006) e India (IAF desde 2008) o la asociación triangular India-Brasil-Sudáfrica (IBSA desde 2003), se unen otros diálogos bilaterales (Corea del Sur-África desde 2006, Turquía-África desde 2008) y birregionales (Nueva Asociación Estratégica Asia-África, NAASP, desde 2005, y Asociación Estratégica África-América del Sur, ASA, desde 2006). Y para estos cooperantes, parte de los cuales han vuelto con fuerza a ASS en los últimos años, las motivaciones son similares a las de los donantes del CAD, a saber, una combinación de intereses nacionales y mutuos¹⁴.

¹² KANBUR, R. y SUMNER, A., “Poor Countries or Poor People? Development Assistance and the New Geography of Global Poverty”, *Cornell University Working Paper*, 2011/08, 2011; CHANDY, L. y GERTZ, G., “Poverty in Numbers: The Changing State of Global Poverty from 2005 to 2015”, *The Brookings Institution Policy Brief*, 2011/01, 2011; SUMNER, A., “Where Do the Poor Live”, *World Development*, 40 (5), 2012; y CARBONNIER, G. y SUMNER, A., “Reframing aid in a world where the poor live in emerging economies”, *Revue Internationale de Politique de Développement*, 3, 2012.

¹³ BIRDSALL, N., “The Global Financial Crisis. The Beginning of the End of the ‘Development’ Agenda?”, *Center for Global Development Working Paper*, 3/2012, 2012, p. 3.

¹⁴ UNCTAD, *Economic Development in Africa Report 2010. South-South Cooperation: Africa and New Forms of Development Partnership*. United Nations, Nueva York y Ginebra, 2010, pp. 12-23. Para las motivaciones de Brasil y Sudáfrica, véase DREHER, P., NUNNENKAMP, P. y THIELE, R., “Are ‘New’ Donors Different?...”, pp. 1951-1952; para China e India, PAULO, S. y REISEN, H., “Eastern Donors and Western Soft Law: Towards a DAC Donor Peer Review of China and India?”, *Development Policy Review*, 28 (5), 2010, pp. 542-543. Para los BASIC, KRAGELUND, P., “Back to BASICS? The Rejuvenation of Non-traditional Donors’ Development Cooperation with Africa”, *Development and Change*, 42 (2), 2011, pp. 591-598 y “The Potential

Tal y como se desprende de la doctrina de la UE, el PNUD y el propio CAD, la CID, como herramienta de la política exterior, se implementa a través de tres macro-instrumentos, de los que la AOD es sólo uno de ellos y no el más importante en términos de impacto en el desarrollo. La UE, como actor global, asume en el *Tratado de Lisboa* que “la política de la Unión en el ámbito de la cooperación al desarrollo se llevará a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión” (artículo 208), la cual reúne las 3D y recoge el “diálogo político con terceros países” como mega-instrumento de la misma (artículo 27). El diálogo político engloba los acuerdos comerciales (que se llevarán a cabo “en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión”, artículo 207) y la AOD (cuyas acciones derivadas “serán coherentes con la política de desarrollo de la Unión y se llevarán a cabo conforme a los principios y objetivos de su acción exterior”, artículo 212). Esta clasificación inspira la relación de la UE con los países ACP, donde se mantiene la cooperación en forma de diálogo político para impulsar acuerdos comerciales (los famosos EPA) acompañados de AOD¹⁵ (Figura 1).

Figura 1. Macro-instrumentos de la CID



Fuente: véase texto y nota 14.

El diálogo político se materializa en los acuerdos entre gobiernos (vía cumbres bilaterales, regionales, multilaterales) para impulsar las 3D, y que, por tanto, incluyen objetivos específicos de Desarrollo. Estos acuerdos deberían

Role of Non-Traditional Donors' Aid in Africa”, *International Centre for Trade and Sustainable Development Issue Paper*, 11, 2011, pp. 8-9, 13. Y para países específicos, KRAGELUND, P., “India’s African Engagement”, *ARI*, 19-01-210, pp. 3-4; DREHER, P. y THIELE, R., “Rogue Aid? The Determinants of China’s Aid Allocation”, *Courant Research Centre Discussion Papers*, 93, 2011, pp. 10-13, 21-28; y HUMPHREY, J., “Chinese Development Cooperation and the EU”, *European Development Cooperation to 2020*, 17, 2011, p. 2.

¹⁵ Para la doctrina PNUD de los tres pilares (AOD, comercio y diálogo político para temas de seguridad), véase PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*. Mundi-Prensa, Barcelona, 2005, pp. 2-3.

estar presididos por el principio de coherencia de políticas (los objetivos de las políticas cambiarias, comerciales, migratorias y de defensa también deberían promover, o al menos no bloquear, el desarrollo). En este sentido la CSS y Triangular promueven la visión de la CID como diálogo político (asociación es la palabra clave), más allá de la ayuda. Pero tanto en la concepción reduccionista de la cooperación tradicional identificada con la AOD como en la CSS y Triangular la coherencia de políticas sigue siendo la gran asignatura pendiente. Y ello es así a pesar de las enfáticas (y performativamente reiteradas) declaraciones de la doctrina de CSS, como los *Principios Guía para la CSS del G-77 y China* de 2009, con su apuesta por la “asociación amplia y la solidaridad”, “la completa, equidad”, “el respeto mutuo y el mutuo beneficio”, y la apelación a “la autoafirmación colectiva de los países en desarrollo”. Como muestra, baste señalar que los BRIC aplican a la importación de productos africanos aranceles que triplican en promedio los de EEUU y la UE¹⁶.

Por su parte, los acuerdos comerciales, son instrumentos entre gobiernos para impulsar la conexión entre comercio y desarrollo, que suelen ir acompañados de Financiación Oficial al Desarrollo (Otros Flujos Oficiales y AOD). En este sentido la UE tiene sin cerrar la negociación de los EPA (Acuerdos de Asociación Económica, en sus siglas en inglés) con los países de ASS, precisamente por problemas de coherencia de políticas (los acuerdos finalmente no deben ser tan beneficiosos cuando los gobiernos africanos se niegan a firmarlos), que está deteriorando la imagen de la UE como donante en beneficio de los enfoques más pragmáticos de los BIC¹⁷.

¹⁶ Para la coherencia en el sistema CAD, véase OLIVIÉ, I., “De la coherencia de políticas a la financiación global para el desarrollo: cómo superar el trabalenguas de la agenda política”, *Documento de Trabajo del Área de Cooperación Internacional y Desarrollo del Real Instituto Elcano*, 5/2012, 2012; y para la CSS, DOMÍNGUEZ, R., “La agenda sofisticada de eficacia+eficiencia”, en S. Tezanos (dir.), *La Ayuda en América Latina. Mapa estratégico para una cooperación del siglo XXI*. Thomson Reuters/Civitas, Madrid, 2010, pp. 93-94; ALOP, *Cooperación Sur-Sur. Un desafío al sistema de Ayuda*. Reality of Aid, Medellín, 2010, *passim*; SANAHUJA, J.A., “Entre los ODM y la cooperación sur-sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe”, *Pensamiento Iberoamericano*, 8 (1), 2011, pp. 216-218; y KRAGELUND, P., “India’s...”, p. 3. Los principios guía de la CSS se pueden consultar en BRANT, P., “South-South Cooperation: A Concept Paper”, *International Poverty Reduction Center in China Working Paper*, 3, 2011, p. 9. El dato sobre aranceles en APP, *Africa...*, p. 44.

¹⁷ CARBONE, M., “Au-delà de l’aide: la cohérence des politiques de développement de l’Europe”, *Revue Internationale de Politique de Développement*, 3, 2012; RAMPÀ, F. y BILAL, S., “Emerging economies in Africa and the development effectiveness debate”, *European Center for Development Policy Management Discussion Paper*, 107, 2011, p. 17; y BELLO, O. Y MANRIQUE, M., “¿El despegue de África?”, en A.M. MARTININGUI y R. YOUNG (EDS.), *Desafíos para la política exterior europea 2012. Una Europa geoeconómica*. FRIDE, Madrid, 2011, pp. 102, 109-110. Sólo 10 de los 47 países de ASS han firmado EPA, que requieren desarmes arancelarios para más del 80% de los productos procedentes de la UE. Véase APP, *Africa...*, pp. 44-46.

Finalmente, el tercer macro-instrumento de la política de cooperación es la AOD. Desde 1969, se definió como una transferencia de recursos de origen público que los países del CAD deben destinar a la promoción del desarrollo y el bienestar en los países receptores de la lista CAD, con un elemento concesional mínimo (donación) del 25% fijado desde 1972: el porcentaje de concesionalidad se calcula como la ratio entre elemento de donación y el valor nominal del crédito, siendo el primero la diferencia entre el valor nominal del crédito y el valor presente del servicio de la deuda en la fecha de cancelación sumando todas las amortizaciones y los intereses (y, por tanto, el elemento de donación depende del tipo de interés del crédito en cuestión, de la duración o vencimiento del mismo y del período de gracia). Por debajo de ese 25% concesional, los restantes préstamos de origen público se consideran Otros Flujos Oficiales y no se registran como AOD¹⁸.

CRISIS DE IDENTIDAD DEL SISTEMA DE COOPERACIÓN DEL CAD

Aunque algunos autores, como David Sogge, ponen en duda que el sistema de ayuda del CAD sea un régimen de políticas, de acuerdo a la definición canónica de “los principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión, implícitos y explícitos, alrededor de los que convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales”, el balance de los 50 años del CAD parece confirmar que la noción de “arquitectura de la ayuda” que da la OCDE (“un conjunto de reglas e instituciones que gobiernan los flujos de ayuda a los países en desarrollo”) se aproxima mucho al concepto de régimen de políticas¹⁹.

Por tanto, aquí se utilizará el término sistema de cooperación (que no solo de ayuda) como equivalente a régimen de políticas. Y en tal sentido, el sistema de cooperación del CAD, centrado en un oligopolio de la gestión de la AOD para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (una agenda de desarrollo humano en la que se ha dado muy poca importancia a la coherencia de políticas, como muestra la debilidad de los indicadores para verificar la metas del ODM 8 sobre la asociación global para el desarrollo), está en una irreversible crisis de identidad de objetivos, actores e instrumentos²⁰ debido principalmente a tres factores. En primer lugar, la falta de eficacia macroeco-

¹⁸ DAC, “Is it ODA?”, 2008, <http://www.oecd.org/dataoecd/21/21/34086975.pdf>.

¹⁹ SOGGE, D., “Sistema de Ayuda...”, pp. 12-20; y DOMÍNGUEZ, R., “50 años del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE”, *Claves para el Desarrollo*, 2011/07, 2011.

²⁰ SEVERINO, J.M. y RAY, O., “The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy”, *Center for Global Development Working Paper*, 167, 2009, pp. 2-17.

nómica de la AOD, que ha reforzado las voces contrarias a la misma tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo (esta crisis de legitimidad es especialmente patente en ASS, que es la región más dependiente de la ayuda). En segundo lugar, la proliferación de nuevos actores (países emergentes y donantes privados), que están haciendo perder importancia relativa a la ayuda CAD. Y en tercer lugar, la crisis económica y los problemas de deuda soberana de los países desarrollados, que han generado un nuevo período de fatiga de la ayuda (descenso de la AOD en términos reales en 2011, la primera caída desde 1997) en un contexto de desplazamiento del poder económico mundial hacia los países emergentes y en desarrollo.

La crisis de legitimidad de la AOD se ha cebado precisamente en el contexto subsahariano porque es ahí donde la elevada dependencia de la ayuda (en 27 países de la región la AOD supera el 10% PNB, lo que significa, como mínimo, un tercio de aporte al presupuesto público) muestra los efectos deletéreos que esta puede tener, generando una verdadera trampa o maldición. Tales efectos se concretan en la enfermedad holandesa (la AOD produce una apreciación del tipo de cambio de la moneda local que reduce la competitividad de las exportaciones); la expansión del gasto público en consumo y el efecto *crowding out* del sector privado; la desviación de capacidades técnicas locales que acaban descapitalizando al sector público (fuga de funcionarios hacia las unidades de implementación de las agencias donantes que pagan mejor); y la destrucción de la calidad institucional al debilitar la rendición de cuentas entre la ciudadanía y el gobierno (que está más ocupado en hacerlo ante los donantes) y relajar los incentivos para acometer reformas fiscales que, al cabo, movilicen recursos domésticos para disminuir la dependencia de la ayuda²¹.

En tal sentido, el debate en ASS se plantea entre dos polos: quienes, como Dambisa Moyo, proponen una estrategia de salida de la AOD (que supuestamente promovería la dependencia, aumentaría la corrupción y perpetuaría la mala gobernabilidad y la pobreza), y sustituirla por un *mix* de IED (de China y de otros países emergentes), acceso a los mercados de capital, remesas y microcréditos, que permitan conseguir fuentes autónomas de ingreso; y quienes, como Jonathan Glennie, consideran que el problema no es la AOD (que seguirá siendo necesaria en diversos países de la región para cubrir el déficit de financiación para el desarrollo), sino la elevada dependencia de este flujo, lo que requiere disminuir (no aumentar) la dosis del mismo²².

²¹ MANNING, R., "Aid...", pp. 13-19. Sobre la crisis de legitimidad véase ZIMMERMANN, F. y SMITH, K., "More actors, more money, more ideas for international development cooperation", *Journal of International Development*, 23 (5), 2011, p. 733.

²² MOYO, D., *Dead Aid. Why aid is not working and how is a better way for Africa*. Farrar, Straus and Giroux, Nueva York, 2009; GLENNIE, J., *The trouble with aid. Why less could mean more*

En cualquiera de los dos casos, las agencias donantes y los actores privados de los países del CAD deberían cambiar de una vez por todas el enfoque asistencialista o mesiánico sobre los problemas de desarrollo de ASS, y olvidarse de la pornografía del desarrollo consistente en la utilización de imágenes impactantes de hambre, enfermedad y pobreza para mover a la caridad, que lo único que hacen es perpetuar la dependencia de los países africanos²³. Igual que el resto de la gente, la población de esos países quiere ser tratada como personas con agencia que aspiran a una igualdad efectiva de oportunidades para desarrollar sus capacidades de acuerdo a la vida que valoran (y sus preferencias reveladas indican que buscan mejorar su condición, no dedicarse al folklore estilo National Geographic, la otra imagen recurrente de la región).

El segundo de los elementos de la crisis de identidad del sistema de cooperación del CAD es la proliferación de actores en detrimento de la eficacia de la ayuda. A la enorme complejidad del sistema CAD (126 agencias bilaterales de 23 países y 263 agencias multilaterales, pese a que la AOD multilateral se ha mantenido en torno al 30% desde 1990), contribuyen ahora nuevos actores públicos y privados, que pueden aumentar la fragmentación y los problemas de coordinación, aunque aportan competencia en el mercado de provisión de ayuda. Así, hay al menos 32 países que brindan ayuda fuera del CAD, con el liderazgo de China en cuanto a capacidad de fijar agenda (Consenso de Beijing). Además, hay varios cientos de INGOS (ONG internacionales), entre las cuales World Vision (con sus 46.000 trabajadores y \$2,6 millardos de presupuesto), CARE, Médicos Sin Fronteras, Oxfam o Save the Children, con presupuestos superiores cada una de ellas a \$500 millones anuales y financiación mayoritariamente privada, distribuyen más ayuda que las 40 agencias o equivalentes del sistema ONU. Por último, hay asimismo grandes fundaciones empresariales (como la Fundación Bill y Melinda Gates, que, con un presupuesto anual de \$3 millardos, se sitúa a la altura de 15 donante del CAD y en el sector salud es el tercer donante mundial) que aportan nuevas soluciones (Consenso de California), y que en ASS también están desplegando sus propuestas, como ocurre con la Fundación del magnate de las tele-comunicaciones de origen sudanés Mo Ibrahim²⁴.

for Africa. Zedbooks, Nueva York, 2008.

²³ DOMÍNGUEZ, R., “Celebridades y cooperación al desarrollo: manejar con cuidado”, *ARI*, 28/09/2010; y SANKORE, R., “Behind the Image: Poverty and Development Pornography”, Pambazuka News, 2005 www.pambazuka.org.

²⁴ KHARAS, H., “La ayuda al desarrollo en el siglo XXI”, *Sistema*, 213, 2009; DOMÍNGUEZ, R., “RSC y Cooperación Internacional para el Desarrollo: buscando la colaboración estratégica”, *Documentos de trabajo sobre cooperación y desarrollo*, 2010/04, 2010, p. 17; “OECD at 50: Development co-operation past, present and future”, en *Development Cooperation Report 2011*; ZIMMERMANN, F. y SMITH, K., “More...”, pp. 724-731; y MANNING, R., “Aid...”, p. 7.

Finalmente, el tercer elemento que explica la crisis de identidad del sistema de cooperación del CAD es el desplazamiento del poder económico mundial hacia los países emergentes y en desarrollo, que se ha acelerado con la crisis económica y de deuda de los países desarrollados y particularmente de la zona Euro y la UE (en 2011 con déficit público sobre PIB de 4,1 y 4,5% respectivamente, y deuda pública sobre PIB de 87,2 y 82,5% respectivamente). La AOD del sistema CAD se sustentaba en una división Norte/Sur (una metáfora jerárquica de las relaciones internacionales en el viejo orden de la Guerra fría) que se ha disuelto con la crisis financiera y la Gran Recesión que estallaron en 2008, de manera que del mundo del G-7/G-77(133) y el momento de las peticiones de doblar la ayuda para ASS se ha pasado al mundo al revés del G-20 y su agenda del crecimiento económico compartido que refleja los principios y objetivos de los proveedores de CSS²⁵. Y entre ellos, ya está Sudáfrica, que reforzó su posición como único representante regional en el G-20, a partir de la co-presidencia del Grupo de Trabajo de Desarrollo, y que se ha integrado definitivamente a fines de 2010 en el club de los ahora BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica)²⁶.

Desde la década de 1990, varios países del denominado Sur se convirtieron en economías emergentes y cada vez más influyentes por su peso demográfico y su rápido crecimiento económico, y pasaron a ser verdaderos polos de desarrollo como ahora los denominan el Banco Mundial y el G-20: Chindia (la suma de China e India), los BRICS, los BASIC (los BRICS sin Rusia), los BRIICK (los BRIC más Indonesia y Corea del Sur), el E-7 (los BRIC más Indonesia, México y Turquía), los CIVETS (Colombia, Indonesia, Vietnam,

²⁵ DOMÍNGUEZ, R., “La crisis de identidad del sistema de ayuda”, en *Nombres propios*. Fundación Carolina, Madrid, 2 de mayo de 2011, pp. 1-3, <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/nombrespropios/Paginas/nombrespropios.aspx>; y ZIMMERMANN, F. y SMITH, K., “More...”, p. 733. Para un repaso de los principales llamamientos a incrementar el volumen de AOD en general y ASS en particular, ver HAAN, A. DE, “Aid: The Drama, the Fiction, and Does it Work?”, *International Institute of Social Studies Working Paper*, 448, 2009, pp. 9-11.

²⁶ Sobre Sudáfrica como nuevo BRIC y su papel en las instituciones multilaterales véase el número monográfico de *Poverty in Focus. What Can IBSA Offer to the Global Community*, 21, 2010; CHIDAUSE, M., “Cooperación Sur-Sur o hegemonía del Sur? El papel de Suráfrica como ‘superpotencia’ y donante en África”, en ALOP, *Cooperación Sur-Sur...* pp. 55-65; CARMODY, P., “Another BRIC in the Wall? South Africa’s Development Impact and Contradictory Rise in Africa and Beyond”, *European Journal of Development Research*, 24 (2), 2012; JORDAAN, E., “South Africa, Multilateralism and the Global Politics of Development”, *European Journal of Development Research*, 24 (2), 2012; SIDIROPOULOS, E., “L’Afrique du Sud sur l’échiquier mondial: ‘donateur’ emergent et acteur géopolitique”, *Revue Internationale de Politique de Développement*, 3, 2012; y *The BRICS Report. A Study of Brazil, Russia, India, China, and South Africa, with special focus on synergies and complementarities*. Oxford University Press, Nueva Delhi, 2012, pp. 142-169.

Egipto, Turquía y Sudáfrica), o los EAGLES (las economías emergentes que lideran el crecimiento que agrupan al E-7 más Corea del Sur, Taiwán y Egipto) y su nido (una lista de espera integrada por otros 12 países) forman parte del nuevo mapa del poder económico mundial. Todas estas agrupaciones van a influir cada vez más en la economía internacional por la aceleración de su proceso de desarrollo, frente a los países ricos altamente endeudados (EEUU) y además fuertemente envejecidos (UE y Japón)²⁷. *The Economist* calcula que la contribución de Chindia al crecimiento del producto mundial en 2012 será cercano al 50% y el de todos los emergentes del 82%, frente al 18% de las economías desarrolladas (donde la Eurozona restará más de 2 puntos)²⁸. Entre 2015 y 2020, China superará el PIB (en paridad de poder adquisitivo) de EEUU, Chindia lo hará en 2015, el E-7 superará al del G-7 en 2020 y los países en desarrollo a los países desarrollados en 2018. A tipo de cambio corriente, China podría desplazar a Estados Unidos en 2032, el E-7 al G-7 en 2022 y los países en desarrollo a los desarrollados en 2018, que ya está a la vuelta de la esquina²⁹.

Todos estos grandes y medianos países se han convertido en actores de la CSS, como catalizadora de su nuevo poder blando basado en la atracción (“la habilidad para establecer la agenda política y determinar el marco del debate de tal manera que configure las preferencias de otros”), exportando sus expe-

²⁷ Ante esta situación la estrategia de los tanques de pensamiento en los países desarrollados está basada en apelar al incremento de la cooperación, independientemente de que se reconozca o se matice el vuelco en la distribución del poder económico mundial. Véase BIRDSALL, N., “The Global...”, pp. 13-19; y NIBBLETT, R. “The Economic Crisis and the Emerging Powers: Towards a New International Order?”, *ARI*, 20/02/2012. Frente a ello, otros consideran la inminencia en una generación de un mundo unipolar dominado por China: SUBRAMANIAN, A., “The Inevitable Superpower: Why China’s Dominance is a Secure Thing”, *Foreign Affairs*, 90 (5), 2011.

²⁸ “Absent friends. World economic growth is originating almost exclusively from the emerging world”, *The Economist*, 24 de enero de 2012, <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2012/01/daily-chart-10>.

²⁹ Los BRIC fueron los primeros emergentes identificados como tales por Goldman Sachs en 2001. Los BASIC se formaron para coordinar sus estrategias en la Cumbre de Copenhague de 2009 sobre cambio climático. Los BRICS para coordinar estrategias de cara a las reuniones del G-20 en 2010. BRIICK es una denominación acuñada por el Banco Mundial en 2011 para identificar los polos de desarrollo. Los CIVETS son una especie de segunda generación de los emergentes identificada por la Economist Intelligence Unit en 2009. El E-7 es una agrupación acuñada por Price Waterhouse Coopers en 2011. EAGLES (Emerging and Growth-Leading Economies) es la marca BBVA desde 2010. A todos estos acrónimos se unió BRICSAM en 2008, los BRICS más los países de la ASEAN y México, con la que este último intenta no quedarse descolgado del grupo de los emergentes, a través del Center for International Governance Innovation. Todas las referencias se pueden consultar en OLIVIE, I. (COORD.), *Nunca desaproveches...*, p. 22.

riencias exitosas de desarrollo (“una economía exitosa es una importante fuerza de atracción”), además de lo que conocieron como receptores de ayuda³⁰. En particular, China redujo entre 1981 y 2008 en 662 millones el número de pobres (el 67% de la disminución mundial de pobreza) tras un súper ciclo de crecimiento económico que dura ya más de 30 años con tasas del 10% acumulativo anual. Y este logro excepcional lo ha hecho con su propias recetas, que contrastan con las del Consenso de Washington: capitalismo de Estado, reformas graduales basadas en la experimentación y las instituciones propias, apertura controlada al exterior, autoritarismo político, flexibilidad y adaptación de los préstamos culturales a las circunstancias locales. Este es el Consenso de Beijing que los dirigentes chinos teorizaron como poder blando, y varios analistas internacionales consideran más bien una forma de “poder inteligente” (como combinación de poder duro y blando) o “dominio económico”³¹. Un poder que ha tenido un impacto muy positivo para ASS, aunque la discusión está abierta.

ÁFRICA SUBSAHARIANA: LA BOTELLA MEDIO LLENA

ASS ha empezado a dejar atrás la imagen del continente desvalido dependiente de la ayuda y se ha incorporado al club de las economías emergentes en el mundo multipolar³². *The Economist* popularizó en diciembre de 2011

³⁰ NYE, J.N., “Soft Power”, *Foreign Policy*, 80 (2), p. 166; y NYE, J.N., “Soft Power: Thinking Again”, *Foreign Policy*, 2006, http://www.foreignpolicy.com/articles/2006/02/22/think_again_soft_power, donde se incluye la economía exitosa entre otros recursos del poder blando como la cultura, los valores políticos o la política exterior (incluida la CID).

³¹ La utilización del término poder blando lo hizo el Presidente Hu Jintao en 2007 y su principal recurso fue el Consenso de Beijing. HAAN, A. de, “Will China change international development as we know it?”, *Journal of International Development*, 23 (7), 2011, p. 889; y CHO, Y.N. y JEONG, J.H., “China’s Soft Power. Discussions, Resources, and Prospects”, *Asian Survey*, 48 (3), 2008, p. 455-546. La definición de “poder inteligente” (en NYE, J.N., “Soft Power: Thinking Again”), corresponde al término “dominio económico” de Arvin Subramanian (“la habilidad de conseguir que otros hagan lo que tú quieres o prevenir que te obliguen a hacer lo que no quieres”). SCISSORS, D. y SUBRAMANIAN, A., “The Great China Debate. Will Beijing Rule the World”, *Foreign Affairs*, 2012, <http://www.foreignaffairs.com/articles/136785/dereks-scissors-arvind-subramanian/the-great-china-debate>. Sobre el Consenso de Beijing como poder blando véase CHO, Y.N. y JEONG, J.H., “China’s... pp. 455, 461-466. Para más precisiones, FANJUL, E., “El ‘Consenso de Beijing’: universalidad y particularidad del modelo chino”, *Información Comercial Española*, 858, 2011; GONZÁLEZ RICHARDSON, P., “China and Africa: A Mutually Opportunistic Partnership?”, *ARI*, 17-06-2010, p. 7; y la discusión de HAAN, A. DE, “Will China...”, pp. 896-897. El dato del 67% proviene de este último trabajo (p. 882) y el de la reducción absoluta de la pobreza de la nota del Banco Mundial de 29 de febrero de 2012, http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/0,,contentMDK:23129612-pag ePK:64165401-piPK:64165026-theSitePK:469372,00.html?cid=EXT_FBWB_D_EXT.

³² RADELET, S., *Emerging Africa. How 17 countries are leading the way*. Center for Global De-

este cambio de percepción al hablar de *raising* África y de sus “economías de la esperanza” y el FMI ha lanzado su informe regional en abril de 2012 bajo el lema “crecimiento sostenido en medio de la incertidumbre global”. Y es que, como ha subrayado la vicepresidenta del Banco Mundial, la nigeriana Ngozi Okongu-Iewala, ASS creció más rápido que Brasil e India entre 2000 y 2010³³. Entre 2000 y 2008, ASS progresó más rápido que la economía mundial en términos acumulativos anuales per cápita (2,4% frente a 1,7%) y más que América Latina y el Caribe (2,3%), con un crecimiento promedio del PIB entre 2000 y 2011 de un nada desdeñable 4,5%³⁴. Y las proyecciones del Fondo indican que en los próximos años ASS seguirá creciendo más deprisa que la economía mundial, que los países desarrollados y que algunos emergentes como Brasil (Cuadro 1).

Cuadro 1. Tasas de variación anual del PIB

Regiones y países	2010	2011	2012	2013
Mundo	5,3	3,9	3,5	4,1
Países Avanzados	3,2	1,6	1,4	2,0
Economías emergentes y en desarrollo	7,5	6,2	5,7	6,0
África Subsahariana	5,3	5,1	5,4	5,3
Eurozona	1,9	1,4	-0,3	0,9
Estados Unidos	3,0	1,7	2,1	2,4
China	10,4	9,2	8,2	8,8
India	10,6	7,2	6,9	7,3
Brasil	7,5	2,7	3,0	4,1

Fuente: FMI, *Perspectivas de la economía mundial, Abril de 2012. Reanudación del crecimiento, peligros persistentes*. FMI, 2012, p. 2.

Una “revolución capitalista” está en marcha en ASS de la mano de la “revolución silenciosa” producida por los BRIC, con China a la cabeza, que ha permitido introducir presiones competitivas en el sistema de cooperación. En la región se encuentran 6 de las 10 economías de mayor crecimiento a nivel

velopment, Washington, 2010; ROCHA, M. DE LA y GÓMEZ CLIMENT, L., “África: una visión optimista”, *Economía Exterior*, 55, 2010-11; LIN, J.Y. y ROSENBLATT, D., “Shifting Patterns of Economic Growth and Rethinking Development”, *World Bank Policy Research Working Paper*, 6040, 2012, pp. 21-22.

³³ “Africa’s hopeful economies. The sun shines brights”, *The Economist*, 3-12-2011, <http://www.economist.com/node/21541008>; IMF, *Regional Economic Outlook. Sub-Saharan Africa. Sustained Growth amid Global Uncertainty*. IMF, Washington, 2012; y DOMÍNGUEZ, R., “La crisis... p. 4.

³⁴ SUNDARAM, J.K., SCHWANK, O. y VON ARNIM, R., “Globalization and development in sub-Saharan Africa”, *DESA Working Paper*, 112, 2011, p. 2; y APP, *Africa...*, p. 14.

mundial entre 2001 y 2010 (Angola, Níger, Etiopía, Chad, Mozambique y Ruanda, en una horquilla entre el 11,1 y el 7,6% de promedio anual), 8 de las 10 en 2011 (Ghana, Congo, Etiopía, Mozambique, Nigeria, Ruanda, República Democrática del Congo y Zimbawe), y 10 de los 30 países del mundo que más han mejorado el clima de negocios. En otras dimensiones de desarrollo, las comparaciones con los BRIC también empiezan a ser relativamente favorables para muchos de los países africanos en términos de calidad de la democracia (comparados con China), corrupción (con Rusia) o en el índice de *doing business* (con India)³⁵.

Frente al (afro)pesimismo reinante en la primera época de evaluación de la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), donde el diseño de las metas mediante progresos relativos tendía a penalizar el rendimiento de ASS ya que esta era la región que presentaba los niveles peores de partida³⁶, diversos informes recientes muestran los avances en la reducción de pobreza y en las otras metas de los ODM en ASS. Baste señalar que 11 de los 20 países que más han avanzado en términos absolutos en la consecución de los ODM son LIC de ASS, que en el 76% de la región se ha reducido la pobreza, y que respecto a las otras metas (1.8: niños menores de 5 años con desnutrición; 1.9: población que pasa hambre; 2.1: asegurar que para 2105 todos los niños acaben la primaria; 3.1: eliminar las desigualdades entre los sexos en todos los niveles de enseñanza; 4.1 y 4.3: reducir en dos terceras partes la mortalidad de los menores de 5 años; 5.2: reducir la mortalidad materna en un 75%; 5.5: acceso universal a la salud reproductiva; 6.1 y 6.7: detener la propagación del SIDA y la tuberculosis; y 7.8: reducir a la mitad el porcentaje de personas sin acceso a agua potable) como mínimo un 60% de los países africanos han progresado en los indicadores³⁷. Incluso en el tema del SIDA, que es la única

³⁵ KAPSTEIN, E.B., "Africa's Capitalist Revolution", *Foreign Affairs*, 88 (4), 2009; y WOODS, N., "Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance", *International Affairs*, 84 (6), 2008. Para los datos véase APP, *Africa...*, pp. 101, 14; y ERNST & YOUNG, *Building bridges. Ernst & Young's 2012 attractiveness survey. Africa*. Ernst & Young / Oxford Economics, 2012, pp. 6, 20.

³⁶ EASTERLY, W., "How the Millennium Development Goals are Unfair to Africa", *Global Economy and Development Working Paper*, 14, 2010; y VANDEMOORTELE, J., "The MDG Conundrum: Meeting the Targets Without Missing the Point", *Development Policy Review*, 27 (4), 2009, pp. 362-363.

³⁷ Véase PINKOVSKI, M. y SALA-i-MARTIN, X., "African Poverty is Falling... Much Faster than You Think!", *NBER Working Paper*, 15775, 2010; ODI, *Millennium Development Goals Report Card. Learning from Progress*. ODI, Londres, 2010; y KENNY, C. y SUMNER, A., "More Money or More Development: What Have the MDGs Achieved?", *Center for Global Development Working Paper*, 278, 2011, p. 18. Para un balance actualizado de los ODM, EVANS, A. y STEVEN, D., "Beyond the Millennium Development Goals. Agreeing to a Post-2015 Development Framework", *Managing Global Order Working Paper*, 24 de abril de 2012; y en particular

meta en que se quedó por debajo de ese porcentaje de mejora, la tasa de incidencia se ha reducido en 22 países de la región en más de un 25% durante 2001-2010³⁸.

Sin embargo, la nueva fórmula multiplicativa del Índice de Desarrollo Humano (IDH), que sitúa a ASS en el rango de IDH bajo (con 35 países incluidos en ese intervalo), frente a la fórmula aditiva anterior con la que salía en el rango IDH medio (con 22), ha vuelto al afropesimismo inicial al penalizar a los países que, pese a tener unos niveles decentes de salud y educación, rinden cifras bajas de PIB per cápita. Por ello conviene señalar que, aunque ASS haya tenido un progreso más lento en su IDH desde 1970 hasta 2010 que otros 11 países de fuera de la región que entonces tenían un IDH similar al de ASS, 6 de los 10 países que más mejoraron su IDH entre 2000 y 2010 fueron subsaharianos (Ruanda, Sierra Leona, Mali, Mozambique, Burundi, los cinco primeros de la lista, y Níger, el séptimo)³⁹.

Para progresar en estos indicadores y cerrar las brechas que todavía le separan con otras regiones en desarrollo⁴⁰, ASS necesitará algo más que compromisos adicionales de AOD. África fijó su posición común ante el IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (Busan, 30 de noviembre al 1 de diciembre de 2011), con la denominada declaración de Adis Abeba de 30 de septiembre de 2011 (*African Consensus and Position on Aid Effectiveness. Aid Reform for Africa's Development*), bajo el auspicio de la Unión Africana y la NEPAD

para ASS, WORLD BANK, *African Development Indicators 2011*. World Bank, Washington, 2011, pp. 46-58; ECA/AU/ADB/UNDP, *Assesing Progress in Africa toward the Millenium Development Goals. MDG Report 2011*, 2011; APP, *Africa...*, pp. 22-30; y ERNST & YOUNG, *Building...*, p. 24.

³⁸ APP, *Africa...*, p. 10.

³⁹ EASTERLY, W. y FRESCHI, L. "The First Law of Development Stats: Whatever our Bizarre Methodology, We make Africa look Worse", diciembre 2010, <http://aidwatchers.com/2010/12/the-first-law-of-development-stats-whatever-our-bizarre-methodology-we-make-africa-look-worse/>. Y la respuesta de RODRÍGUEZ, F.R., "What's the new HDI tell us about Africa", diciembre 2010, <http://hdr.undp.org/en/humandev/lets-talk-hd/2010-12a/>.

⁴⁰ Esta es otra manera de analizar el atraso de ASS en términos de desarrollo humano, donde las diferencias absolutas con otras regiones como Asia y América Latina son muy aparentes en los indicadores de pobreza, PIB per cápita, alfabetización, tasa de escolarización, o supervivencia infantil, entre otros, y si se comparan con el promedio de la OCDE en términos de años de convergencia resultan todavía abrumadoras: 94 años para igualar el PIB per cápita en paridad de poder adquisitivo, 128 la esperanza de vida, 69 para la alfabetización, 117 para la escolarización primaria y 107 para la supervivencia infantil. Y lo mismo cabe decir de otros indicadores de acumulación de capital físico y humano como la densidad de carreteras pavimentadas, consumo de electricidad, líneas de teléfono per cápita, mortalidad infantil y años de escolarización. Para una presentación de los datos véase, BROOKS, D.H. ET AL., "Closing Development Gaps: Challenges and Policy Options", *Asian Development Bank Economics Working Paper Series*, 209, 2010, pp. 3, 5, 8 y 15.

(Nueva Asociación por el Desarrollo de África). Dado que la declaración final del IV Foro (*Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo*) reconoce la centralidad de los ODM hasta 2015 en la agenda de desarrollo internacional, merece la pena cotejar las propuestas africanas de Adis Abeba con las recogidas en el documento final de Busan.

En el consenso africano se planteó que la ayuda es solamente una de las muchas fuentes de financiación para el desarrollo de África, región que necesita desbloquear los recursos domésticos mediante el estímulo a los sectores económicos productivos (“mirar más allá de la ayuda, a través del uso efectivo e innovador de recursos domésticos y el desarrollo de capacidades de implementación apropiadas, con el sector privado desempeñando un papel clave” #18). También que la ayuda debe ser usada como un catalizador para apoyar las prioridades de África, con la visión específica de desbloquear la base doméstica de recursos para el desarrollo (“los recursos de la ayuda desempeñan un papel catalizador... añadiendo valor a los esfuerzos nacionales por medio de las inversiones en desarrollo humano y sectores productivos”, #24). Y se reclamó la coherencia entre las políticas de ayuda y no ayuda como condición para que los esfuerzos de desarrollo de los donantes tradicionales (#45) y los proveedores de CSS (#34 y 41) fueran efectivos. En Busan, esta música (ayuda como catalizador del sector privado, movilización de recursos domésticos, y coherencia de políticas) sonó con fuerza, pero en un contexto que marca el final de la “edad dorada para la ayuda” del CAD, basado en el monopolio –ejercido desde el fin de la Guerra fría– en la provisión de AOD y la configuración de la agenda de desarrollo internacional⁴¹.

Y es que, si en alguna región se ha constatado en los últimos años la pérdida de posiciones relativas del CAD, en términos de financiación del desarrollo y de *agenda setting*, esa ha sido ASS. Los países emergentes y en desarrollo incrementaron sus flujos oficiales hacia la región para promover el comercio y la IED de acuerdo a una filosofía *win-win* basada en la interdependencia de intereses (pero que elude la distribución de ganancias) y en un *mix* de políticas construido sobre su propio éxito (sector público fuerte, alianzas público privadas, políticas de inversión e industriales planificadas) muy alejado del Consenso de Washington. De todos ellos, China, por su larga trayectoria en la región y su actual peso decisivo en la economía mundial, es el que ha tenido una influencia más destacada a partir del lanzamiento del diálogo político con

⁴¹ ELLIOT, L. “Why de golden era for overseas aid is over – for now”, *The Guardian's Economics Blog*, abril 2012, <http://www.guardian.co.uk/business/economics-blog/2012/apr/04/overseas-aid-golden-age-over>.

África en 2000 bajo la apelación a “un equitativo y justo nuevo orden político y económico internacional”⁴².

ÁFRICA SUBSAHARIANA Y EL AMIGO CHINO

China ha construido su propio relato para la promoción del desarrollo en otros países en sendos documentos que publicó a lo largo de 2011. Un argumentario que converge con la retórica del desarrollo humano (un “desarrollo científico” que asegura que “el desarrollo es para las personas, de las personas y comparte sus frutos con las personas”) y “sostenible”, de la agenda social de la globalización. Un “desarrollo independiente” y “abierto” a partir de los valores de la cooperación (“desarrollo cooperativo”), la paz (“desarrollo pacífico”), la “igualdad y el beneficio mutuo” (“desarrollo compartido”), en un mundo multipolar e “interdependiente”. En ese mundo ideal, los objetivos de desarrollo de la política exterior china consisten en “promover la democracia en las relaciones internacionales” y las soluciones “ganar-ganar” (“la comunidad internacional debería rechazar el juego de suma cero producto de las viejas relaciones internacionales”), con el fin de que la ayuda “apoye a los países receptores en el fortalecimiento de sus propias capacidades de desarrollo, enriquezca y mejore los medios de vida de su población y promueva el crecimiento económico y el progreso social”⁴³.

En lo referido a ASS, China está promoviendo su propia vía al desarrollo, a través del diálogo político, los acuerdos comerciales y sus paquetes de ayudas públicas concesionales con IED para proyectos de infraestructuras y actividades productivas, vinculadas a la explotación de recursos naturales, de acuerdo a los principios de beneficio mutuo y ganar-ganar. El marco para ello ha sido el FOCAC (Foro de Cooperación China-África), del que ya se han celebrado cuatro ediciones⁴⁴.

⁴² KRAGELUND, P., “Back to BASICS?...”, pp. 585-586, 603 y “The Potential... p. 5; HAAN, A. DE, “Will China...”, p. 886-888; HUMPHREY, J., “Chinese...”, p. 3; GRIMM, S., “Engaging with China in Africa Trilateral Cooperation as an Option?”, *European Development Cooperation to 2020*, 9, 2011, p. 2.

⁴³ *White Paper on China's Peaceful Development*, 9 de septiembre de 2011, <http://www.cfr.org/china/white-paper-chinas-peaceful-development/p25850>. Los principios de esta doctrina fueron formulados por el académico y asesor del Presidente, Zheng Bijian, en 2003, CHO. Y.N. y JEONG, J.H., “China's...”, p. 446-468. *White Paper on China's Foreign Aid*, 21 de abril de 2011 (al que corresponde la última cita), http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-04/21/c_13839683.htm.

⁴⁴ HERMAN, H., “South-South Relations: Sino-African Engagement and Cooperation”, *Poverty in Focus, South-South Cooperation. The Same Old Game or a New Paradigm*, 20, 2010; UNCTAD, *Economic...* pp. 13-16. Sobre los paquetes de IED y ayuda véase IMF, *New Growth Drivers for Low-Income Countries: The Role of BRICs*, 2011, p. 24-25. Sobre la filosofía subya-

Fue durante el III FOCAC, celebrado en Beijing en 2006, donde se produjo la maduración del diálogo político China-África para alcanzar la categoría de “asociación estratégica”, al incluir no solo ayuda al desarrollo (que se prometió doblar para 2009, así como el número de becas para estudiantes africanos hasta alcanzar las 4.000 anuales e incrementar la cooperación técnica en las áreas de salud y educación), sino cancelación de deudas, créditos blandos y para la exportación (por valor de \$5 millardos), un fondo especial para inversiones (Fondo China-África de Desarrollo), así como acuerdos comerciales no recíprocos y creación de hasta cinco zonas económicas especiales (para evitar problemas de enfermedad holandesa). En el IV FOCAC, celebrado en Sharm El Sheikh en 2009, se reforzó la combinación del diálogo político, acuerdos comerciales (libertad de aranceles para el 95% de los productos provenientes de los LIC africanos) y ayuda (con \$10 millardos adicionales para créditos concesionales y cancelación de deudas y cooperación técnica con formación a 3.000 médicos y enfermeras, 1.500 profesores y 2.000 expertos en extensión agraria)⁴⁵.

La vía china al desarrollo (denominada “modernización socialista” en los documentos internos) está sistematizada y preparada ya para su exportación, gracias a la creación en 2009 de la alianza entre el Centro Internacional para la Reducción de la Pobreza de China (IPRCC, establecido en 2005 por el gobierno de China con el patrocinio del PNUD, el Banco Mundial y Banco Asiático de Desarrollo) y el CAD. Es el denominado Grupo de Estudio China-CAD, que recientemente publicó las lecciones de China para el desarrollo de ASS. Estas lecciones se concretan en la prioridad de la inversión en infraestructuras (incluidas las silenciosas para las TIC), la modernización de la agricultura y la creación de Estados fuertes con servicio civil profesional y el control gradual de la apertura comercial a partir del modelo (adaptado de las experiencias de Hong Kong, Taiwán y Singapur) de las zonas económicas especiales⁴⁶. Parte de estas enseñanzas están incorporadas en el *Consenso de Desarrollo para un Crecimiento Compartido* (Seúl, 2010), del Grupo de Trabajo sobre Desarrollo

cente véanse las declaraciones oficiales chinas recogidas en DREHER, P. y THIELE, R., “Rogue Aid?... p. 10.

⁴⁵ KRAGELUND, P., “Back to BASICS?...”, p. 597 y “The Potential... pp. 6-7; GONZÁLEZ RICHARDSON, P., “China...”, p. 8. La Declaración y el Plan de Acción de Beijing se pueden consultar en <http://www.focac.org/eng/ltada/dscbzjhy/DOC32009/>. La Declaración y el Plan de Acción de Sharm El Sheikh en <http://www.focac.org/eng/ltada/dsjbzjhy/hywj/>.

⁴⁶ CHINA-DAC STUDY GROUP, *Economic Transformation and Poverty Reduction. How it happened in China, helping it happen in Africa.*, OECD, IPRCC, 2011; y HAAN, A. DE, “Will China...”, pp. 894-895. Sobre el IPRCC, véase WU, Z. KARP, P. y WANG, Y., “China’s International Poverty Reduction Center as a Platform for South-South Learning”, *Development Outreach*, octubre 2010.

del G-20, que co-preside Sudáfrica (integrante de la agrupación BRICS). Este documento asume en gran medida las recetas chinas y de otros países que cifraron su éxito en saltarse las recomendaciones del FMI y el Banco Mundial. China, Corea del Sur, Taiwán, Singapur, Malasia, Indonesia o India no dudaron en subvencionar las exportaciones mediante crédito público, infringir los derechos de autor, usar barreras arancelarias y no arancelarias, recurrir a la propiedad pública de varias ramas industriales y del sector financiero o restringir los flujos de capital, y todo ello en aras de maximizar su tasa de crecimiento económico⁴⁷.

Pero a diferencia de esta heterodoxia, algunos analistas creen que la irrupción de China en ASS conduce a una repetición de los errores del pasado concretados en la vieja ortodoxia (supuestamente superada) de las prácticas de los donantes tradicionales del CAD. Se trataría de una “ofensiva del encanto” en la idea de poder inteligente de Nye, basada en recursos entre los que se incluyen pagos (zanahorias en forma de ayuda), frente a la alternativa de la coerción (palos)⁴⁸. En esa ofensiva, las prácticas de ayuda incurrirían en varias malas prácticas, entre las que se destacan las siguientes: carrera de mínimos en los estándares de gobernanza pública y empresarial (no se pregunta por derechos humanos ni democracia y no se tienen en cuenta los impactos ambientales de los proyectos); comportamiento *free riding* respecto de los procesos de cancelación de deuda de los países del CAD y los organismos financieros internacionales (70% de la ayuda es reembolsable, frente al 10% del CAD) y falta de transparencia de los flujos de ayuda; competencia empresarial desleal (entre el 50 y el 70% de la ayuda está ligada a la compra de bienes y servicios de las empresas chinas y condicionada a la firma de acuerdos comerciales preferenciales); y expoliación de recursos naturales (China permite pagar directamente los préstamos con recursos naturales mediante el sistema “recursos por infraestructura”)⁴⁹.

Pero lo primero que hay que señalar es que la ayuda china no es homologable con la definición de AOD del CAD (la mayor parte de la ayuda china corresponde a Otros Flujos Oficiales, no a AOD). Si se contabiliza la ayuda

⁴⁷ GONZÁLEZ RICHARDSON, P., “China...”, pp. 6-7.

⁴⁸ “Beijing ofrece el encanto de un león, no de un ratón: puede amenazar a otras naciones con estos palos si no ayudan a China a conseguir sus objetivos, pero puede ofrecer zanahorias de buen tamaño si lo hacen”. KURLANTZICK, J., *Charm Offensive: How China Soft Power Is Transforming the World*. Caravan Books, Binghamton, 2007, p. 6.

⁴⁹ LUM, T. ET AL., “China’s Foreign Aid Activities in Africa, Latin America, and Southeast Asia”, *Congresional Research Service*, 25-02-2009, pp. 3, 7; FRENCH, H., “The Next Empire”, *The Atlantic*, mayo 2010, disponible en <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2010/05/the-next-empire/8018/>; y RAMPAL, F. y BILAL, S., “Emerging...”, pp. 5, 11-13.

china de acuerdo al criterio del CAD, entonces la aportación china es muy inferior a las cifras que reporta el país (de \$25 millardos se pasa a \$3,9 millardos en 2010), una vez descontada la ayuda militar y la financiación oficial no concesional o concesional por debajo del criterio del 25%. Por el contrario, China no considera como ayuda el programa de becas universitarias (5.500 al año sólo en África), la cancelación de deuda, y los costes administrativos que el CAD sí computa como AOD⁵⁰.

Tampoco se puede hablar propiamente de una ofensiva sobre ASS, porque China lleva haciendo cooperación en África desde mucho antes de que fuera una gran potencia (en concreto, desde 1956) y su cooperación sigue aferrada a los cinco principios de la coexistencia pacífica enunciados por su primer ministro Zhou Enlai en 1954 (respeto mutuo por la soberanía y la integridad territorial, no agresión, no interferencia en los asuntos internos, equidad y beneficio mutuo, y coexistencia pacífica), envueltos ahora en el enfoque de Jiang Zemin (Presidente de la RPC durante 1993-2003) de “desarrollar China hacia un poder comprehensivo”⁵¹. De hecho, en el acumulado de la ayuda china desde 1950 a 2009, África concentró el 45,7% de los fondos, por delante de Asia (32,8%) y supuso casi tres cuartas partes del total de la deuda cancelada⁵². Fue durante la visita a varios países de ASS en 1964 cuando el primer ministro chino Zhou Enlai estableció los 8 principios de la ayuda china que todavía se invocan hoy en los documentos oficiales: igualdad y mutuo beneficio; respeto a la soberanía nacional y no condicionalidades; préstamos sin interés con facilidades de devolución; énfasis en la autoconfianza, no a la dependen-

⁵⁰ LUM, T. ET AL., “China’s Foreign Aid... pp. 1-4; MULLINS, M.T., MOHAR, G. y POWER, M., “Redefining ‘Aid’ in the China-Africa Context”, *Development and Change*, 41 (5), 2010, pp. 862-863; ZIMMERMANN, F. y SMITH, K., “More...”, p. 728; WALZ, J. y RAMACHANDRAN, V., “Brave New World. A Literature Review of Emerging Donors and the Changing Nature of Foreign Assistance”, *Center for Global Development Working Paper*, 273, 2010, pp. 1-2, 7; GRIMM, S. ET AL., *Transparency of Chinese Aid. An analysis of the public information on Chinese external financial flows*. Publish What You Fund and Centre for Chinese Studies, 2011, p. 7; BRÄUTIGAM, B., “Aid ‘with Chinese characteristics’: Chinese foreign aid and development finance meet the OCED-DAC aid regime”, *Journal of International Development*, 23 (5), 2011, pp. 753-754, 762; HUMPHREY, J., “Chinese...”, p. 2. Los últimos datos de la ayuda china en GLOBAL HEALTH STRATEGIES INITIATIVES, *Shifting Paradigm. How the BRICS Are Reshaping Global Health and Development*. GSHi, 2012, pp. 7 y 60.

⁵¹ WALZ, J. y RAMACHANDRAN, V., “Brave ...”, p. 16; y HAAN, A. de, “Will China...”, p. 885.

⁵² HUANG, M. y REN, P., “L’aide étrangère de la Chine dans l’architecture de l’aide internationale”, *Revue Internationale de Politique de Développement*, 3, 2012, <http://poldev.revues.org/1004>. Es necesario llamar la atención que estos mismos datos son ofrecidos por GRIMM, S. ET AL., *Transparency...*, pp. 8 y 31, como si correspondieran a 2009, lo que evidentemente es un error. Los datos de cancelación se encuentran en esta misma publicación, p. 33.

cia; resultados inmediatos; equipamiento chino de primera calidad a precios competitivos de mercado; énfasis en la transferencia de tecnología a través de asistencia técnica; y expertos viviendo de acuerdo a los estándares locales⁵³.

La ayuda china desde su inicio se basó en consideraciones geoestratégicas, para conseguir el reconocimiento de “Una China” frente a Taiwán y liderar el movimiento de los no alineados durante la Guerra fría, de manera que en la década de 1970 había más programas de ayuda china en África que de EE UU y durante los años sesenta y setenta China estuvo cooperando regularmente con 30 países africanos a los que proporcionó más ayuda que la Unión Soviética (con excepción de los ocho aliados estratégicos de la URSS). En concreto entre 1956 y 1987 el 62% de la ayuda de China fue destinada a África frente al 23% asignado a Asia⁵⁴.

En la actualidad sólo 4 países de ASS reconocen a Taiwán: Burkina Faso, Gambia, Sao Tomé y Príncipe, y Suazilandia. Este último es el único con el que China no coopera (los otros tres sólo están excluidos de los programas de cancelación de deuda). Por tanto, China coopera con 47 países de ASS, pese a que varios de sus socios tienen un PIB per cápita más elevado (tomando como promedio el PIB per cápita nominal de 2005-2009, esto incluye a Guinea Ecuatorial, Seychelles, Gabón, Mauricio, Botswana, Sudáfrica, Namibia y Cabo Verde, todos los cuales menos éste último seguían teniendo en 2011 un PIB per cápita superior al de China)⁵⁵. La razón es que China necesita recursos naturales (tierra, agua y materias primas y energía, en cantidades ingentes para continuar con su proceso de desarrollo, que África (que solamente de tierra potencialmente cultivable tiene el 60% del total mundial, unos 600 millones de has.) le está proporcionando a satisfacción y en un contexto de continuos descubrimientos de nuevas reservas minerales y energéticas y de mejora de los términos de intercambio⁵⁶.

⁵³ *White Paper on China's Foreign Aid*, 2011. Anexo I, disponible en http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-04/21/c_13839683.htm.

⁵⁴ WALZ, J. y RAMACHANDRAN, V., “Brave... pp. 4, 17; BRÄUTIGAM, B., “China in Africa: Seven Myths”, *ARI*, 8-02-2011, pp. 1-2; y DREHER, P. y THIELE, R., “Rogue Aid?...”, p. 6; y KRAGELUN, P., “The Return of Non-DAC Donors to Africa: New Prospects for African Development”, *Development Policy Review*, 26 (5), p. 571.

⁵⁵ UNIDO/UNCTAD, *Economic Development in Africa. Report 2011. Fostering Industrial Development in Africa in the New Global Environment*. United Nations, Nueva York y Ginebra, 2011, pp. 82-83; y GRIMM, S. ET AL., *Transparency...*, p. 36.

⁵⁶ Los flujos comerciales (incluidas la importaciones de materias primas), de inversión y ayuda entre África y China están recogidos en CHRISTENSEN, B.V., “China in Africa. A Macroeconomic Perspective”, *Center for Global Development Working Paper*, 230, 2010, pp. 3-9, 26-27; y GONZÁLEZ RICHARDSON, P., “China...”, pp. 2-4. Sobre las motivaciones de China en este punto y los beneficios para ASS véase BRÄUTIGAM, B., “China...”, pp. 4-6; AFRODAD,

En definitiva, de la geoestrategia propia de la Guerra fría se ha pasado a la geoeconomía⁵⁷, donde los intereses nacionales chinos (y los factores que empujan la IED y la ayuda, como superabundancia de divisas, enormes necesidades de alimentos, materias primas y recursos energéticos, y costes laborales crecientes) concilian con las necesidades de sus socios concretadas en un déficit de financiación de infraestructuras de \$93 millardos anuales, equivalente al 15% del PIB de ASS (y los factores de atracción de esa financiación, como abundancia de recursos naturales, mejora del clima de negocios y de las condiciones macroeconómicas, mayor liberalización y esquemas de comercio preferencial), en un modelo muy similar al que defienden ahora otros donantes del CAD como el Reino Unido o la propia UE⁵⁸.

En ese sentido, otros analistas ven la CSS china y su principio de “influencia sin interferencia” como una ventana de oportunidad para ASS. China, al igual que otros BASIC, no hace otra cosa que reproducir como donante el esquema que conocieron como receptores (en 1993 China fue el mayor beneficiario de la ayuda del CAD). En concreto, Beijing ofrece proyectos ligados (a la compra de bienes y servicios chinos) que a menudo coinciden con sus intereses nacionales económicos o geopolíticos, pero que producen resultados tangibles a corto plazo para el receptor al estar concentrados en la superación de cuellos de botella infraestructurales o en sectores productivos, y todo ello sin exigir condicionalidades de buena gobernanza⁵⁹.

“Evaluando el creciente papel impacto de China en el desarrollo de África. Una perspectiva africana”, en ALOP, *Cooperación Sur-Sur...*, pp. 70-71; y MWASE, N. y YANG, Y. “BRICs’ Philosophies for Development Financing and Their Implications”, *IMF Working Paper*, 12/74, 2012, pp. 9-10. Los datos sobre tierras y nuevos yacimientos en APP, *Africa...*, p. 40-41, 69-71.

⁵⁷ “La geoeconomía implica el uso de habilidades políticas para fines económicos, centrarse en los resultados económicos y el poder económico relativo, buscar controlar los recursos, establecer una mayor conexión entre el Estado y el sector empresarial, y la primacía de la seguridad económica sobre otras normas de seguridad”. YOUNG, R., “El futuro geoeconómico”, en A.M. MARTININGUI y R. YOUNG (EDS.), *Desafíos...*, p. 14.

⁵⁸ Como señaló David Cameron en su discurso sobre la política de desarrollo el 13 de junio de 2011, “no sólo es moralmente correcto invertir en ayuda. En realidad, también es por nuestro interés propio” y en el caso de ASS no “es solo para que África crezca, sino nosotros también”. El discurso está disponible en <http://www.politics.co.uk/comment-analysis/2011/06/13/cameron-development-speech-in-full>. Para un análisis de los factores de expulsión y atracción, ver MLA-CHILA, M. y TAKEBE, M., “FDI from BRICs to LICs: Emerging Growth Driver?”, *IMF Working Paper*, 11/178, 2011, pp. 21-22; MWASE, N. y YANG, Y. “BRICs’ Philosophies... p. 13; y ERNST & YOUNG, “*Building...*”, pp. 42-43.

⁵⁹ KRAGELUND, P., “Back to BASICs?..., pp. 591, 601; MULLINS, M.T., MOHAR, G. y POWER, M., “Redefining... pp. 860-864; HAAN, A. DE, “Will China..., p. 888; y MWASE, N. y YANG, Y., “BRICs’ Philosophies..., p. 7.

La ayuda china entre 1950 y 2009 tuvo un componente de donación del 41% y otro 30% fueron préstamos sin interés, quedando el resto como préstamos concesionales a unos tipos muy inferiores al 10% de descuento de la AOD concesional del CAD (un tipo de interés que dobla el de los bancos privados), con lo que resulta necesario matizar las cifras de reembolso⁶⁰.

La asistencia china está atada porque se trata de la ayuda de un país en desarrollo que necesita defender sus propios intereses, pero esto no comporta que el suministro de proyectos llave en mano sea más caro para el receptor: de hecho, China ofrece los precios internacionales más competitivos, proporciona una mano de obra cualificada que todavía es escasa en ASS, y la metodología de grandes proyectos negociados directamente con los gobiernos (bajo la forma de paquetes de préstamos concesionales e IED sobre la garantía de la viabilidad del propio proyecto y de recursos naturales como colateral) disminuye costes de transacción en burocracia respecto a la gestión de programas basada en estrategias-país de los donantes del CAD y reduce también la fungibilidad y el problema del azar moral al responsabilizar del mantenimiento al receptor⁶¹.

El argumento de que China facilita la carrera de mínimos en los estándares de higiene y seguridad en el trabajo, impacto ambiental y lucha contra la corrupción sobrestima la extensión de estos estándares entre los donantes del CAD, que los impulsan a nivel multilateral (por ejemplo dentro del Banco Mundial) pero los incumplen sistemáticamente en sus programas bilaterales. Además, estos requisitos son muy superiores a los que China aplica en su propio territorio, así que en este caso los proyectos chinos en ASS estarían alineados con los (bajos) estándares domésticos del donante⁶².

Por otro lado, no es cierto que China actúe como *free rider*. En el I FOCAC China anunció la cancelación unilateral y sin condicionalidades políticas o económicas de \$10 millardos para 31 HIPC y LDC africanos. En el IV FOCAC de 2009 China incluyó un nuevo programa de cancelación de deuda extendido a 50 países HIPC y LDC y la eliminación de aranceles para el 95%

⁶⁰ HUANG, M. y REN, P., "L'aide... <http://poldev.revues.org/1004>. Los tipos de interés con los que opera en la actualidad el Eximbank son al LIBOR más 1,25 o 1,75% y períodos de gracia (de entre 5 y 7 años) y maduración (repago entre 15 y 20 años) muy favorables, y que incluyen además posibilidades de devolución en especie. GONZÁLEZ RICHARDSON, P., "China...", p. 5; y *White Paper on China's Foreign Aid*, II Financial Resources for foreign aid (concessional loans). Para una crítica del 10% aplicado por el CAD véase BRÄUTIGAM, B., "Aid...", p. 754-757; y MANNING, R., "The future of international concessional flows", en OECD, *Development Cooperation Report 2011...*, p. 105.

⁶¹ ZIMMERMANN, F. y SMITH, K., "More...", p. 732; BRÄUTIGAM, B., "Aid...", p. 760-761; BRÄUTIGAM, B., "China...", p. 6; IMF, *New Growth Drivers...*, p. 20; y MWASE, N. y YANG, Y. "BRICs' Philosophies...", pp. 5-9, 16.

⁶² WOODS, N. "Whose aid?...", p. 7.

de los productos de los LDC africanos. China está empezando a colaborar con el Banco Mundial y el CAD para promover las lecciones aprendidas, ha empezado a ensayar cooperaciones triangulares en ASS con el PNUD, la Comisión Europea y varios países de la UE y es el principal suministrador de cascos azules de la ONU (con más de 10.000 en 24 misiones). La intervención de Beijing fue decisiva para resolver la crisis de Darfour y la creación de Sudán del Sur (en coordinación con la Unión Africana, la Liga Árabe y EEUU), y China es el primer país en desarrollo en formular su Programa Nacional sobre Cambio Climático (con 100 proyectos de energías limpias para África)⁶³.

La ayuda china, aunque todavía tiene como asignatura pendiente la transparencia, está empoderando a los países de ASS que cuentan ahora con un proveedor alternativo de financiación, así como con un nuevo socio comercial (esto es particularmente visible en el proceso de renegociación del Acuerdo de Cotonou con la UE), de manera que la presencia de China en la región amplía el espacio político para la negociación de los gobiernos africanos y puede elevar el compromiso de la comunidad internacional, empezando por repensar la fracasada Estrategia Conjunta África-UE lanzada en 2007. Pero, sobre todo, Beijing ofrece un camino nuevo al desarrollo, libre de (post)condicionalidades de política económica basadas en la trilogía “ayuda, comercio y democracia” de los EPA como cacofonía del (post) Consenso de Washington⁶⁴.

No está de más recordar que las propias evaluaciones del Banco Mundial y el FMI sobre los programas de ajuste estructural de los 80 en ASS mostraron resultados claramente decepcionantes y que las nuevas prioridades y condicionalidades de los donantes tradicionales tanto en los 90 (fortalecimiento institucional con estrategias de reducción de pobreza) como en los 2000 (focalización en sectores sociales) siguieron desalineadas de las prioridades de la región, con la que tampoco cumplieron sus compromisos de más ayuda

⁶³ ZIMMERMANN, F. y SMITH, K., “More...”, pp. 731-732; MULLINS, M.T., MOHAR, G. y POWER, M., “Redefining...”, p. 876; y XUEFENG; S., “The Dilemmas of the Rise of China”, *ARI*, 7/02/2102, p. 11-12; CHRISTENSEN, B.V., “China...”, p. 12; BRÄUTIGAM, B., “China...”, p. 2; MWASE, N. y YANG, Y. “BRICs’ Philosophies...”, p. 9; RAMPA, F. y BILAL, S., “Emerging...”, pp. 24-26; LARGE, D., “China Goes Multilateral. Probing New Prospects”, *The Broker*, 26, 2011; GRIMM, S., “Engaging...”, p. 4; y PATEY, L.A. y LARGE, D., “Cooperating with China in Africa”, *Danish Institute for International Studies Policy Brief*, febrero 2012, p. 2.

⁶⁴ KRAGELUND, P., “Back to BASICS?...”, pp. 602; MULLINS, M.T., MOHAR, G. y POWER, M., “Redefining...”, p. 875; GONZÁLEZ RICHARDSON, “China...”, p. 6-7; BRÄUTIGAM, B., “Aid...”, p. 761; AFRODAD, “Evaluando...”, p. 73; y RAMPA, F. y BILAL, S., “Emerging...”, pp. 16-18. La cita corresponde al discurso de David Cameron, pronunciado en Lagos (Nigeria) el 19 de julio de 2011, durante su primera visita a la región como primer ministro, <http://www.thewillnigeria.com/politics/9184-David-Camersons-Speech-Aid-Trade-And-Democracy-Lagos-Nigeria.txt>.

y reducción de las cargas de gestión de la misma. En cambio, como señala el experto en estudios africanos, Liang Xiaoling, China ofrece “otra ruta a la prosperidad”, fundada en que “los africanos encuentren sus propias vías de desarrollo de acuerdo a sus propias condiciones prácticas”, que no son otras que la inversión, el comercio y el crecimiento económico⁶⁵.

En este sentido, es posible abordar la cooperación china en ASS como complementaria de los sectores que los donantes tradicionales (focalizados en los sectores sociales) dejaron desatendidos, especialmente infraestructuras (donde China financia ya proyectos por un valor similar a toda la IED de los países del CAD), y sectores productivos, fundamentales para eliminar los cuellos de botella que lastran el desarrollo, y para elevar la productividad, la competitividad de las exportaciones y la base fiscal o atraer IED adicional⁶⁶.

Finalmente, China ha anunciado su transición política (a la democracia) y económica (a la sostenibilidad de su modelo productivo) para los próximos años en el *White Paper China's Peaceful Development*. En este documento Beijing considera que para 2020 su población disfrutará de “derechos democráticos completos” (elecciones democráticas, libertad de acceso a la información, libertad de expresión, respeto a las minorías étnicas y religiosas y a los derechos humanos) y que “el medio ambiente del país será bien protegido” con la adopción de “un enfoque de desarrollo verde y bajo en carbono”. Tiempo habrá para saber si esto es pura *policy evaporation* al estilo de los países del CAD (y particularmente de la UE) o una forma de facilitar una cooperación con los donantes del CAD en el marco del G20.

CONSIDERACIONES FINALES

En todo caso, los países desarrollados no están en condiciones de dar lecciones de desarrollo ni de democracia a China en ASS, tras la ejecutoria de su pasado colonial, los programas de ajuste estructural de las décadas de los 80 y 90 y el apoyo con AOD a regímenes autoritarios durante y después de la Guerra fría. El discurso contra la presencia china en África, basado en cuestionar la cooperación de ese país con algunos gobiernos dictatoriales, sencillamente no es sostenible porque China coopera con países democráticos y no democráticos de la región, al igual que muchos miembros del CAD. En realidad, gran parte de las críticas occidentales a la cooperación de China en ASS tan solo evidencian la resistencia a aceptar que el futuro de la región quede en manos

⁶⁵ XIAONING, L, “Another road to prosperity”, *China Daily*, 5-11-2011, p. 11; y WOODS, N., “Whose aid?..., pp. 12-16.

⁶⁶ APP, *Africa...*, pp. 48, 93; IMF, *New Growth...*, pp. 24, 26-27; MWASE, N. y YANG, Y., “BRICs' Philosophies..., pp. 6, 13-15.

de los propios africanos, a los que, como dice Amartya Sen, habría que tratar “como seres que participan activamente –si se les da la oportunidad– en la configuración de su propio destino, no como meros receptores pasivos de los frutos de ingeniosos programas de desarrollo”⁶⁷.

En esta lección se ha comprobado que la CID es mucho más que la AOD y que la ayuda ya no es la principal fuente de financiación para el desarrollo de ASS. Como comentaba recientemente el presidente del Banco Africano de Desarrollo, el ruandés Donald Kaberuka, el desarrollo de la región no pasa principalmente por la AOD, que

“ya no es el flujo más importante para la mayoría de los países de África. Es solamente un elemento del *mix* de flujos financieros: remesas, comercio, e inversión doméstica y extranjera. Por tanto, África no puede depender de la ayuda, sino que tiene que buscar recursos adicionales, desbloqueando el espíritu de empresa a lo largo del continente”

En los próximos años, la AOD para ASS seguirá perdiendo peso relativo a favor de los recursos domésticos y los otros flujos financieros internacionales⁶⁸. Adicionalmente, el modelo de ayuda del CAD (desligada, pero condicionada a reformas políticas e institucionales, y basada en programas implementados a través de estrategias-país) seguirá cediendo ante el modelo chino de ayuda (ligada, pero sin condicionalidades y empaquetada en proyectos con diversas fuentes de financiación público-privadas), porque, en la práctica, resulta más generoso y atractivo para los gobiernos africanos⁶⁹. Pero, terminando como empezamos, conviene recordar que

“el desarrollo va mucho más allá de la ayuda. La cooperación al desarrollo, como verdadera asociación, requiere diálogo y participación entre receptores, donantes tradicionales y no-tradicionales, y el sector privado”⁷⁰

Y es en esta asociación en la que China y otros proveedores de CSS pueden desempeñar un papel muy relevante para la financiación del desarrollo en ASS, favoreciendo de paso la complementariedad con el sistema CAD. Por su parte, los gobiernos africanos deben manejar el espacio político ganado por la ruptura del monopolio del CAD y por el control de recursos naturales estratégicos en las negociaciones tanto, con los donantes tradicionales, que ahora tendrán que pensar en otra forma de cooperación, como también con

⁶⁷ SEN, A.K., *Development as Freedom*, Oxford University Press, Nueva York, 2009, p. 53.

⁶⁸ APP, *Africa...*, pp. 90-91.

⁶⁹ SAIDI, M.D. y WOLF, C., “Recalibrating development co-operation: How can African countries benefit from emerging partners”, *OECD Development Centre Working Paper*, 302, 2011, p. 32; y WOODS, N. “Whose aid?...”, p. 16.

⁷⁰ KABERUKA, D. “Development and aid in Africa: What have we learned from the past 50 years”, OECD, *Development Cooperation Report 2011...*, pp. 48, 52.

los nuevos proveedores de CSS. Estos últimos deberán seguir mejorando su transparencia y tener en cuenta no sólo a los gobiernos sino a la sociedad civil africana, en la que el bono demográfico, con la energía y creatividad de las jóvenes generaciones, impulsará una enorme demanda de oportunidades para que los nuevos africanos puedan realizar todo su potencial de desarrollo.

Esta obra es el resultado de las aportaciones realizadas por los docentes del Curso de Experto en Cooperación internacional para el desarrollo con África Subsahariana, ofertado por la Universidad de Jaén el curso 2011/2012. En ella especialistas y profesorado de diferentes disciplinas y nacionalidades estudian la región y su realidad: cultura, relaciones históricas, derechos de la mujer, perspectivas de desarrollo... Aportaciones, todas ellas, que guardan un equilibrio entre la innovación y el carácter pedagógico, lo que las convierte en un útil instrumento para la formación de futuros cooperantes, así como de investigadores que deseen acercarse a una temática tan compleja como esta.



Agencia Andaluza de
Cooperación Internacional para el Desarrollo
**CONSEJERÍA DE ADMINISTRACIÓN
LOCAL Y RELACIONES INSTITUCIONALES**



UNIVERSIDAD DE JAÉN

ISBN 978-84-8439-669-7



9 788484 396697