



Título: “China en el escenario de la Cooperación Internacional para el Desarrollo: un caso atípico de los donantes emergentes”

Autor: Ramón Fernando Flores Figueroa (Instituto Mora, México, D.F.)

Resumen: China está presente cada vez en la cooperación internacional al desarrollo. Su modelo, no obstante, reviste ciertas singularidades que se reflejan tanto en los instrumentos como en sus modalidades y tendencias que son objeto de consideración en este trabajo. Por último, dichas especificidades se contrastan con el régimen internacional de cooperación del CAD.

Palabras clave: cooperación al desarrollo, donante emergente, cooperación Sur-sur, China, política exterior.



Contenido

- Introducción
- Posicionamiento de China como un actor central en la escena global del siglo XXI
- El papel de los donantes emergentes
- Instrumentos, modalidades y tendencias de la cooperación china para el desarrollo
- Principales divergencias con el régimen internacional de cooperación (CAD)
- Reflexiones finales

Introducción

China como actor central de la política internacional, empieza a desempeñarse de manera evidente en cuestiones que antes sólo le concernían a los países desarrollados del Norte. En los últimos tiempos, el país asiático se ha insertado en una serie de temas que por años habían estado dominados por los países desarrollados de Occidente y Japón. Un ejemplo de esto es la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID).

La política de CID de China data desde la consolidación de la República Popular, sobre todo en el período del conflicto de la península coreana (1950-1953), pero en la actualidad ha adquirido mayores reflectores; la presencia de la CID china en regiones en subdesarrollo se ha mostrado más activa que en las décadas pasadas.

En la “nueva arquitectura de la CID” nuevos actores y nuevas formas de cooperación están adquiriendo mayor protagonismo. El tradicional esquema de cooperación Norte-Sur, en la actualidad, está acompañado por mecanismos de cooperación que antes eran endebles y respondían a coyunturas específicas. Los países en ascenso empiezan a adquirir más presencia en los asuntos del desarrollo internacional, convirtiéndose en “donantes emergentes”. China, junto con otros países como Brasil, India, Indonesia, Sudáfrica, México y en menor

medida Turquía, Venezuela y Chile, tiene un papel cada vez más evidente en la CID. Pero encasillar a esta serie de países en una misma categoría pareciera erróneo. Puesto que aludimos a países diferentes en su proceso de desarrollo, su cooperación no podría catalogarse en el mismo tenor ¿En qué medida China se diferencia de la categoría “donante emergente”?

En el caso de China, su modelo de cooperación ha atraído diversos cuestionamientos en cuanto a su funcionalidad, principalmente desde los donantes tradicionales del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). China presenta su modelo de CID, marcando diferencias con los donantes tradicionales: ¿cómo podría verse desafiado el modelo tradicional de CID respecto al ascenso chino?

El objetivo de esta presentación es demostrar la relevancia que tiene el papel de China en el escenario (arquitectura) de la CID, siendo catalogado como un donante emergente, y su relación con el modelo tradicional de CID.

El interés de estudiar a China yace en el protagonismo que el país asiático está adquiriendo en las relaciones internacionales. Hacerlo desde la cooperación internacional para el desarrollo, es una forma de estudiar al fenómeno chino desde un ámbito poco explorado en la academia, el cual, puede dar diversas respuestas sobre el liderazgo e importancia que el país tiene en la actualidad.

Posicionamiento de China como un actor central en la escena global del siglo XXI

Nunca en la historia ha surgido una potencia económica tan grande con la rapidez con la que China lo está logrando. Una economía que se había mantenido cerrada hacia el exterior por casi cuarenta años lleva a cabo una reforma y, en menos de veinte años, se convierte en la nueva potencia económica. China aparece como un gigantesco laboratorio de transformación

en todos los sentidos. Las reformas de este país, al mismo tiempo que están logrando acelerar su desarrollo económico, están produciendo cambios en su estructura social, política e ideológica.

El desempeño de China en la economía internacional desde principios de los años 90, da cuenta del posicionamiento que tiene el país en las relaciones económicas y políticas en la arena internacional. La siguiente tabla muestra la aportación al PIB global de algunos países.

Contribución al producto bruto mundial

	1980-1990	1990-2000	2000-2005	2005-2010
Unión Europea	29,6%	14,9%	39,5%	14,1%
Japón	17,2%	16,4%	-0,9%	5,1%
Estados Unidos	26,3%	41,5%	20,1%	12,1%
China	1,6%	8,1%	7,9%	21,2%
India	1,3%	1,5%	2,5%	3,8%

Fuente: Fondo Monetario Internacional, disponible en: <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eid/pb/Bustelo%20-%20FJM03feb11.pdf>

China está en el corazón del mundo globalizado porque su emergencia modifica, transforma y genera fenómenos globales que le influyen permanentemente. Para los actores políticos, China adopta posiciones muy diferentes respecto a las concepciones de gobernanza que se desarrollan en Europa. Este comportamiento marca en el campo internacional una vuelta hacia una petición de gobernanza del mundo estrictamente asegurado por los Estados y por tanto una transformación de la gobernanza mundial.

El comercio es un componente fundamental para el crecimiento económico de China. El crecimiento de los años de post crisis financiera reciente (2007-2011) ha tenido repercusión en la economía de todos los países del mundo. Aunque China también manifestó algunos disturbios en su economía por la turbulencia financiera, fue el país que esquivó de mejor forma sus efectos, además, pareciera que será el primer país en rectificar ese camino de los altos índices de crecimiento.

Porcentaje del crecimiento económico y proyecciones

	2011	2012	2013	2014
Estados Unidos	1,8%	2,2%	2,0%	3,1%
Alemania	3,1%	0,9%	1,1%	1,2%
Japón	-0,6%	1,9%	3,5%	0,2%
Rusia	4,3%	3,4%	3,6%	2,5%
India	6,3%	3,2%	6,0%	6,6%
México	3,9%	3,9%	3,6%	2,4%
China	9,3%	7,8%	7,9%	7,6%

Fuente: OECD, 2013 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/update/02/index.htm>

El papel de los donantes emergentes

El sistema de cooperación al desarrollo adoptó desde sus orígenes la fórmula Norte-Sur, entendida como un esquema vertical y unidireccional de cooperación mediante el que los países desarrollados otorgaban ayuda a los países en desarrollo. No obstante, junto a este tradicional esquema que ha

caracterizado la cooperación internacional al desarrollo desde su nacimiento, emerge a finales de los años setenta la cooperación Sur-Sur, cuyo principal rasgo es el establecimiento de lazos cooperativos entre los propios países en desarrollo.

Cooperación Sur-Sur en el tiempo

La cooperación Sur-Sur ha pasado por distintos episodios durante el siglo pasado, hasta convertirse en un referente importante para el desarrollo de las poblaciones más desafortunadas.

Conferencia de Bandung (1955) – Movimiento de Países no alineados (1961)- Constitución del G-77 (1964) - Grupo de Trabajo sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) (1972) – Plan de Acción de Buenos Aires (CTPD) (1978) – Plan de Acción de Caracas (Cooperación Económico entre Países en Desarrollo) (1983) .

Las investigaciones indican que el panorama de la asistencia oficial al desarrollo está cambiando puesto que los donantes emergentes se convierten en actores importantes en la prestación de apoyo a los países en desarrollo.

China y algunos donantes emergentes en los flujos de CID en millones de dólares

<u>País</u>	<u>2009</u>	<u>2010</u>	<u>2011</u>	<u>2012</u>	<u>2013</u>
<u>Sudáfrica</u>	<u>121.2</u>	<u>118.2</u>	<u>160.5</u>	<u>151.9</u>	<u>156.7</u>
<u>India</u>	<u>488</u>	<u>576.9</u>	<u>730.7</u>	<u>605</u>	<u>NA</u>
<u>Brasil</u>	<u>362.2</u>	<u>499.7</u>	<u>NA</u>	<u>NA</u>	<u>NA</u>
<u>China</u>	<u>1803.9</u>	<u>1857.4</u>	<u>2469.9</u>	<u>2644.2</u>	<u>3136.9</u>

Fuente: OECD (2013) Statistics on resource flows to developing countries, <http://www.oecd.org/dac/stats/statisticsonresourceflowstodevelopingcountries.htm>

Los donantes emergentes se caracterizan por proveer de su cooperación a países en desarrollo dentro de su contexto cultural y territorial inmediato.

Ejemplos:

- México Centroamérica y el Caribe
- Brasil Sudamérica y países africanos lusófonos
- India Países de Asia y África del océano Índico
- Sudáfrica Países africanos
- Polonia Países de Europa Oriental
- Turquía Países túrquicos
- Países Árabes Territorios de la "Umah

A diferencia de otros donantes emergentes, China distribuye su cooperación en todas las regiones del planeta. El destino principal de la cooperación china es África. La cooperación china no considera la cercanía cultural, ni la geográfica.

Otra diferencia de China respecto a los donantes emergentes se encuentra en las vertientes de la cooperación. Los donantes emergentes se dedican principalmente a proyectos de cooperación técnica y científica, el país asiático ha diversificado su cooperación: donaciones, préstamos blandos, condonación de deudas, entre otras formas.

Instrumentos, modalidades y tendencias de la cooperación china para el desarrollo

La CID china tiene sus antecedentes desde la consolidación de la República Popular en 1949. En aquel período, su cooperación se concentraba en los países del bloque comunista o en el apoyo a insurgencias que pudieran convertirse en un régimen grato para el país.

En su primera visita al continente africano, el primer ministro Zhou Enlai declaró los 8 principios de la ayuda exterior de China.

Etapas de China en la CID:

Período	Principales características
1950- 1977	Asistencia material a Vietnam, Corea del Norte y países africanos.
1978- 1991	Reforzamiento de la cooperación a países menos desarrollados, mayor atención en lo económico y los efectos de los proyectos de cooperación a largo plazo, proveer de cooperación en formas más diversificadas y flexibles (gestión de los proyectos de ayuda en nombre de los países receptores e inversiones conjuntas).
1992- 2003	Diversificación de fuentes y medios de financiación. (Fondo de Ayuda para Asuntos Exteriores, Inversión Conjunta y Proyectos Cooperativos y préstamos a bajo interés a través del Banco de Exportación e Importación de China). Se presta una mayor importancia a la creación de capacidades a través de la ampliación de la formación técnica. (Foro de Cooperación China-África).

2004-

Aumento de los recursos financieros para la CID, con un crecimiento anual promedio de 29,4%. Acordar proyectos de cooperación a través de los niveles multilaterales y regionales, además de los canales bilaterales tradicionales.

Publicación del Libro Blanco sobre Ayuda Exterior de China (2011):

Entre las notas sobresalientes cabría destacar:

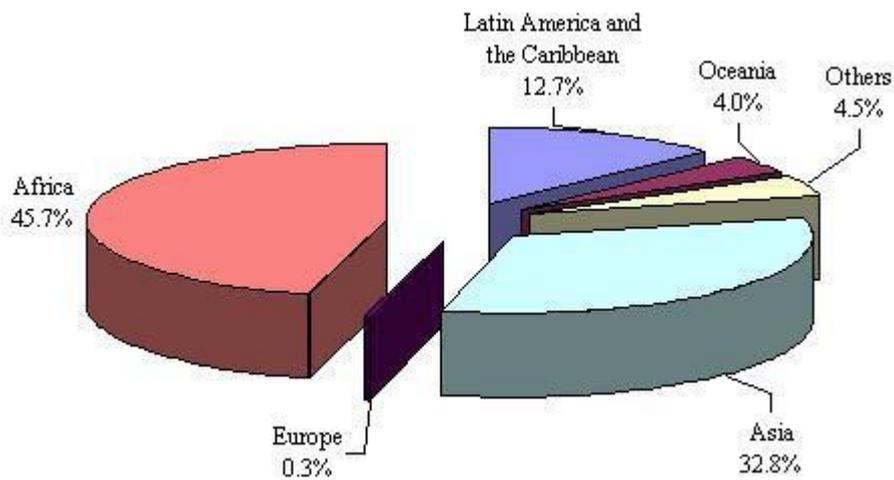
- Ayudar a los países receptores a desarrollar su capacidad de auto-desarrollo
- No imponer condición política alguna
- La adhesión a la igualdad, beneficio mutuo y desarrollo común
- China proporciona ayuda al alcance de sus capacidades, de acuerdo con las condiciones nacionales
- Mantenerse en ritmo y prestar atención a las reformas e innovaciones.

China ofrece cooperación en ocho formas:

- complementación de proyectos
- mercancías y materiales
- cooperación técnica
- cooperación para desarrollar recursos humanos
- equipos médicos enviados al exterior

- ayuda humanitaria de emergencia
- programas de voluntariado en el extranjero
- alivio de deudas

Distribución de la cooperación china por región:



Principales entidades de la CID en China:

A diferencia de los donantes tradicionales, China no tiene una agencia que coordine todas sus acciones en materia de CID.

Entidad de gobierno	Actividades
Ministerio de Comercio (Departamento de ayuda a países)	Es la principal entidad que maneja los programas de cooperación china.

extranjeros)	Diseña y ejecuta los proyectos de cooperación. El ministerio es el principal responsable de las donaciones, mientras que el Banco de exportaciones e importaciones de China maneja los préstamos.
Ministerio de Asuntos Exteriores	Participa en la planeación estratégica de los programas de cooperación. También juega un papel importante en la negociación y manejo de la asistencia humanitaria.
Ministerio de Finanzas	Se encarga de la cooperación hacia entidades regionales y multilaterales.
Ministerio de Salud, Agricultura, Educación	Diversas actividades en sus respectivos campos de acción.

Principales divergencias con el régimen internacional de cooperación (CAD)

Los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) tienen un consenso respecto a los mecanismos de la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD).

Países que no son miembros del CAD, los cuales, no se adecuan a sus normas establecidas, empiezan a tener mayor protagonismo en el escenario de la CID y crean modelos propios de CID en una coyuntura en que los recursos de algunos miembros del CAD (europeos) son más limitados. Tal es el caso de la República Popular China.

Puntos divergentes del CAD respecto a la cooperación china:

- Apoyo a Estados Parias (Sudán, Irán, Corea del Norte)

- Cooperación sin condicionalidad (Democracia, derechos humanos, reformas estructurales)
- Cooperación sin consideraciones ambientales
- Falta de transparencia de los montos destinados a la cooperación

El sistema de CID en su forma actual es incapaz de atraer a los donantes emergentes y ofrecerles suficientes incentivos para comprometerlos.

Dado que la AOD de los miembros del CAD se proporciona cada vez más de forma bilateral (más de dos tercios en el año 2009), se puede argumentar que los donantes tradicionales parecen empezar a utilizar la ayuda externa en la "forma china" que lleva a marginalizar el multilateralismo en el régimen de la asistencia internacional para el desarrollo, desafiando al enfoque ortodoxo.

Reflexiones finales

- El papel de China en la CID no es una cuestión reciente, pero en la actualidad su papel cobra mayor relevancia, por lo que se debe concebir como un donante (re) emergente.
- China presenta características distintas frente a otros socios de la cooperación Sur-Sur (montos que sobrepasan a los demás países, diversas formas de brindar cooperación más allá de la técnica y una distribución de sus flujos en todas las regiones), situando al país asiático en una categoría distinta.
- La CID de China no parece asimilarse al modelo tradicional. El esquema chino de CID pudiera desafiar el modelo ortodoxo en el sentido de que los receptores ven más accesibles sus flujos de cooperación puesto que China otorga cada vez más recursos sin imponer condiciones y sin estar sujeto a un régimen internacional de cooperación, como lo es el CAD.

Referencias

Chin Gregory T. y Frolic B. Michael (2007) "Emerging donors in International Development Assistance: the China case", International Development Research Centre, Partnership & Business Development Division.

Durand Marie-Francoise, Copinschi Philippe, Martin Benoit, Placidi Delphine (2008) Atlas de la globalización, PUV.

Fondo Monetario Internacional (FMI), 2013 :
<http://www.imf.org/external/index.htm> .

López Villafaña Víctor (1999) "Asia en transición. Auge, crisis y desafíos." Siglo XXI.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) , 2013 "Development Co-operation Report 2011", Aid Statics, <http://www.oecd.org/development/stats/developmentco-operationreport2011.htm> .

Pérez Bravo Alfredo e Iván Sierra (1998) "Cooperación Técnica Internacional. La dinámica internacional y la experiencia mexicana", Secretaría de Relaciones Exteriores-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Santander Campos Guillermo (2011) "Nuevos donantes y Cooperación Sur-Sur: estudios de caso" , Universidad Complutense de Madrid.

Shuaihua Cheng, Ting Fang y Hui-Ting Lien (2012) "China's International Aid Policy and Its Implications for Global Governance", Indiana University Research Center for Chinese Politics & Business, Working Paper N° 29.

Ujvari Balazs (2012) "The changing rules of multilateral development assistance: does China undermine the current aid paradigm or succumb it?", Aarhus University.

White Paper (2011) "China's foreign aid", http://english.gov.cn/official/2011-04/21/content_1849913.htm.