

Desafíos de la cooperación Sur-Sur

China a la cabeza de los “donantes emergentes”

Diana Carolina Castro Salgado*



Resumen:

La cooperación Sur-Sur (CSS) emerge y se consolida ante los constantes cuestionamientos en torno a la cooperación tradicional Norte-Sur. China, a la cabeza de los donantes emergentes “del Sur”, surge como un actor prometedor. Su fuerte dinamismo está cambiando las reglas de juego del sistema internacional de cooperación. Sin embargo, mucho se cuestiona su ayuda como reproductora de las falencias de la cooperación tradicional. Así, China ejemplifica las contradicciones en las que ha caído la CSS: por un lado, las oportunidades de reconfiguración del sistema internacional, y por otro, los desafíos que deberá superar para convertirse en un verdadero modelo alternativo de cooperación y desarrollo en el mundo.

Palabras clave:

Cooperación Sur-Sur (CSS), cooperación tradicional, donantes emergentes, China.

* Estudiante de la Maestría en Relaciones Internacionales, con mención en Cooperación Internacional para el Desarrollo de la UASB-E; Licenciada en Estudios Internacionales por la Universidad del Azuay.
Contacto: <dicastrosalgado@gmail.com>.

Ante el rápido crecimiento de las economías de los “donantes emergentes” del Sur y el progresivo debilitamiento de los “donantes tradicionales” del Norte, la CSS surge como una herramienta complementaria a la cooperación de los países del Comité de ayuda al desarrollo (CAD). Esta creciente presencia de países en desarrollo, con China a la cabeza, ha sido evidente y abrumadora en los últimos años (ALOP, 2010: 1). Las relaciones asistencialistas tradicionales parecen romperse ante esta nueva “solidaridad” entre los países “del Sur” y están generando un nuevo dinamismo en el marco de la cooperación internacional al desarrollo (CID).

Cabe preguntarse, sin embargo, si la CSS responde eficazmente a su naturaleza solidaria e igualitaria, contraria a las prácticas neocoloniales, asistencialistas e intervencionistas de la cooperación tradicional. Este cuestionamiento surge en torno al caso particular de China, el gigante asiático, que emerge como potencia conductora –aunque bastante cuestionable– en el contexto de la CSS.

El presente documento intentará responder a esta pregunta mediante el análisis de la cooperación china en el marco conceptual y político de la CSS. La primera parte del trabajo se centrará en un breve análisis de la CSS y sus principios conceptuales. La segunda, analizará la cooperación china, su papel como “donante emergente”, los principios y contradicciones de su ayuda. Finalmente, se analizarán los desafíos que surgen de la cooperación china en torno a la naturaleza de la CSS.

La cooperación Sur-Sur como alternativa

La noción del “Sur” surge con la independencia de los países de Asia y África después de la Segunda Guerra Mundial. Tal como lo explica Lechini, “El concepto ‘Sur’ surgió como complementario y/o distintivo de otra realidad diferente a la de los países del Norte, industrializados/desarrollados/centrales” (2009: 65). En este contexto, la CSS nace con fuertes bases ideológicas y políticas, cuando en la Conferencia de Bandung de 1955, se dio “lo que Zuluaga (2006) considera como el surgimiento del *tercermundismo* y del MNOA [Movimiento de Países no Alineados]” (citado en Nivia-Ruiz, 2010: 192).

Sin embargo, la *década de los setenta* marca la aparición oficial de los países del “Sur” en el contexto de la CID. En 1978, la CSS se conceptualiza en la Conferencia de las Naciones Unidas celebrada en Buenos Aires como reflejo de la intención de los países en desarrollo de configurar un nuevo orden internacional que implique principios anticolonialistas y antiimperialistas.

Aunque para el siglo XXI la CSS mantiene sus tintes políticos, se ha expandido considerablemente en su alcance, práctica, actores e impacto (Brant, 2011, 4). Así pues, abarca importantes consideraciones económicas y juega un papel importante en la dinámica del sistema de ayuda internacional para el desarrollo.

La CSS despegó, ante las constantes críticas que los países en desarrollo hacen a los países desarrollados, en torno al uso de la CID como un instrumento neocolonial, que implica la imposición de condicionamientos políticos, económicos e, incluso, militares, lo que beneficia únicamente a los intereses del donante. Por el contrario, la CSS –más que en el mero asistencialismo– se basa en principios de solidaridad, presentada como una modalidad de cooperación diferente a la cooperación Norte-Sur tradicional, tanto en su forma, naturaleza y principios (6).

Así pues, la Agenda de Acción de Accra de 2008 señala que “La [CSS] sobre desarrollo busca observar el principio de no interferencia en asuntos internos, igualdad entre socios en desarrollo y respeto por su independencia, soberanía nacional, diversidad cultural y contenidos locales y de identidad”. Posteriormente en 2009 estos principios se ven fortalecidos en la Conferencia de Nairobi, en la cual se definió a la CSS como “una manifestación de la solidaridad entre los pueblos y países del Sur...” (ALOP, 2010: 3).

Más allá de la conceptualización teórica que se ha hecho sobre lo que es –o debería ser– la CSS, en la práctica parecería seguir siendo una noción de muchas contradicciones. Por un lado, supone ventajas como: mayor sentido de apropiación, fortalecimiento del poder negociador de los socios, horizontalidad, menores costos, baja condicionalidad, entre otros. Sin embargo, la CSS también ha evidenciado grandes problemas que reproducen las malas prácticas de la cooperación tradicional: ser una herramienta de política exterior que responde a consideraciones estratégicas de los donantes, relaciones asimétricas, problemas de fragmentación y fungibilidad de la ayuda, falta de información y estadísticas reales, ausencia de un marco normativo, o ayuda atada.

Estos problemas se evidenciaron en el Taller Regional sobre Fondos e Instrumentos para la Financiación de Proyectos de CSS en ALC, celebrado en México en 2011, en donde se declaró que la CSS estaría empezando a reproducir la “evaporación política” de la cooperación tradicional del CAD, sin llegar a ser coherente con sus principios de igualdad, horizontalidad y solidaridad.

La cooperación china y sus contradicciones

La cooperación china ha tenido un gran impacto en las reglas del juego y en la dinámica de la CID. Como la segunda potencia económica mundial, sus principios, estrategias y prácticas son el reflejo mismo de

las contradicciones –ventajas y limitaciones– en las que ha caído la CSS.

Aunque el actuar de China en el marco de la CSS no es nuevo, a partir de mediados de los años noventa pasó de ser un receptor de AOD a un importante “donante emergente”. La política de cooperación china está basada en cinco principios de ayuda al exterior: el mutuo respeto por la soberanía y la integridad territorial, la no agresión, la no interferencia en asuntos internos, la igualdad y el mutuo beneficio, y la coexistencia pacífica (Santander, 2011: 113). En este sentido, China –en teoría– no concibe la cooperación internacional desde una orientación asistencialista –ayuda del país desarrollado al país “subdesarrollado”–, sino como una herramienta para promover el desarrollo, tanto de su propia economía como la de sus países socios.

Ahora bien, más allá de los principios “solidarios” que supone la CCS, la realidad es que, como los donantes tradicionales, no deja de tener intereses estratégicos en sus políticas de cooperación internacional. En el caso de China, son evidentes dos objetivos: garantizarse seguridad económica, y aportar en el desarrollo del receptor. Indudablemente, el gobierno pone énfasis en su primer objetivo, pues “tanto el discurso oficial como las experiencias prácticas indican que el objetivo de beneficiar al país receptor está presente, pero siempre que sea funcional al objetivo del beneficio chino y esté subordinado a este” (117).

Así, entonces, el aspecto económico se vuelve trascendental en la política exterior china, la cual pretende, a través de la cooperación, asegurar el acceso a recursos naturales y energéticos –petróleo, minerales, madera–, así como la apertura de nuevos mercados internacionales para sostener el sector industrial-manufacturero de exportación (Lancaster, 2007: 1). Para esto, según Woods, esta cooperación se compone de un paquete de donaciones, inversiones directas, créditos, asistencia técnica, condonación de deudas; todos combinados con acuerdos e inversiones comerciales (2008: 1).

En este sentido, la ayuda china es concebida como un instrumento estrechamente relacionado con la inversión; por no decir, subordinada a ella. Según Kurlantzick (2007), el programa de ayuda china es el elemento central de su *charm offensive* –ofensiva encantadora– (citado en De Haan, 2009: 14). La interrelación entre ambas actividades, ayuda e inversión, es uno de los rasgos más característicos de la CSS de China.

Por un lado, constituyen una misma agenda de relaciones entre China y los países receptores; es decir, la ayuda es una de las herramientas con las que cuenta el gobierno para llevar a cabo sus políticas comerciales. Por otro lado, desde una perspectiva operativa, los actores responsables de la ayuda e inversión son los mismos: el Ministerio de Comercio de la Repú-

blica Popular de China, MOFCOM, responsable de la planificación y gestión de las donaciones y préstamos sin interés y el Banco –estatal– de Importaciones y Exportaciones, Eximbank, encargado de la aplicación de las prácticas y gestión de préstamos concesionales (Santander, 2011: 117). Es por esta razón que se vuelve muy difícil trazar una línea de diferenciación entre la ayuda al desarrollo y la promoción de las inversiones comerciales.

Esta relación ayuda-inversión ha causado un gran problema en cuanto a la contabilidad de la ayuda. La cooperación internacional china está compuesta tanto por préstamos concesionales, como por inversiones en infraestructura y recursos naturales respaldadas o subsidiadas por el gobierno. Esto lleva a que exista un amplio abanico de definiciones de lo que es la ayuda (ALOP, 2010: 8).

De hecho, la ayuda del gigante asiático no es comparable con la AOD, principalmente porque en el caso chino se contabilizan los préstamos no concesionales o con concesión menor al 25% (préstamos que en el CAD no se contabilizaría como AOD). En este sentido, según Severino y Ray, la ayuda de China ha sido objeto de gran debate, justamente por la dificultad que se encuentra al intentar compararla con la AOD tradicional (2009: 19). Además, las condiciones, así como las cantidades de su ayuda, son un secreto de Estado y no se suelen sacar a la luz pública. Los representantes chinos justifican esta falta de transparencia aludiendo que la información no puede ser divulgada ya que se someterían a una constante presión de los receptores menores (Lancaster, 2007: 2).

Otro problema que se desprende de la interrelación de ayuda-inversión, tiene que ver con el uso que se les da a los préstamos concesionales, los cuales suelen otorgarse en la figura de “ayuda atada”. Los créditos de China cumplen un doble papel: financiar proyectos, principalmente de infraestructura, y permitir que sus empresas suministren servicios y bienes a los países receptores. Esto implica atar la ayuda a una serie de requisitos: que la empresa contratista sea china, o que –como mínimo– el 50% de los bienes (tecnología, electrónica, maquinaria, material, etc.) y servicios (mano de obra) sean proporcionados por China (Santander, 2001: 123). Lo que deja entrever, nuevamente, que el interés primordial de China es su seguridad comercial, recayendo en los mismos peligros de la cooperación tradicional en la cual los países del CAD o las organizaciones multinacionales imponen condicionamientos políticos y económicos.

Un inconveniente adicional de los “donantes emergentes”, incluida China, según Woods, es la no observancia de los estándares globales y normas para proteger el medio ambiente, los pueblos indígenas, derechos humanos, y hábitats naturales (7). Estos temas sí son tomados en cuenta por los “donantes

tradicionales” pues son requisitos específicos del CAD, Banco Mundial y otras organizaciones internacionales. El impacto que puede tener la inobservancia de estas normas puede ser letal en los países receptores, que suelen ser Estados de gran riqueza medio ambiental, étnica y cultural como es el caso de los países africanos y América Latina.

Desafíos y oportunidades

Tomando el caso particular de China, y considerando que como cabeza de los donantes emergentes tiene un gran peso en la conducta y dinámica de la CID, se vislumbran varios desafíos que la CSS debe enfrentar, en pro de legitimar su naturaleza “solidaria”. La cooperación china, más allá de ser una cooperación que oficialmente ha manifestado intereses estratégicos, también ha declarado gran interés por promover el desarrollo de sus socios. Pero, cabe preguntarse, en qué medida se cumple el segundo objetivo y si realmente está motivada por los principios de beneficio mutuo e igualdad.

Mucho se ha criticado la condicionalidad económica y política de la ayuda tradicional, la cual ha imposibilitado la apropiación de los países receptores. Aquí también, es necesario cuestionarnos el papel de la ayuda atada, que en el caso de China tiene importantes impactos económicos en los países receptores; pues implica, por ejemplo, compromisos de contratación de empresas, tecnología o personal chino.

Por otro lado, la transparencia es otro desafío con el que se debe lidiar. El gobierno chino se muestra renuente a brindar información acerca de sus inversiones y cantidades de ayuda. Esto sucede con muchos donantes del Sur, que a falta de mecanismos de contabilización, cuantifican su ayuda bajo distintos conceptos y modalidades, lo que vuelve imposible el levantamiento de información estadística confiable. Esto se ve empeorado por la falta de coordinación y planeación dentro de los países socios y entre ellos; falta de agencias especializadas que manejen y hagan seguimiento de la ayuda. Todo esto es un problema latente y un gran desafío, cuando hablamos de CSS.

Como se ha evidenciado, China ejemplifica muchas de las contradicciones en las que ha caído la CSS. Por un lado, podría estar reproduciendo las prácticas nocivas de la cooperación tradicional: relaciones asimétricas, ayuda atada, priorización de intereses del donante e inobservancia de normas ambientales. Por otro lado, se percibe que este tipo de ayuda implica también: menos intervencionismo político, menor asistencialismo, mayor transferencia tecnológica. Sobre todo, y lo más relevante, parecería apostar por cambiar las reglas y dinámicas de la CID hacia la reconfiguración de un nuevo orden internacional en donde los países “del Norte” pierdan protagonismo como fuentes de ayuda.

No hay duda entonces que la CSS, al margen de todos los desafíos que debe afrontar, tiene y seguirá teniendo un impacto significativo en el sistema internacional de cooperación. Tal como afirma Woods, “una revolución silenciosa está teniendo lugar en el régimen de ayuda al desarrollo”. Esta revolución es silenciosa porque los “donantes emergentes” no intentan revocar o reemplazar al sistema tradicional de ayuda, sino pretenden ofrecer alternativas de ayuda a los países receptores, las cuales, además, intentan presionar a los “donantes tradicionales” del Norte a ser más eficientes (16). Por lo tanto, el aporte más importante de la CSS es configurar un sistema internacional de ayuda al desarrollo multipolar que implique relaciones hacia y desde diferentes polos y regiones.

Bibliografía

- Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP), *The Reality of Aid. Reporte especial sobre cooperación Sur-Sur. Cooperación Sur-Sur: ¿Un desafío al sistema de la ayuda?*, Medellín, ALOP, 2010, en <http://www.anong.org.uy/uploads/docs/Foro/Cooperacion_Sur_Sur.pdf>.
- Brant, Philippa, “South-South Cooperation: A Concept Paper”, Working Paper No. 3, Beijing, International Poverty Reduction Center, en <<http://www.iprcc.org/front/article/article.action?id=2369>>, 2011.
- De Haan, Arjan, “Aid: the drama, the fiction, and does it work?”, Working Paper No. 448, International Institute of Social Studies, en <<http://www.intra1.iss.nl/News/ISS-Working-Paper-488>>, 2009.
- Lechini, Gladys, “La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad?”, en *Relaciones Internacionales*, No. 12, GERI-Universidad Autónoma de Madrid, 2009, <<http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/173.html>>.
- Lancaster, Carol, “The Chinese Aid System”, Working Paper 6/27/07, Center for Global Development, 2007, en <http://www.cgdev.org/files/13953_file_Chinese_aid.pdf>.
- Nivia-Ruiz, Fernando, “La Cooperación Internacional Sur-Sur en América Latina y el Caribe: Una mirada desde sus avances y limitaciones hacia un contexto de crisis mundial”, en *Revista de Economía del Caribe*, No. 5, <<http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/economia/article/viewFile/1256/796>>, 2010.
- Santander, Guillermo, coord., *Nuevos donantes y Cooperación Sur-Sur. Estudios de caso*, Madrid, ICEI, 2011, en <<http://pendientedemigracion.ucm.es/info/icei/res/secciones/pdf/nuevosdonantescooperacionss.pdf>>.
- Severino, Jean-Michel, y Oliver Ray, “The End of ODA: Death and rebirth of a global public policy”, Working Paper No. 167, Center for Global Development, 2009, en <<http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1421419/>>.
- Woods, Ngaire, “Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance”, en *International Affairs*, No. 84, 2008, <<http://www.globaleconomicgovernance.org/wp-content/uploads/ChinaNew%20donorsIA.pdf>>.