



Foro internacional
ISSN: 0185-013X
El Colegio de México A.C.

Milani, Carlos R. S.; Romero Ortiz, María Elena
Solidaridad e intereses en la cooperación internacional
para el desarrollo: los casos de China y Japón en África
Foro internacional, vol. LXI, núm. 4, 2021, Octubre-Diciembre, pp. 837-880
El Colegio de México A.C.

DOI: <https://doi.org/10.24201/fi.v61i4.2870>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59969382001>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

SOLIDARIDAD E INTERESES EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO: LOS CASOS DE CHINA Y JAPÓN EN ÁFRICA

SOLIDARITY AND INTERESTS IN INTERNATIONAL
COOPERATION FOR DEVELOPMENT: THE CASES OF
CHINA AND JAPAN IN AFRICA

SOLIDARITÉ ET INTÉRÊTS DANS LA COOPÉRATION
INTERNATIONALE AU DÉVELOPPEMENT: LES CAS DE
LA CHINE ET DU JAPON EN AFRIQUE

CARLOS R. S. MILANI

*Universidad Estatal de
Río de Janeiro (IESP-UERJ)*
crsmilani@iesp.uerj.br

MARÍA ELENA ROMERO ORTIZ

Universidad de Colima
meromero@ucol.mx

RESUMEN: Las contradicciones entre la solidaridad y el interés que permean la cooperación internacional para el desarrollo pueden ser entendidas y analizadas desde las perspectivas críticas de la colonialidad del poder, de la hegemonía de Occidente en la definición de las reglas del juego, y también desde la comprensión de las relaciones asimétricas en la economía y la geopolítica internacional. Así, a partir de cuestiones clave informadas por esas perspectivas críticas y de un marco histórico desde fines de la Segunda Guerra Mundial, los autores analizan el papel de China y Japón y las tensiones que los programas de cooperación al desarrollo de estos dos gigantes asiáticos pueden suscitar en el continente africano en la actual coyuntura crítica del sistema internacional.

Palabras clave: cooperación internacional para el desarrollo; China; Japón; África; contradicciones.

ABSTRACT: The contradictions between the solidarity and the interests that drive international cooperation for development may be understood and analyzed from the critical perspectives of the coloniality of power, the hegemony of the West in defining the rules of the game, and also based on an understanding of the asymmetric relationships that define geopolitics and the global economy. Drawing on key questions informed by these critical perspectives, and a historical framework dating back to the Second World War, the authors analyze the role of China and Japan and the tensions that the cooperation for development programs of these two Asian giants may produce in the African continent at the current critical moment for the international system.

Keywords: international cooperation for development; China; Japan; Africa; contradictions.

Traducción de FIONN PETCH, CM IDIOMAS

RÉSUMÉ: Les contradictions entre solidarité et intérêt qui imprègnent la coopération internationale pour le développement peuvent être comprises et analysées à partir des perspectives critiques de la colonialité du pouvoir, de l'hégémonie de l'Occident dans la définition des règles du jeu, mais aussi de la compréhension des relations asymétriques dans l'économie internationale et géopolitique. Ainsi, à partir de questions clés nourries par ces perspectives critiques et un cadre historique depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les auteurs analysent le rôle de la Chine et du Japon et les tensions que les programmes de coopération au développement de ces deux géants asiatiques peuvent amener sur le continent africain dans la conjoncture critique actuelle du système international.

Mots-cléf: coopération internationale pour le développement ; Chine; Japon; Afrique; contradictions.

Traducción de RAFAEL SEGOVIA, CM IDIOMAS

Fecha de recepción: marzo de 2021

Fecha de aceptación: junio de 2021

INTRODUCCIÓN

La cooperación internacional para el desarrollo (CID) muestra contradicciones entre la promesa de solidaridad con aquellos que, según las narrativas oficiales, aún no alcanzan un desarrollo estable, y los intereses que permean sus programas. Ante la evolución histórica del proceso de institucionalización de la CID en sus distintas modalidades, existen visiones favorables y otras más críticas en cuanto a sus objetivos políticos y resultados económicos, sociales, culturales y ambientales.¹ Tanto los más optimistas como los más críticos comparten, sin embargo, la idea de que la fuerza del discurso sobre la CID es proporcional a la seducción que ejerce, en el sentido de “agradar, fascinar, engañar, pero también abusar o desviar de la realidad”.² Uno de los aspectos que más llama la atención de los analistas es que, después de tantas décadas de inversión discursiva, institucional y, en menor medida, financiera, la desigualdad y la asimetría siguen siendo rasgos característicos en la configuración de la CID y del contexto mundial del desarrollo.

En América Latina, las críticas sobre el papel de la CID se originan en algunos teóricos de la dependencia, los defensores de la teoría crítica y, más recientemente, en los estudios poscoloniales y decoloniales.³ La crítica se formula desde la perspectiva de la economía política internacional y en el marco de las relaciones socioculturales y políticas de la colonialidad del poder. Por un lado, la CID puede ser interpretada como herramienta de mantenimiento y legitimación de la hegemonía de los países centrales en el orden internacional.

¹ David Williams, *International Development and Global Politics: history, theory and practice*, Nueva York, Routledge, 2012; Myles A. Wickstead, *Aid and development: a brief introduction*, Nueva York, Oxford, University Press, 2015.

² Gilbert Rist, *Le développement, histoire d'une croyance occidentale*, París, Sciences Po, 1996, p. 9.

³ Tahina Ojeda (coord.), *Antología del Desarrollo*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2015.

Por otro lado, la crítica poscolonial y decolonial señala otras formas de dependencia, culturales, subjetivas y antropológicas, generadas por los mecanismos institucionales y las narrativas de la CID, los cuales crean y reproducen jerarquías de posición y estatus entre los donantes y los beneficiarios. Estas críticas atacan las premisas filosóficas del desarrollo, su recurrente economicismo, las exclusiones producidas a lo largo de su historia, las asimetrías y jerarquías mantenidas y generadas, pero también denuncian la incapacidad de muchas de las recetas propuestas por agencias bilaterales de los donantes de integrar los objetivos y responsabilidades públicas y privadas (corporativas) relativas a las desigualdades y a las crisis ambientales y ecológicas en el ámbito de sus programas.⁴

Por lo tanto, desde una perspectiva crítica, aquí se analiza el papel de dos países asiáticos, China y Japón, en el marco de los objetivos de sus programas de cooperación y su impacto en el desarrollo. Una nueva geografía de la cooperación y los desafíos globales (pandemias y amenazas sanitarias, cambio climático, crisis de la democracia, negacionismos de distintos matices, disputa hegemónica entre Beijing y Washington, etc.), obligan a repensar estrategias y principios de la CID en la actual coyuntura crítica del sistema internacional, lo cual torna particularmente interesante contrastar el desempeño de dos donantes asiáticos clave de la cooperación con los países del continente africano, la República Popular China (en adelante, China) y Japón.⁵ Los criterios de

⁴ Aníbal Quijano, *Cuestiones y horizontes, Antología esencial de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*, Buenos Aires, Clacso, 2014; Arturo Escobar, *Encountering Development: the making and unmaking of the Third World*, Princeton, University Press, 1995.

⁵ Giovanni Capoccia y R. D. Keleman, "The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism", *World Politics*, vol. 59, núm. 3, 2007, pp. 341-369. Peter Gourevitch, *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*, Ithaca, Cornell University Press, 1986; Ruth B. Collier y David Collier, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton, University Press, 1991.

selección de Japón y China han sido los siguientes: el primero, Japón un agente tradicional que en la década de los ochenta ocupó el primer lugar como donador y ha seguido una estrategia íntimamente vinculada a su seguridad económica; el segundo, China, donador considerado en Occidente como emergente, pero con una larga historia de relaciones con países en desarrollo, con una estrategia más encaminada a temas económico-comerciales y sin olvidar las dimensiones geopolíticas de sus estrategias de cooperación. Ambos son gigantes económicos en la región asiática con ambiciones geopolíticas que se proyectan hacia el continente africano. Japón define sus programas de asistencia en el marco de la seguridad económica, la seguridad estratégica y la seguridad humana. Mientras que China replantea la relación donador-recipientes en el marco de nuevos “entendimientos” que integran los intereses de la población china con la población de otros países considerando cuatro principios fundamentales: respeto mutuo, igualdad, mantenimiento de las promesas y la fórmula ganar-ganar.⁶

Los dos países pueden ser considerados tipos ideales de los dos discursos, prácticas y modalidades que se disputan la reconfiguración del campo político de la cooperación al desarrollo: la cooperación Norte-Sur (CNS) y la cooperación Sur-Sur (CSS). Sin embargo, comparar la CNS japonesa y la CSS china es una tarea compleja, en principio por la concepción misma de la “asistencia externa”. Mientras Japón, como donador tradicional se adscribe a los principios y definiciones del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); China asume la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) según la definición del CAD, pero potencializa su asistencia en el rubro de “otros flujos oficiales” (OOF, por sus siglas en inglés), que incluye créditos a la exportación,

⁶ China Information Office of the State Council, *China Foreign Aid*, 2014, CIDCA (2018-08), The People's Republic of China, http://en.cidca.gov.cn/2018-08/09/c_261152.htm

préstamos estatales no concesionarios o ayuda utilizada para fomentar la inversión china no incluidos en la categoría de AOD; por otra parte, es complejo hacer comparaciones debido al limitado acceso a la información sobre la cooperación china. Sin embargo, una vez que no hay coincidencia en términos conceptuales, normativos y estadísticos entre los dos gigantes asiáticos, se revisan sus principios, estrategias y modos de acción, en el marco de sus programas y montos. A partir de documentos oficiales, de la literatura especializada y de investigaciones de campo, se da sentido a las estrategias e intereses en el continente africano. Como lo sugiere Pedro Carvalho, en las políticas de ayuda de Beijing y Tokio hacia los países africanos de habla portuguesa (Palop) es fundamental analizar dichos casos dada la ventaja de desarrollo de Japón sobre China en cuanto al modelo de ayuda, y las interrogantes que plantea el modelo de cooperación chino.⁷

Teniendo como telón de fondo lo planteado hasta aquí, nos preguntamos: ¿cómo se han definido los principios y estrategias de cooperación de China y de Japón?, ¿caen las estrategias de cooperación de estos dos gigantes asiáticos en las trampas apuntadas por la literatura crítica respecto a la dependencia económica y reproducción de jerarquías culturales? y, ¿qué impacto han tenido en los receptores, particularmente en África? Con estas preguntas se desea plantear la dimensión material y estratégica de la cooperación, pero también la dimensión simbólica de la cooperación de estos países en el marco de un campo político establecido e institucionalizado por Occidente. A fin de dar orden y sentido a los cuestionamientos, partimos de un marco histórico a través del cual se entenderá cómo se diseñó y definió el programa de cooperación tanto en China como en Japón. Posteriormente se aborda la práctica actual de los programas de AOD de estos países, enfocándose al caso práctico de

⁷ Pedro Carvalho, “China’s and Japan’s Foreign Aid Policies *vis-à-vis* Lusophone Africa”, *Africa Spectrum*, vol. 50, núm. 3, 2015, pp. 49-79.

algunos Estados africanos. Finalmente se plantean una serie de consideraciones a manera de conclusión.

DISEÑO Y DEFINICIÓN DE UN PROGRAMA DE COOPERACIÓN EN CHINA Y EN JAPÓN

En la aurora del siglo XXI, la CNS sobre todo en su modalidad de asistencia oficial al desarrollo (AOD) comparte el escenario complejo y multifacético de la CID. Las fronteras entre solidaridad pública y privada se volvieron cada vez más porosas. Algunos países beneficiarios redefinieron sus agendas como donantes y en este universo tan heterogéneo, la CSS, la cooperación triangular, los fondos público-privados y diversos acuerdos institucionales de la CID pasaron a ocupar el centro de los intereses de la política internacional. El posicionamiento de potencias regionales y emergentes, entre las cuales China, India, Sudáfrica, Brasil, México o Turquía, han pasado a utilizar más intensamente y de modo estratégico esta herramienta en sus agendas de política exterior, disputan territorios, recursos y solidaridades en el espacio mundial y reivindican cambios en los patrones normativos y políticos de relacionamiento entre Occidente y el Sur.

Ante la proliferación de donantes y cooperantes, la fragmentación se convierte en un problema que afecta a las políticas de ayuda externa, considerando que ésta implica una reducción de los montos ante el incremento de las necesidades de muchos receptores y la convergencia de los donantes en el mismo espacio. Así, la fragmentación tiene consecuencias negativas para la eficacia de la ayuda, generando desestabilización de las instituciones de los países receptores.⁸ Según Homi Kharas, serían 80 000 nuevos proyectos cada año, financiados por al menos 42 países donantes por medio de 197

⁸ Martin C. Steinwand, “Compete or Coordinate? Aid Fragmentation and Lead Donorship”, *International Organization*, vol. 69, núm. 2, 2015, pp. 443- 472.

agencias bilaterales y 263 organizaciones multilaterales.⁹ Este escenario implica aún mayor coherencia y coordinación de las misiones de los donantes por año, por ejemplo. Sin embargo, también hay efectos secundarios positivos de la proliferación de donantes en el campo de la CID. Con un número cada vez mayor de donantes, la exposición a los efectos negativos de la ayuda disminuye, así como su impacto en los conflictos políticos violentos. En la medida que un receptor depende menos de un solo donante o de un pequeño grupo de donantes, tanto la frecuencia como el impacto de las crisis en los flujos de ayuda disminuyen.

Asimismo, la diversidad de normas y principios utilizados por los agentes de la CID tendrá implicaciones sobre el régimen de ésta diseñado en Occidente. En este sentido, Emma Mawdsley analizó cuatro características del régimen simbólico de la CSS: la afirmación de una identidad compartida entre los países en desarrollo, la oferta de conocimientos técnicos más adecuados en materia de desarrollo social y tecnológico (fundamentados en experiencias semejantes), el rechazo de las relaciones jerárquicas entre un donante y un receptor (y por lo tanto el rechazo a las condicionalidades políticas), y la relevancia de la cooperación que produce beneficios mutuos.¹⁰

En las relaciones internacionales en general y en la CID en particular, Asia tiene una creciente importancia, inicialmente en torno a Japón. De hecho, el vertiginoso crecimiento de Japón posterior a su derrota en la Segunda Guerra Mundial lo ubicó como un pivote del desarrollo regional y como el socio natural de Occidente por el Tratado de Seguridad firmado con Estados Unidos. La adhesión de Japón al Plan Colombo en 1954 y el inicio del pago por reparaciones de guerra sentaron las bases para que la asistencia para el desarrollo se

⁹ Homi Kharas, *Making Development Aid More Effective*, Washington D.C., The Brookings Institute, 2010.

¹⁰ Emma Mawdsley, "The Changing Geographies of Foreign Aid and Development Cooperation: contributions from gift theory", *Transactions of the Institute of British geographers*, vol. 37, núm. 2, 2012, pp. 256-272.

convirtiera en un instrumento básico de su política exterior. Hoy Japón, China junto con Corea del Sur e India son considerados los vehículos del desarrollo en la región asiática. Particularmente el ascenso de China replantea las estructuras institucionales y principios centrados en el poder de Occidente y del Norte. China se ha convertido en el paradigma del rápido desarrollo y liderazgo mundial y un emblemático modelo de la css.

Así, la CID en la región Asia Pacífico, la práctica de Japón, así como la de China revelan la coexistencia de prácticas clásicas de la ayuda externa y nuevas modalidades implementadas por los poderes emergentes. Ello implica cuestionamientos clave como, ¿será el modelo chino, un modelo no alineado, contrario a la globalización occidental o utiliza la globalización para generar una economía y un mercado afines a sus objetivos? y ¿seguirá la asistencia japonesa estrategias alineadas al modelo tradicional de Occidente o replanteará sus estrategias de frente a la (re)emergencia china en el campo de la cooperación?

Lo cierto es que ambos países comparten la estrategia de poder suave, mismo que define nuevos términos para replantear la relación donador-receptor partiendo de la reinterpretación del concepto mismo de cooperación en el marco de un compromiso compartido con el desarrollo. Este significado de la cooperación centrado en el desarrollo convierte al binomio donador-receptor (modelo CNS clásico) en socios en el desarrollo (modelo css) que comparten responsabilidades. El “*cool Japan*”, así como el “*China dream*” son estrategias de poder suave utilizadas para “vender” una imagen de compromiso con el desarrollo internacional.

China, de la solidaridad anticolonial hacia una cooperación múltiple y global

La experiencia china en materia de cooperación internacional se remonta a la década de 1950, cuando Beijing lanzó un

programa bilateral con Corea del Norte. Desde entonces y hasta finales de los setenta, la economía de China era pobre, poco diversificada y de planificación centralizada. China ofreció ayuda de naturaleza militar, incluso a países africanos, en apoyo a luchas anticoloniales. El objetivo de su cooperación entonces era sobre todo reforzar la solidaridad con el bloque comunista, luchar contra el imperialismo y el neocolonialismo, pero también reducir su aislamiento diplomático frente al poder creciente de Taiwán. Luego entonces, China, si bien no se ubica en los estándares del régimen de la CID occidental, sí tiene la experiencia.

Las rivalidades sino-soviéticas de los años sesenta añadieron aún más competencia y dificultades a las ambiciones diplomáticas de Beijing y orientaron su cooperación al fortalecimiento de alianzas. La economía china en los años ochenta y hasta fines del siglo xx basó su funcionamiento en los principios del libre mercado y se desempeñó extraordinariamente bien, por lo tanto, la cooperación económica con beneficios mutuos (“ganar-ganar”) se convirtió en la consigna diplomática central de China. Como resultado, su cooperación internacional e inversión extranjera aumentaron exponencialmente.¹¹ En un tercer momento, desde el comienzo de la presidencia de Xi Jinping en 2013, la escala económica y la dimensión geopolítica de la cooperación china han ganado una envergadura sin precedentes, principalmente bajo la iniciativa *One Belt, One Road*.¹²

A lo largo de estos setenta años de historia, dos permanencias llaman la atención en la trayectoria china: la dimensión normativa de los cinco principios de coexistencia pacífica anunciados en la conferencia entre India y China en 1953, integrados en la conferencia de Bandung (1955), que desde

¹¹ John F. Cooper, *China's Foreign Aid and Investment Diplomacy*, vol. I (Nature, Scope, and Origins), Basingstoke, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2016.

¹² Giovanni B. Andornino, “The belt and road initiative in China's emerging grand strategy of connective leadership”, *China & World Economy*, vol. 25, núm. 5, 2017, pp. 4-22.

entonces es el marco interpretativo central en la CID china, y el uso estratégico de la diplomacia de la cooperación para fines geopolíticos y geoeconómicos.¹³

En abril de 2018, el gobierno chino anunció la creación de una agencia para la cooperación al desarrollo: la *China International Development Cooperation Agency* (CIDCA). Su estructura y principios institucionales son aún poco conocidos. Su principal objetivo es el de formular orientaciones estratégicas y coordinar diversas acciones en el campo de la cooperación. Hasta el anuncio en 2018, las acciones, actividades y proyectos en materia de CSS fueron articuladas por el Ministerio de Comercio, mediante su departamento interno de cooperación.¹⁴ El Ministerio de Asuntos Exteriores participa en este proceso de articulación entre los diferentes ministerios, bancos de desarrollo y agencias. Además, China practica la cooperación internacional para el desarrollo descentralizada. Con la apertura promovida por Deng Xiaoping en 1979, la constitución de la República Popular China (promulgada en 1982) otorgó a los gobiernos provinciales una relativa autonomía para formular e implementar políticas relativas a los intereses locales.¹⁵

Una observación importante sobre la cooperación china tiene que ver con la escala. Hablar de escala en la política internacional implica reconocer que, cuando una unidad cambia de tamaño, algo cambia más allá de su tamaño; el cambio de tamaño de la unidad produce efectos en su contenido y en

¹³ Estos principios son: respeto mutuo a la soberanía e integridad territorial, no agresión mutua, no injerencia en los asuntos internos de los demás Estados, igualdad y beneficio mutuo y, finalmente, convivencia pacífica. Ver Hong Zhou (coord.), *China's Foreign Aid, 60 Years in Retrospect*, Singapur, Social Sciences Academic Press & Springer, 2017.

¹⁴ Gregory T. China y B. Michael Frolic, *Emerging Donors in International Development Assistance: the China case*, International Development Research Center (Canada), Partnership and Business Development Division, 2007.

¹⁵ Carlos R. S. Milani y Tássia Carvalho, "Cooperação Sul-Sul e Política Externa: Brasil e China no Continente Africano", *Estudos Internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas*, vol. 1, núm. 1, 2013, pp. 11-35.

los niveles desde los que interactúa con otras unidades y con el sistema internacional. La unidad en cuestión es el Estado (su poder económico, su economía política, territorio y demografía, su poder político, social y cultural), y las acciones en cuestión son las estrategias chinas de cooperación.

Una segunda observación importante sobre el caso chino se refiere a las críticas de los dirigentes políticos e intelectuales occidentales sobre su impacto en las agendas de la cooperación para el desarrollo. En general, los argumentos pueden agruparse en seis tipos: 1) asociación entre cooperación e intereses comerciales; 2) violación de las normas de buena gobernanza y de derechos humanos; 3) prácticas empresariales señaladas como poco transparentes; 4) contribución al endeudamiento de los países africanos (que se beneficiaron de programas de reducción de la deuda externa, también con el aval de Occidente); 5) competencia desleal en los edictos gubernamentales, y 6) relación entre cooperación y la carrera por los derechos de extracción de minerales y el acceso a los recursos naturales.¹⁶ Las acusaciones pueden explicarse a partir de numerosos factores, entre los que cabe mencionar, tanto la competencia china con las potencias occidentales en el continente africano como su creciente importancia cuantitativa en las agendas de la CID. La competencia china da lugar a cambios en la lealtad de los dirigentes africanos en relación con las antiguas metrópolis y puede incluso llevar a los países miembros del CAD a revisar sus prácticas, por ejemplo, en el caso del apoyo a infraestructuras de logística y transporte (ver cuadro 1).

¹⁶ Sebastian Paulo y Helmut Reisen, “Eastern Donors and Western Soft Law: towards a DAC donor peer review of China and India?”, *Development Policy Review*, vol. 28, núm. 5, 2010, pp. 535-552.

CUADRO 1

Cooperación china entre 2013 y 2018

| <i>Modalidad</i> | <i>Montos</i> | <i>% del total</i> | <i>Finalidad principal</i> |
|--|--|--------------------|---|
| Préstamos preferenciales | 131 100 millones de renmimbi (aprox. 20 200 millones de dólares de EE.UU.) | 48.52% | Proporcionar préstamos en condiciones favorables de ayuda exterior por valor de 131 100 millones de RMB, que representan el 48.52% del total de la ayuda exterior, para ayudar a otros países en desarrollo a construir proyectos económica y socialmente productivos e infraestructuras grandes y medianas, y proporcionar conjuntos completos de equipos, productos mecánicos y eléctricos. Servicios técnicos. |
| Asistencia sin reembolso (“ <i>grants</i> ”) | 170 800 millones de renmimbi (aprox. 26 300 millones de dólares EE.UU.) | 47.30% | Cooperar con otros países en desarrollo en proyectos de bienestar social pequeños y medianos, capacitación de recursos humanos, cooperación técnica, asistencia material, fondos de asistencia para la css, proyectos de ayuda humanitaria. |
| Préstamos sin interés | 11 300 millones de renmimbi (aprox. 1 800 millones de dólares EE.UU.) | 4.18% | La concesión de préstamos sin interés se utiliza principalmente para ayudar a otros países en desarrollo a construir instalaciones públicas y proyectos de subsistencia. |

Fuente: elaboración propia a partir de República Popular de China, Oficina de Información del Consejo de Estado, “Cooperación internacional para el desarrollo de China en la nueva era”, 10 de enero de 2021.

Desde un punto de vista cuantitativo global, la curva relativa de la cooperación china pasó de 554 millones de dólares en el año 2000 a más de 2 billones en 2009, el 45.7% del total de su css fue asignada a África, se incrementó a aproximadamente 3.1 billones en 2013. En 2014 y 2016, China mantuvo su cooperación a título concesional a niveles similares: 3.4 y 3.1 billones, respectivamente.¹⁷

¹⁷ China, Information Office of the State Council (Xinhua). The People’s Republic of China. *China’s Foreign Aid*, 2011 y 2014; Organización

CUADRO 2
Repartición geográfica de la cooperación china
entre 2013 y 2018

| <i>Regiones y tipos de países</i> | <i>% del total</i> |
|---|--------------------|
| <i>Por región</i> | |
| Países africanos | 44.65% |
| Países asiáticos | 36.82% |
| Países latinoamericanos y del Caribe | 7.27% |
| Oceanía y Pacífico | 3.71% |
| Europa | 3.31% |
| Global | 4.24% |
| <i>Por tipo de país</i> | |
| Países menos desarrollados (“ <i>Least developed countries</i> ”) | 45.73% |
| Países de renta media baja | 34.77% |
| Países de renta media alta | 14.87% |
| Organizaciones multilaterales | 4.63% |

Fuente: elaboración propia a partir de República Popular de China, Oficina de Información del Consejo de Estado, “Cooperación internacional para el desarrollo de China en la nueva era”, 10 de enero de 2021.

De acuerdo con el más reciente informe publicado por Beijing, la CSS es el centro de atención de la estrategia china, formulada como asistencia mutua entre países en desarrollo, considerada esencialmente diferente de la CNS. China ha desarrollado formas distintivas de asistencia internacional, incluidos el envío de bienes y materiales, proyectos de cooperación técnica, capacitación, el desarrollo del Fondo de Asistencia para la Cooperación Sur-Sur (SSCAF), envío de equipos médicos, voluntarios salientes, emergencia humanitaria y perdón total o parcial de la deuda. El cuadro 1 presenta los datos más importantes de la cooperación china de 2013 a 2018, que este periodo alcanzó 270 200 millones de renminbi (42 000 millo-

de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), *Development Co-operation Report 2010*, París, OCDE, 2017.

nes de dólares EE.UU.). De 2013 a 2018, China cooperó con 122 países y 20 organizaciones multilaterales internacionales y regionales en Asia, África, América Latina y el Caribe, Oceanía y Europa. Entre ellos, hay 30 países en Asia, 53 países en África, 9 países en Oceanía, 22 países en América Latina y el Caribe y 8 países en Europa. El cuadro 2 presenta la repartición geográfica de la cooperación china.¹⁸

Japón, de la seguridad económica a la seguridad estratégica

La Cooperación para el Desarrollo (CD) –como la denomina Japón– ha sido mayormente analizada como un instrumento de su política exterior que le asegura recursos naturales y como una respuesta a la presión externa que le apremia a contribuir al sostenimiento de la estabilidad internacional. Carol Lancaster afirma que Japón no tiene una tradición de ayuda y caridad; cada comunidad es responsable de sus miembros y no hay sentido filantrópico en su desempeño. En el marco de la CD, Japón satisface su interés, mientras el receptor aprovecha eficientemente los recursos que recibe asumiendo una corresponsabilidad con el desarrollo de ambos.¹⁹

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, Japón definió un programa de cooperación económica (*Keizai Kyoryoku*) en el que se incluyó el concepto de ayuda (*enjo*). Desde entonces, el concepto de cooperación económica fue amplio y flexible, incluyendo fondos públicos, cooperación técnica, inversión extranjera y la AOD. Así también, la cooperación japonesa se ha mantenido como un instrumento importante de su política exterior y ha transitado del pago por reparaciones de

¹⁸ República Popular de China, Oficina de Información del Consejo de Estado, “Cooperación internacional para el desarrollo de China en la nueva era”, 10 de enero de 2021, http://www.xinhuanet.com/2021-01/10/c_1126965418.htm

¹⁹ Carol Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, Chicago, The University of Chicago Press, 2007, pp. 133-136.

guerra a la búsqueda de estrategias que le permitan compensar sus carencias tanto en lo económico como en lo político.

Japón empezó pagando las reparaciones de los daños que causó durante la Segunda Guerra Mundial. El primer país que recibió un pago fue Birmania, en 1954; le siguieron Filipinas, Indonesia y Vietnam del Sur. Países como Singapur, Camboya, Malasia, Tailandia, Mongolia y Laos fueron incluidos en los programas de cooperación japonesa aun sin solicitud de por medio. Desde entonces, Japón favorece a sus vecinos del sureste asiático.

La cooperación con la India fue especial. A este país se le otorgó un crédito blando y con ello Japón inició su programa de cooperación financiera reembolsable. En la década de los sesenta, adecuó sus estrategias de cooperación al régimen de cooperación internacional, separando los términos de su AOD y la asistencia no oficial.

En la década de 1960, Japón destinó su asistencia a países estratégicos en el marco de su programa de reubicación de aquellas industrias costosas y contaminantes, buscando mano de obra barata y disponibilidad de recursos naturales para mantener su competitividad en el mercado internacional. Logró construir así una infraestructura regional estable y afín a sus intereses.

Institucionalmente, la CD se ubicó al principio en la Agencia de Planificación Económica (EPA, por sus siglas en inglés), que fue la encargada de definir los planes de reconstrucción de Japón, y utilizó la asistencia externa como instrumento para asegurar sus fuentes de recursos naturales. En 1957, el segundo Plan de Desarrollo de Japón incluyó la AOD como una política de economía internacional. El Ministerio de Industria y Comercio Internacional (MITI, por sus siglas en inglés) asumiendo la relevancia de la cooperación y a cargo del proceso de industrialización, incluyó la AOD como un instrumento de sus relaciones económicas exteriores.

Las décadas de 1960 y 1970 fueron testigos de la construcción de un andamiaje institucional que sirvió para dar sentido

a la asistencia japonesa. En 1961 se fundó el Fondo de Cooperación Económica de Ultramar; en 1974 nació la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA, por sus siglas en inglés), que desde entonces es la agencia encargada de los programas de cooperación técnica.

En la década de 1980, Japón se convirtió en el primer país no socialista en otorgar un crédito concesional a China para la construcción de infraestructura.²⁰ China siempre ha representado un destino estratégico para la asistencia japonesa. Japón ayudó a China en la disminución de sus emisiones contaminantes que lo afectaban directamente y, posteriormente, porque impulsar una mejor infraestructura en el país vecino mejoraba el ambiente de producción para las inversiones japonesas. Tan relevante es la cooperación con China, que Japón mantuvo sus programas de asistencia a pesar de las críticas internacionales que se levantaron por los trágicos sucesos de la Plaza de Tiananmen de 1989. Tras unirse a las sanciones impuestas inmediatamente por Estados Unidos y la Unión Europea, Japón congeló su asistencia oficial apenas tres días después de las reacciones de la comunidad internacional y atendiendo más a la presión externa. Sin embargo, la cooperación proveniente de fondos privados se mantuvo y apenas un año después, en junio de 1990, el primer ministro, Toshiki Kaifu anunció su deseo de retomar las negociaciones de asistencia con China y activar el crédito por 5.4 mil millones de dólares del paquete para el periodo 1990-1995.²¹

²⁰ Seiichiro Takagi, "Human Rights in Japanese Foreign Policy: Japan's Policy Towards China After Tiananmen", James T. H. Tang (ed.), *Human Rights and International Relations in the Asia Pacific*, Londres, Pinter, 1995, p. 18.

²¹ Saori Katada. "Why did Japan suspend foreign aid to China? Japan's Foreign aid decision-making and sources of sanction", *Social Science Japan Journal*, vol. 4, núm. 1, Tokio, 2001, p. 45.

CUADRO 3
Japón, AOD por sector y años seleccionados
(millones de dólares)

| | <i>Infraestructura económica</i> | <i>Infraestructura social</i> | <i>Asistencia humanitaria</i> |
|------|----------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| 1974 | 1966.860 | 409.30 | 25.74 |
| 1980 | 3674.330 | 681.67 | 13.13 |
| 1989 | 2890.280 | 1630.19 | 12.44 |
| 1990 | 3690.840 | 2687.20 | 293.29 |
| 2000 | 3891.120 | 2871.49 | 77.73 |
| 2003 | 3255.950 | 2744.61 | 30.46 |
| 2007 | 3195.470 | 3610.08 | 215.05 |
| 2008 | 6015.000 | 2885.14 | 316.49 |
| 2010 | 6749.360 | 3165.67 | 577.75 |
| 2015 | 11 303.380 | 3879.84 | 1199.94 |
| 2017 | 10 025.620 | 3306.66 | 858.21 |

Fuente: elaboración propia con datos de la OECD (2020), ODA por sector (indicador), <https://data.oecd.org/oda/oda-by-sector.htm>

Japón se convirtió, en 1989, en el donante más importante de ayuda externa bilateral, por encima de Estados Unidos, con un desembolso anual de 9000 millones de dólares,²² con lo cual se le consideró un donador comprometido con el régimen de CNS al hacer una valoración cuantitativa de sus contribuciones. Sin embargo, los montos otorgados por Japón se han orientado más al sector de infraestructura económica (cuadro 3), que a menudo se identifica más con las necesidades de los inversionistas japoneses.

Japón asume a la AOD como un “costo necesario” que ayuda a suavizar las relaciones Norte-Sur y contribuye a resolver las tensiones provocadas por sus actividades comerciales. En respuesta a las duras críticas por los objetivos comerciales de

²² Ministry of Foreign Affairs of Japan, Japan ODA Annual Report (Summary) 1995, <https://www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1995/index.html>

la AOD, Japón incorporó en su Carta de Ayuda Oficial para el Desarrollo de 1992 cuatro puntos fundamentales: i) cuestiones humanitarias, ii) la interdependencia mundial, iii) los esfuerzos de autoayuda de los receptores, y iv) la conservación del medio ambiente. La Carta orientó la cooperación hacia la construcción de infraestructura social con perspectiva de género y con rostro más humano.²³

Sadako Ogata, presidenta de la JICA (2003-2012), reorientó los objetivos de la AOD hacia la “seguridad humana”. No obstante, la JICA mantiene estrategias diferenciadas, como lo muestra el cuadro 4. Mientras Japón enfatiza su interés en la región de Asia Pacífico, mantiene un programa de seguridad humana en el África subsahariana y programas específicos para los socios estratégicos. Un año crucial para la cooperación japonesa fue 2015. La Carta de Ayuda al Desarrollo se renombró Carta de Cooperación para el Desarrollo (CCD). Dejó atrás el concepto de ayuda y se comprometió con un desarrollo de corresponsabilidad compartida. La nueva Carta incluyó el concepto de “contribución proactiva para la paz”, que incluyó acciones militares de “no combate” cuyo fin es el mantenimiento de la paz mundial. Sin embargo, en el marco las acciones militares se ejercieron acciones de vigilancia marítima en las costas de Filipinas, país que, junto con Vietnam, tiene disputas marítimas con China, de modo que las acciones proactivas se orientan a apoyar iniciativas militares en países estratégicos, con lo que se da una vuelta de 180 grados a su política pacifista. La CCD quedó fuertemente vinculada a la Estrategia Nacional de Seguridad de Japón cuya justificación se centró en la necesidad de crear un contrapeso a la presencia china en la región y en el mundo.

²³ Ministry of Foreign Affairs of Japan, Japan’s official development assistance charter, 29 de agosto de 2003, <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/revision0308.pdf>

CUADRO 4
Distribución regional de la AOD japonesa (% del total)

| África subsahariana | | | Asia del Sur y Central | | | Otros países de Asia y Oceanía | | | Medio Oriente y norte de África | | | Europa | | | América Latina y el Caribe | | |
|---------------------|------|------|------------------------|------|------|--------------------------------|------|------|---------------------------------|------|------|--------|------|------|----------------------------|------|------|
| 2007 | 2012 | 2017 | 2007 | 2012 | 2017 | 2007 | 2012 | 2017 | 2007 | 2012 | 2017 | 2007 | 2012 | 2017 | 2007 | 2012 | 2017 |
| 2008 | 2013 | 2018 | 2008 | 2013 | 2018 | 2008 | 2013 | 2018 | 2008 | 2013 | 2018 | 2008 | 2013 | 2018 | 2008 | 2013 | 2018 |
| 14.3 | 14.9 | 10.9 | 20.7 | 42.1 | 44.2 | 391 | 30.9 | 28.1 | 16.4 | 7.8 | 11.5 | 3.5 | 1.6 | 2 | 6 | 2.8 | 3.4 |

Fuente: elaboración propia con datos del Regional Distribution of ODA by Individual DAC Donors and Multilateral Agencies, DAC-OCDE, 2021.

UNA MIRADA COMPARATIVA DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE JAPÓN Y CHINA EN ÁFRICA

Un contexto útil para examinar la naturaleza de la cooperación china y japonesa en el escenario mundial puede encontrarse en África debido a tres razones: (i) en toda su diversidad, África no es una región homogénea en la que China y Japón hayan competido tradicionalmente a partir de vínculos culturales, a diferencia del sudeste asiático; (ii) el rápido crecimiento económico de muchos de los países del continente convierte ahora a África en un escenario geopolítico y geoeconómico altamente competitivo para los dos gigantes asiáticos, a donde además ya están presentes potencias europeas tradicionales, Estados Unidos, Rusia, Arabia Saudita, Turquía y, en alguna medida, Brasil y, (iii) analizar el matiz de la asistencia japonesa y la cooperación china en un contexto de competencia fuera de Asia en el cual la lucha por el liderazgo económico y militar tienen importante influencia sobre el *modus operandi* de la cooperación.²⁴

En el siglo XXI, el continente africano es otra vez objeto de una competencia geoeconómica y geopolítica entre las potencias tradicionales y los poderes emergentes de diferentes envergaduras. La extraversion histórica de las economías políticas africanas, a pesar de algunas variaciones, permanece estructuralmente casi sin cambios, ya que el continente sigue siendo principalmente receptor de inversiones extranjeras directas limitadas y concentradas en recursos naturales, receptor de ayuda y exportador de productos básicos. En esta sección, al analizar los casos de China y Japón, retomamos cuatro preguntas clave para entender la CID en el continente africano en el siglo XXI: (i) ¿cómo las estrategias de cooperación de estos dos gigantes asiáticos generan depen-

²⁴ Miwa Hirono, "Asymmetrical rivalry between China and Japan in Africa: to what extent has Sino-Japan rivalry become a global phenomenon?", *The Pacific Review*, vol. 32, núm. 5, 2019, pp. 2-3, <https://doi.org/10.1080/09512748.2019.1569118> ; Pádraig Carmody, *The New Scramble for Africa* (2.^a ed.), Londres, Polity, 2016.

dencia económica?; (ii) ¿logran evitar la reproducción de jerarquías culturales?; (iii) ¿reflejan las estrategias de cooperación de China y Japón sus intereses estratégicos y geopolíticos en el continente africano? y ¿en qué medida China utiliza su relación con el mundo en desarrollo para promover su posición internacional frente a Japón o, viceversa, cómo utiliza Japón su relación con el mundo en desarrollo para promover su propia posición internacional frente a China?, y (iv) ¿qué impactos y variedad de percepciones hay en los países receptores africanos, conociendo bien el hecho de que las percepciones dependen del país, grupo étnico, régimen político en un continente enorme, diverso y plural?

Históricamente, la política china hacia África se definió en el marco de las relaciones de poder de Estados Unidos y la Unión Soviética. China fue militarmente activa en África desde finales de la década de los cincuenta hasta los setenta, con presencia en Angola, Argelia, Camerún, el Congo-Kinshasa y Uganda; apoyó también movimientos sociales en países que trataban de escapar al dominio de los poderes occidentales, y pregonó su apoyo a las luchas anticoloniales y contrahegemónicas del mundo en desarrollo.²⁵ Apoyó los movimientos de liberación africana a través del Comité del Fondo de Solidaridad Afroasiático, que permitió a Beijing establecer vínculos estrechos con el Congreso Panafricanista de Sudáfrica y la Unión Nacional Africana de Zimbabue (ZANU) en Rodesia. Durante el largo periodo de 1949 a 1978, la política exterior y la cooperación internacional de China se propuso consolidar las relaciones con otros países socialistas y construir un frente unido para combatir la influencia de la Unión Soviética y Occidente en muchos países de África. Se proporcionó ayuda a otros países en desarrollo, a pesar de que la propia China era pobre, pero Beijing se sirvió de la ayuda brindada para promover su estatus en el mundo en desarrollo. Después del viaje de Zhou Enlai a África y Asia en 1964, la cooperación china ha sido una herramienta diplomática importante, haciendo

²⁵ Hirono, art. cit., 2019, p. 8.

eco del cambio de su política exterior de la exportación de la revolución a la exportación del desarrollo pacífico.²⁶ En esta etapa, Japón se encontraba en una zona de confort, sin pertenecer culturalmente a Occidente, se siente parte del club y no sostiene una postura anticolonial o antihegemónica, por el contrario, aplicó la misma estrategia estadounidense de apoyo a “*front line states*” que se enfocó en contener el avance del comunismo. De esta manera, Japón asumió su compromiso con Occidente y con el régimen del CAD; además, ha mantenido un interés particular en África desde principios del siglo xx, con Sudáfrica como un importante proveedor de materias primas desde entonces. Asimismo, centró su relación inicial con los “blancos” del continente, consiguiendo, incluso, que en 1930 recibiera el trato de “blancos honorarios”.

Generación de dependencia económica

En 1992, África recibió asistencia diferenciada de Japón. Sólo cinco países, Zambia, Ghana, Costa de Marfil, Tanzania y Camerún recibieron créditos bilaterales; por su parte, Tanzania, Etiopía, Mozambique, Zimbabue, Madagascar, Senegal Nigeria, Zambia, Kenia y Costa de Marfil recibieron donaciones, y se otorgó asistencia técnica a Kenia, Níger, Zimbabue y Costa de Marfil (este último recibió asistencia en los tres rubros).²⁷ En las décadas de 1980 y 1990, la AOD hacia África se incrementó vertiginosamente, al ir de 252 millones de dólares en 1985 a 1333 en 1995. El incremento de asistencia se ha visto

²⁶ Philipp Gieg, “The Partnership of the Century? China’s Africa Policy and the Democratic Republic of the Congo in the 21st Century”, en Julien Bobineau y Philipp Gieg (eds.), *The Democratic Republic of the Congo: Problems, Progress and Prospects*, Berlín, Lit Verlag, 2016, pp. 257-279. Véase también Beyongo Mukete, “China’s Power in Africa: Rhetoric and Reality”, in Jane Golley, Linda Jaivin y Paul J. Farrelly (eds.), *China Story Yearbook Power*, Canberra, ANU Press, 2019.

²⁷ Jun Morikawa, *Japan and Africa: big business and diplomacy*, Londres, Hurst, 1997, pp. 211-212.

como un refuerzo de las relaciones asimétricas, fomentando estrategias centradas en los recursos que sólo han llevado a nuevas formas de explotación en África.²⁸ A pesar de las buenas intenciones que Japón ha mostrado en el marco de TICAD, no se observan mecanismos que analicen el contexto de la pobreza, que debiera ser el objetivo del desarrollo africano y, por lo tanto, de la CID. Aunque TICAD trabaja en el marco del diálogo entre gobiernos, sector privado y sociedad civil, las declaraciones emanadas de dicho foro no necesariamente representan los intereses de los pobres por confiar sus aspiraciones a gobiernos y élites,²⁹ mismos que generan relaciones de dependencia del capital externo, que promueve proyectos que atienden necesidades de grupos sociales estratégicos y que, a menudo, como lo afirma Li,³⁰ se construyen sobre la base de la vida de los habitantes, que con frecuencia continúan empobrecidos o desplazados. El caso del proyecto de cooperación triangular para el desarrollo agrícola de la sabana tropical en Mozambique, que incentivó movimientos sociales locales y en Japón, puso sobre la mesa de discusión la necesidad de atender los contextos locales y no los intereses externos.

Japón, lo mismo que China, ha diseñado foros de comunicación con el fin de crear una mejor imagen de los donadores en la región, pero que también han servido como mecanismos de control. Es a través de éstos que, Japón, por ejemplo, busca legitimar su presupuesto para la AOD ante su sociedad y encontrar el apoyo de los gobiernos africanos.

Japón dedica mayor atención a lo que considera sus países estratégicos. Por ejemplo, Sudáfrica es su socio comercial más importante en el continente y no necesariamente el más

²⁸ Kithinji Kinyua Laban, “Discontents in Japan’s aid discourse in Africa: Land grabbing activism in Tokyo International Conference for Africa Development (TICAD) process”, *Journal of African Studies and Development*, vol. 9 (5) (junio de 2017), p. 53.

²⁹ Kinyua Laban, art. cit., p. 54.

³⁰ Tania M. Li, *The will to improve Governmentality, Development, and the Practice of Politics*, Londres, Duke University Press, 2007, citada en *loc. cit.*

necesitado. En 2017, Japón exportó 7.5 mil millones de dólares en bienes a África (resalta la exportación de autos), un tercio se dirigió a Sudáfrica. En el mismo año, importó 8.3 mil millones de dólares, de los cuales 57% correspondieron a bienes sudafricanos consistentes en platino y mineral de hierro.

La diplomacia japonesa ha sido suave e incluyente. Congrega a los Estados africanos en foros como la Conferencia Internacional de Tokio sobre el Desarrollo de África (TICAD, por sus siglas en inglés), en donde los representantes presentan sus demandas, anuncia y distribuye asistencia humanitaria, programa proyectos de infraestructura, compra productos y financia proyectos de alta necesidad para la región. Esta diversificación contribuye a fortalecer la imagen japonesa en África difundiendo la idea de que entiende las necesidades y capacidades de cada país. Sin embargo, como se mencionó, atender las demandas de los representantes en TICAD no implica que se atiendan las necesidades de los representados.

Desde la perspectiva de la política exterior china, la css en el continente africano tiene un legado histórico más ventajoso en comparación con las potencias occidentales: China no fue una metrópoli de países africanos, defendió los movimientos de autonomía e independencia (incluso financiera y militarmente), sostuvo la política del tercermundismo junto con muchos Estados africanos y, en general, presentó costos menores en los proyectos de construcción civil, además de mucha eficiencia en el desarrollo de infraestructura clave para la economía local. Como afirmó el presidente de Senegal, Abdoulaye Wade, en 2008: “Europa prometió aportar 15 billones de dólares para la infraestructura africana, pero ocho años después todavía no ha cumplido esa promesa. Ahora China está lista para entregarnos esa cantidad, más rápido y a menor coste”.³¹

³¹ Abdoulaye Wade, “Time for the West to practice what it preaches”, *Financial Times*, 24 de enero de 2008.

Entre 1989 y 1997, el comercio entre China y África (destaca también el énfasis en Sudáfrica) aumentó en más de 431%.³² En 1994, China estableció tres bancos fundamentales en su estrategia de cooperación con África y otras regiones: el China Development Bank (que creó, en 2007, el China Africa Development Fund), el China Export Import Bank (Eximbank) y el China Agricultural Development Bank. Todos ofrecen proyectos mixtos de asistencia técnica y préstamos comerciales, y son bases de lanzamiento de industrias chinas en el continente africano, siguiendo el modelo de otros países asiáticos que también asociaron, en su historia económica, la financiación de proyectos de desarrollo con política industrial, como Japón, Corea del Sur y Taiwán.³³ Esta estrategia se lleva a cabo bajo la dirección del Ministerio de Comercio chino e incluso puede ser aplaudida por algunos economistas africanos, como la economista ultraliberal Dambisa Moyo, muy crítica con el apoyo económico en forma de “ayuda exterior” pero favorable al proceso de instalación de parte de la producción manufacturera china (textiles, plásticos, productos químicos, por ejemplo) y de zonas económicas especiales en África.³⁴

En la transición al siglo XXI, China construyó una auténtica política de multilateralismo institucionalizado en el campo de la cooperación con el continente africano. Al igual que Japón creó el TICAD, en 2000, Beijing creó el Foro de Cooperación China-África (FOCAC), que se celebra cada tres años: Beijing en 2000, Addis Abeba en 2003, Beijing en 2006, Sharm El Sheik en 2009, Beijing de nuevo en 2012, Johannesburgo en 2015 y Beijing en 2018. Estas cumbres, que reúnen a un gran número de países africanos con un solo socio para el desarrollo, se han vuelto más prominentes durante la última

³² Ian Taylor, “China’s Foreign Policy towards Africa in the 1990s”, *The Journal of Modern African Studies*, vol. 36, núm. 3, 1998, pp. 443-460.

³³ Max Rebol, “Chinese Aid to Africa: filling the gaps that others left”, *Alternatives, Turkish Journal of International Relations*, vol. 9, núm. 2, 2010, pp. 39-55.

³⁴ Dambisa Moyo, *L’Aide Fatale*, París, JC Lattès, 2009.

década. La cumbre Rusia-África de octubre de 2019 y el Foro Indonesia-África de abril de 2018, son ejemplos recientes.³⁵

China también diversificó sus apoyos en África. En 2000, anunció la cancelación de la deuda externa de 30 países, que ascendía a 1.3 billones de dólares, además de ofrecer 1200 becas para ciudadanos africanos en China. Entre 2000 y 2005 envió a más de 16 000 médicos a trabajar en el África rural.³⁶ En Addis Abeba, el primer ministro Wen Jiabao anunció la supresión de todas las tasas de aduana sobre las exportaciones africanas.³⁷ En el FOCAC de noviembre de 2009, China anunció préstamos subvencionados de hasta 10 000 millones de dólares a los gobiernos africanos y un presupuesto de 1 billón de dólares para las pequeñas y medianas empresas de ese continente. Si bien los FOCAC expresan el grado de compromiso actual del gobierno chino con el continente y se organiza multilateralmente, las invitaciones las hace Beijing en forma directa a cada uno de los países africanos.³⁸ Así, el FOCAC opera también como una plataforma para legitimar proyectos y acercarse a aquellos países que son estratégicos.

Algunos autores creen que los proyectos de ayuda chinos se correlacionan positivamente con el desarrollo económico de África debido al hecho de que la relación ayuda-crecimiento se atribuye principalmente a la ayuda de infraestructura económica más que a la ayuda directa.³⁹ Otros pueden enfati-

³⁵ Cobus van Staden, “Japan and China’s Summit Competition in Africa”, South African Institute of International Affairs, Policy Insights series, núm. 78, 2020.

³⁶ Sanusha Naidu, Lucy Corkin y Hayley Herman, “China’s (Re-)Emerging Relations with Africa: Forging a New Consensus?”, *Politikon*, vol. 36, núm. 1, 2009, pp. 87-115.

³⁷ Jean- Pierre Cabestan, *La politique internationale de la Chine*, París, Presses de Sciences Po, 2010.

³⁸ Véase “China, Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC)”, <http://www.focac.org/eng/>

³⁹ Mordechai Chaziza, “China’s Friendlt Cooperative Relations with Tunisia in the Age of the New Silk Road Initiative”, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, vol. 23, núm. 2, 2021, pp. 301-320; Zhicheng Xu, Yu Zhang y Yang Sun, “Will Foreign Aid Foster Economic Development?”,

zar que la geopolítica del desarrollo y la competencia entre China y Estados Unidos guían la cooperación de China con los países africanos.⁴⁰ La realidad es que China es actualmente el mayor socio comercial del continente africano: en términos absolutos, el comercio entre China y África eclipsa en gran medida la cooperación de China y la inversión extranjera directa en África. La capacidad de China para financiar y construir directamente proyectos de infraestructura con menos condiciones es única y ha suscitado preocupaciones en algunos sectores sobre la expropiación de recursos naturales, la degradación ambiental, el desplazamiento laboral, la carga inestable de la deuda, el acaparamiento de tierras y, más recientemente, en el sector de telecomunicaciones y tecnologías de seguridad y vigilancia.⁴¹

Los proyectos aprobados tanto por Japón como por China generan una dependencia de la inversión y de la cooperación para la construcción de infraestructura en el continente. Las empresas de construcción civil, como la China State Construction Engineering Corporation, dominan las obras públicas en África; a su vez, Japón afirma que, basado en su propia experiencia de recuperación de la posguerra, es imperativo desarrollar infraestructura que promueva el crecimiento económico sostenible impulsado por el sector privado. De esta manera, el desarrollo de infraestructura representa aproximadamente una cuarta parte de la AOD total de Japón a África.⁴²

Grid Panel Data Evidence from China's Aid to Africa", *Emerging Markets Finance and Trade*, vol. 56, núm. 14, 2020, pp. 3383-3404.

⁴⁰ Colin Flint y Madeleine Waddoups, "South-South Cooperation or Core-Periphery Contention? Ghanaian and Zambian Perceptions of Economic Relations with China", *Geopolitics*, vol. 26, núm. 3, 2021, pp. 889-918; Salvador Santino, "Comparing US and Chinese Foreign Aid in the Era of Rising Powers", *The International Spectator, Italian Journal of International Affairs*, vol. 56, núm. 2, 2021, pp. 114-131.

⁴¹ Michael Tiboris, "Addressing China's Rising Influence in Africa", The Chicago Council on Global Affairs, 2019, 19 pp.

⁴² Ministry of Foreign Affairs, *Japan's ODA to Africa, Energy and Infrastructure*, TICAD, Yokohama, 2013, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000071843.pdf>

Los países africanos, especialmente los de la región subsahariana, sustentan sus economías en los ingresos externos (deuda, inversión extranjera, AOD). Se ha comparado el desarrollo en Asia Pacífico durante las últimas décadas y se ha mostrado que los países de esta región no han recibido tanta asistencia en comparación con África, sin embargo, han logrado un evidente desarrollo en comparación con la pobreza que aún persiste en el continente. Jeffrey Sachs afirma que, desde la década de 2000, la teoría del “gran impulso” ha sido objeto de un acalorado debate que destaca las consecuencias negativas de la ayuda que parecen haber dejado a los países en desarrollo en un lugar peor que antes.⁴³ El África subsahariana, por ejemplo, muestra niveles de crecimiento bajos en relación con las sumas de CID recibidas. Hasta 2000, el continente recibió aproximadamente 50 000 millones de dólares de asistencia internacional anuales, pero la AOD se orienta a favorecer el desarrollo de los países relativamente más ricos en sus proyectos de industrialización, otorga asistencia humanitaria a los más pobres y obstaculiza el crecimiento económico de la región, sin mencionar que cataliza el círculo vicioso de la corrupción.⁴⁴

Reproducción de jerarquías culturales

Para fortalecer su amistad con África, China suele utilizar un discurso de “nosotros, el mundo en desarrollo”, y se refiere a los países desarrollados, particularmente a Occidente, como “los otros”. Con ellos China desea fomentar su representación y dar voz a los países en desarrollo en los asuntos internacionales. Japón, por su parte, no hace referencia a “los otros”, dado que su política exterior hacia África se moldea desde su

⁴³ Le Journal International Archives, *Foreign aid is hurting, not helping Sub-Saharan Africa*, https://www.lejournalinternational.fr/Foreign-aid-is-hurting-not-helping-Sub-Saharan-Africa_a2085.html

⁴⁴ *Loc. cit.*

relación con el “otro” más que por las relaciones bilaterales Japón y África. Así, África representa para Japón un compromiso con la comunidad internacional y con sus intereses.

China extiende su poder blando a África para ganar mentes y corazones y así obtener acceso a los votos de los países africanos en organizaciones multilaterales, lo mismo que Japón atendiendo su deseo de ganar votos en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

El trauma post-Tiananmén que llevó al aislamiento chino por las denuncias de Occidente ante las violaciones a los derechos humanos ha hecho que Beijing enfoque su energía diplomática al continente africano. Su objetivo, “revelar el alto nivel de confianza” que lleva sobre los hombros para llegar a la élite y los responsables de tomar decisiones en África.⁴⁵ La cultura tradicional china y la historia de su civilización están incorporadas en el poder blando de China para promover el idioma y la cultura chinos a través de los institutos Confucio.

El principio confuciano de reciprocidad tiene un papel en la forma de construir relaciones emocionales muy estrechas, *guanxi* (conexiones) y *renting* (favor), con personas en las que compartes la confianza. Mientras tanto, la reciprocidad africana significa que las personas se ayudan entre sí sin pedir un favor a cambio. Un africano regala su mejor casa y su cena a un invitado, sin pensar que está haciendo algo extraordinario; el gobierno chino busca mejorar su imagen en África mediante la cooperación cultural y los institutos Confucio son el medio. El primer Instituto Confucio en África se estableció en Kenia en 2005. Hoy, China tiene 46 institutos Confucio en el continente y operan como una “asociación” afiliada a las universidades e instituciones educativas locales, que se extiende desde Ciudad del Cabo hasta El Cairo.⁴⁶

⁴⁵ Anja Lahtinen, *China's Diplomacy and Economic Activities in Africa: Relations on the move*, Londres, Palgrave Macmillan, 2018.

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 55-57.

China defiende su cultura y promueve los valores confucianos de armonía social y obediencia a la autoridad, incluso se han insertado valores confucianos en los libros de texto escolares y la propaganda estatal. A algunos africanos les preocupa que los institutos Confucio marginen la cultura, las lenguas y la identidad africanas. El poder cultural de China es blando, como una forma sutil de colonialismo.⁴⁷ Sin embargo, en la agenda de css, China no impone condiciones democráticas y defiende el principio de no intervención en la soberanía de sus socios. Eso es una diferencia importante con respecto a las prácticas del Occidente en el campo de la cooperación al desarrollo, aunque Beijing sí imponga su visión respecto a Taiwán a sus socios en proyectos de cooperación.

Intereses estratégicos y geopolíticos

China ha estado presente en África desde la década de 1950, sin embargo, sus prioridades han cambiado. Del apoyo a las luchas de liberación, hasta la política de apertura de Deng Xiaoping, en las relaciones chino-africanas ahora se enfatiza el crecimiento económico. Se profundizaron los lazos económicos y diplomáticos con el mundo industrializado. Se recorrió la ayuda a África y se silenció la retórica revolucionaria de la solidaridad con el Tercer Mundo. Durante un tiempo, salvo a principios de la década de 1990, cuando se encontró nuevamente aislado tras la supresión de las manifestaciones de 1989 en la plaza de Tiananmén, las relaciones de China con el continente africano parecieron quedar en un segundo plano. Lo anterior muestra que África simplemente equivale a un medio para su fin último: ser fuente de recursos energéticos, dar acceso a tierras agrícolas, mantener su crecimiento económico y su poder en el escenario mundial. Si el continente africano no era tan útil para el objetivo final, no era

⁴⁷ *Ibid.*, p. 59.

necesario “utilizarlo”. En esos años, no había ningún “otro” como tal.⁴⁸

Una característica relevante en la agenda de css de China se refiere a sus necesidades energéticas. Empresas como la China National Petroleum Corporation (CNPC), la China Petroleum and Chemical Corporation (Sinopec) y la China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) han comprado decenas de concesiones petroleras y de gas en países africanos.⁴⁹ Después de Oriente Medio, África se convirtió en el segundo proveedor de petróleo de China con cerca de 30% del mercado.⁵⁰ Angola, después de Arabia Saudita, es el principal proveedor del mercado chino, seguido de Nigeria y Sudán. China también importa de África otros minerales relevantes como el manganeso, el cobre, el hierro y el coltán (columbita-tantalita, utilizado en la fabricación de teléfonos móviles). Alrededor de 72% y de 13% de las importaciones chinas de África son de petróleo y minerales, respectivamente.⁵¹

La presencia de trabajadores chinos así lo muestra, lo mismo que la importancia de los proyectos del gobierno. En 2007 se estimó que había unos 750 000 chinos en la región.⁵² Después de algunas protestas y reacciones contra el uso casi exclusivo de mano de obra china en sus proyectos, la CNPC cambió su política y anunció en su sitio web que 95% de sus empleados en Sudán son sudaneses.⁵³ Este pragmatismo económico de China en sus agendas de css, reflejo de

⁴⁸ Hirono, art. cit. pp. 8-9.

⁴⁹ Carmen A. Mendes, “A China e a Cooperação Sul-Sul”, *Relações Internacionais*, vol. 26 (2010), pp. 39-46.

⁵⁰ Jean-Pierre Cabestan, *La politique internationale de la Chine*, París, Presses de Sciences Po, 2010.

⁵¹ Zhangxi Cheng e Ian Taylor, *China's Aid to Africa, Does Friendship Really Matter?* Londres, Routledge, 2017.

⁵² Philippe Richer, *L'offensive chinoise en Afrique*, París, Karthala, 2008.

⁵³ Alice Ekman, “China National Petroleum Corporation: portrait d'une entreprise chinoise en Afrique”, en Alain Nonjon (org.), *L'Afrique des nouvelles convoitises*, París, Ellipses, 2011, pp. 65-72.

su preocupación por su seguridad energética, también ha sido dominado por algunos autores como *resource diplomacy*.⁵⁴

La escala y el pragmatismo de la cooperación china fueron asociados a una visión claramente geopolítica con el anuncio de Xi Jinping de la *One Belt and Road Initiative* (Obor) en 2013 (el *Silk Road Economic Belt*, anunciado en Kazajistán) y en 2014 (*Century Maritime Silk Road*, en Indonesia). Considerada una respuesta estratégica al programa *New Silk Road*, lanzado por Hillary Clinton en Chennai, India (sin seguimiento), pero también a la iniciativa de Barack Obama del *Trans Pacific Partnership*, la Obor fue ampliada en 2018 en dirección al Ártico (*Polar Silk Road*). En un claro intento de dar legitimidad al régimen chino con base en sus resultados económicos (crecimiento económico, prosperidad para los chinos, superar el inconveniente de país de renta media), la Obor trata de asociar a los chinos detrás de amplias banderas nacionalistas y recuperar la ancestralidad de civilizaciones que intercambiaron mucho y compartieron una historia de dominación y opresión por Occidente. La Obor reorganizó la diplomacia china y puso énfasis en el poder de seducción frente al poder militar, tratando de empaquetar una ideología nacionalista en un proyecto aparentemente globalista. Sus seis corredores incluyen regiones estratégicas para Beijing: China-Mongolia-Rusia, China-Asia Central y Occidental, China-Indochina, China-Pakistán, el cuarteto BCIM (Bangladesh, China, India y Myanmar) y la Ruta Marítima. Con ello, la Obor aumenta decisivamente el alcance de las anteriores experiencias chinas de *css* y lleva a que China abandone la política exterior de “*low profile*” de Deng Xiaoping y avance en busca de un proyecto claramente global, que la crisis de la pandemia de 2020 no hace más que reforzar.⁵⁵

⁵⁴ Marc Lanteigne, *Chinese Foreign Policy, an introduction*, Nueva York, Routledge, 2009.

⁵⁵ Mika Aaltoma y Juha Kapyla, “US and Chinese Silk Road Initiatives: Towards a Geopolitics of Flows in Central Asia and Beyond”, en Helena Rytövuori-Apunen (ed.), *The Regional Security Puzzle around Afghanistan, Bordering Practices in Central Asia and Beyond*, Opladen, Barbara Budrich

La asistencia japonesa en África se ha visto influida por dos factores, (i) las crecientes necesidades del desarrollo económico de Japón y el aseguramiento de recursos naturales, y (ii) el papel que representa África subsahariana en la estabilidad internacional y su influencia en los foros internacionales como las Naciones Unidas.

Interesado en la riqueza natural y las fuentes de energía del continente africano, desde la década de 1970 fortaleció sus relaciones con naciones productoras de petróleo como Nigeria. Así, desde el punto de vista geoestratégico, Japón ha sido muy enfático en la importancia que representan sus empresas para impulsar el desarrollo en el exterior y en la necesidad de sumar esfuerzos para alcanzar los objetivos. El entonces primer ministro, Shinzo Abe, impulsó la inversión privada japonesa en África, misma que ha tenido un acumulado de 20000 millones de dólares en los últimos tres años. Las empresas fueron reconocidas como socios oficiales por primera vez en la historia de la TICAD, y el Diálogo Comercial Público-Privado entre Japón y África se celebró en la sesión plenaria de este Foro.⁵⁶ En la Declaración de Yokohama 2019, se adoptó el concepto indo-Pacífico libre y abierto, así como el compromiso de “Avanzar en el desarrollo de África a través de personas, tecnología e innovación”, alineado con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda 2063 de la Unión Africana.⁵⁷

Publishers, 2016, pp. 207-242. Aoyama Rumi, “‘One Belt, One Road’: China’s New Global Strategy”, *Journal of Contemporary East Asia Studies*, vol. 5, núm. 2 (2016), pp. 3-22. Christian Ploberger, “One Belt, One Road-China’s new grand strategy”, *Journal of Chinese Economic and Business Studies* (2017), vol. 15, núm. 1, pp. 1-17.

⁵⁶ TICAD7, “Resumen final 2019”, <https://www.mofa.go.jp/files/000521256.pdf>

⁵⁷ TICAD7, “Declaración de Yokohama 2019”, https://www.mofa.go.jp/region/africa/ticad/ticad7/pdf/yokohama_declaration_en.pdf

Impactos y percepciones en los países africanos

La crisis de Tiananmén en 1989 terminó la luna de miel de China con Occidente y aumentó el tono crítico en relación con las violaciones de los derechos humanos.⁵⁸ Ante este escenario, muchos dirigentes africanos, en nombre de la solidaridad tercermundista, manifestaron apoyo público al gobierno chino. Varios de esos dirigentes africanos no podían ser considerados líderes propiamente democráticos y pluralistas, pero fueron claramente visionarios en el sentido estratégico de la posibilidad de cooperación internacional con China.⁵⁹

El gobierno chino no había dejado de hacer explícita su estrategia de “ganar-ganar”, es decir, reconoce en las negociaciones con las élites gobernantes africanas que China también gana con los proyectos de cooperación, distinguiéndose así de la lógica discursiva de la ayuda exterior que se presenta siempre como desinteresada económicamente. No cabe duda de que los dirigentes africanos también deben prestar atención a los riesgos de las nuevas formas de dependencia que puede generar la inserción de China en el continente,⁶⁰ pero promoviendo también una percepción africana más honesta y transparente.

Desde principios de los noventa, la política china de cooperación con África siempre se ha caracterizado por no dejar de lado una dimensión eminentemente política: el principio de “una sola China”. Taiwán sigue siendo el objetivo estratégico de la reunificación nacional china.⁶¹ China logró marginar

⁵⁸ David Shambaugh, *China Goes Global, the Partial Power*, Oxford, University Press, 2013.

⁵⁹ Sanucha, Naidu, Lucy Corkin y Hayley Herman, “(Re)-Emerging Relations with Africa: Forging a New Consensus?” *Politikon*, vol. 36, núm. 1, 2009, pp. 87-115.

⁶⁰ Cheng y Taylor, *op. cit.* Robert Mason, “China’s impact on the landscape of African International Relations: implications for dependency theory”, *Third World Quarterly*, vol. 38, núm. 1, 2017, pp. 84-96.

⁶¹ Carmen A. Mendes, art.cit.

progresivamente a Taiwán, que fue perdiendo la mayoría de sus aliados en África, en particular Sudáfrica, en 1998, y Senegal, en 2005. Los países africanos que todavía reconocen a Taiwán y mantienen relaciones diplomáticas con la isla no pueden ser beneficiarios de la cooperación china (tal es el caso de Burkina Faso, Santo Tomé y Príncipe, y de Gambia, por ejemplo).

Otro aspecto eminentemente político de la css china se refiere a las nociones de “ascenso pacífico”, “desarrollo pacífico” y “mundo armonioso”, lo que remite a la idea de que China es una potencia reemergente cuyo desarrollo no seguirá los patrones históricos (fuerza militar, conquista territorial) de las potencias del pasado, sino más bien los criterios de cooperación recíproca, comercio y diálogo, no interferencia en los asuntos internos de otros Estados, igualdad y beneficio mutuo. Algunos autores han definido esta estrategia china como “*charm offensive*”.⁶² China ha trabajado para crear en África una percepción entre iguales; todos en proceso de desarrollo, comparten objetivos y necesidades y asumen el compromiso de cooperar en el marco de las prioridades de cada uno.

Por su parte, Japón es bien recibido en África, pero hay una percepción que lo ubica más del lado de Occidente, como miembro del CAD, de la OCDE y de la alianza estratégica con EE.UU. en Asia-Pacífico. A pesar del TICAD y de la apertura que este foro ha tenido para recibir las demandas de los dirigentes africanos e impulsar la css, la AOD japonesa va de la mano con sus objetivos económico-comerciales. Japón ha tratado de resolver esta situación replanteando sus estrategias diferenciadas. Mantiene sus programas de seguridad humana en África subsahariana, préstamos blandos a los socios estratégicos, especialmente a Sudáfrica, y creó un programa de préstamos con Condiciones Especiales para la Asociación Económica (STEP, por sus siglas en inglés) para países que no son los más pobres, pero tampoco se consideran con ingresos medios. África, en el marco de TICAD, sigue deman-

⁶² M. Lanteigne, *op. cit.*

dando “asistencia desinteresada y con compromiso con el desarrollo africano”, lo cual devela algunas de las percepciones africanas sobre los intereses japoneses.

La existencia y evolución de la CSS *per se* ya ha dado a los países africanos cierto poder de negociación sobre las economías emergentes. El desafío para los países africanos es cómo aprovechar estas asociaciones minimizando el impacto negativo potencial. Una buena estrategia sería aprovechar los desarrollos recientes en la CSS, particularmente con China e India, y aprovechar las complementariedades entre el aumento del comercio Sur-Sur en la reversión de los términos de intercambio para participar en las cadenas de valor de las empresas de países emergentes que sirven a los mercados globales y para coordinar una estrategia africana que mejor satisfaga las necesidades de sus economías nacionales. Lo cierto es que la eficiencia y maximización de los recursos provenientes de la AOD dependen también de los receptores y sus planes de desarrollo.

CONSIDERACIONES FINALES

Definitivamente el debate se centra en la pregunta ¿necesita ayuda África? El continente es el que más asistencia ha recibido y el que menos muestras de desarrollo ha dado. Desde 2002, los donadores tradicionales han hablado de la fatiga de la asistencia, se preguntan por qué dar tanto, si se hace tan poco. Los resultados de la ayuda son controvertidos y a menudo criticados. Jeffrey Sachs en su obra *The End of Poverty*, de 2005, se pregunta cómo detener la pobreza en África. William Easterly cuestiona por qué, a pesar de las buenas intenciones de Occidente, no se ha puesto fin a la pobreza y afirma que el único gran plan es terminar con el gran plan. Dambisa Moyo ha sido muy enfática en que la asistencia que ha fluido a África no ha ayudado; critica la ayuda occidental, caracterizando a los donadores como estrellas de rock que se dedican a hacer campaña; afirma que China es el único país

que comparte objetivos con África y lo identifica como un socio en el desarrollo del continente.⁶³

Históricamente, Japón y China han mostrado interés en África; han destinado presupuestos elevados de asistencia al desarrollo, pero sus estrategias son diferentes. Mientras Japón asume la CID como un costo necesario para asegurar sus recursos y da asistencia a África en el marco de los principios de seguridad humana y económica bajo el régimen de la CNS, China se define como parte del mismo equipo, un socio del mundo en desarrollo, en el marco de la CSS. Sin embargo, ambos países muestran intereses geopolíticos y geoestratégicos en África como un medio para extender sus beneficios nacionales definidos en contextos de economía política internacional más amplios, más que interesarse en el contexto africano *per se*. A pesar de las diferencias particulares, las carteras de ayuda exterior y cooperación de Japón y China demuestran sus respectivos intereses políticos, económicos y estratégicos al menos de dos maneras: dan forma a la política interna de los países receptores para que se adapten a las preferencias políticas del gobierno donante y mejoran la reputación social y la legitimidad de China y Japón en el sistema internacional.

Tanto China como Japón han experimentado como receptores y han sabido potencializar los fondos recibidos, definiendo prioridades nacionales con base en sus capacidades económicas, institucionales y burocráticas propias, y aprendiendo así cómo instrumentar la AOD para alcanzar sus objetivos. Por ejemplo, el gobierno chino aprendió a diseñar paquetes financieros complejos a partir de los fondos que recibió bajo esa modalidad de Japón. Por su parte, Japón asume que apoyar el desarrollo de la infraestructura crea los cimien-

⁶³ Jeffrey D. Sachs, *The end of Poverty. Economic Possibilities for Our Time*, Nueva York, The Penguin Press, 2005; William Easterly, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, Nueva York, Penguin Books, 2007; Mambisa Moyo, *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*, Nueva York, Farrar, Straus and Giroux, 2010.

tos para avanzar en la industrialización. En el camino, ambos países han definido foros y programas en los que comparten sus saberes y experiencias, pero en los que también se promueven sus intereses, se legitiman sus programas y se difunde una imagen que rinde frutos en su imagen internacional.

Ha sido patente que el gobierno chino ha movilizado sus proyectos más rápido y en una escala más amplia que Japón, donde el consenso construido lentamente es crucial para la toma de decisiones. China difunde su imagen más allá del *China dream*. A través del Instituto Confucio promueve sus principios y cultura; ha divulgado el idioma chino creando más escuelas de idiomas en África en los últimos 10 años que Japón en el pasado medio siglo. Mientras que la estrategia japonesa no se sustenta en la difusión de su cultura, el *Cool Japan* se promueve en aquellos países con los que requiere fortalecer la imagen de socio estratégico y así muestra que su acercamiento a África es más una tendencia de su pragmatismo político y admite que comprendió tardíamente que los chinos se les habían adelantado en África.

Sin duda, la diplomacia china en África también es más antigua que la de Japón. Apoyó los movimientos de liberación nacional en África desde la década de los cincuenta y forjó relaciones con países africanos independientes bajo la premisa de evitar acciones neocolonizadoras, específicamente de Estados Unidos y sus aliados. Japón, en cambio, trató de frenar el avance del comunismo en África en el contexto de sus nexos con Estados Unidos.

Una parte de la diáspora china está presente en muchos países africanos, mientras que los japoneses tienen otros destinos más cercanos a sus intereses comerciales, por ejemplo, en América Latina, en donde hay vínculos que se remontan a las migraciones del siglo XIX. Así, la percepción africana respecto a sus vínculos con China y Japón se centra en la dependencia de los recursos económicos provenientes de estas dos grandes economías; percibe también que China tiene un mayor compromiso, identidad, empatía y solidaridad con

las causas africanas, a diferencia de Japón, que es visto más como un miembro del club de Occidente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aaltoma, Mika y Juha KAPYLA, "US and Chinese Silk Road Initiatives: Towards a Geopolitics of Flows in Central Asia and Beyond", en Helena Rytövuori-Apunen (ed.), *The Regional Security Puzzle around Afghanistan, Bordering Practices in Central Asia and Beyond*, Opladen, Barbara Budrich Publishers, 2016.
- ANDORNINO, Giovanni B., "The belt and road initiative in China's emerging grand strategy of connective leadership", *China & World Economy*, vol. 25, núm. 5, 2017, pp. 4-22.
- AOYAMA, Rumi, "'One Belt, One Road': China's New Global Strategy", *Journal of Contemporary East Asia Studies*, vol. 5, núm. 2, 2016.
- CABESTAN, Jean-Pierre, *La politique internationale de la Chine*, París, Presses de Sciences Po, 2010.
- CAPOCCIA, Giovanni y R. D. KELEMAN, "The Study of Critical Junc-tures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism", *World Politics*, vol. 59, núm. 3, 2007, pp. 341-369.
- CARMODY, Pádraig, *The New Scramble for Africa* (2.^a ed.), Londres, Polity, 2016.
- CARVALHO, Pedro, "China's and Japan's Foreign Aid Policies vis-à-vis Lusophone Africa", *Africa Spectrum*, vol. 50, núm. 3, 2015.
- CHAZIZA, Mordechai, "China's Friendly Cooperative Relations with Tunisia in the Age of the New Silk Road Initiative", *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, vol. 23, núm. 2, 2021, pp. 301-320.
- CHENG, Zhangxi e Ian TAYLOR, *China's Aid to Africa, Does Friendship Really Matter?*, Londres, Routledge, 2017.
- CHIN, Gregory T. y B. Michael FROLIC, *Emerging Donors in International Development Assistance: the China case*, International Development Research Center, Canadá, Partnership and Business Development Division, 2007.
- China, *China, Forum on China-Africa Cooperation* (FOCAC), <http://www.focac.org/eng/>

- China, Information Office of the State Council (Xinhua), *China's Foreign Aid*, The People's Republic of China, 2011 y 2014. China Information Office of the State Council, *China Foreign Aid, 2014*, CIDCA (2018-08), The People's Republic of China, http://en.cidca.gov.cn/2018-08/09/c_261152.htm
- COLLIER, Ruth B. y David Collier, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton, University Press, 1991.
- COOPER, John F., *China's Foreign Aid and Investment Diplomacy*, vol. 1 (Nature, Scope, and Origins), Basingstoke, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2016.
- DAC-OCDE, *Regional Distribution of ODA by Individual DAC Donors and Multilateral Agencies*, 2021, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/tab27e.xls>
- EASTERLY, William, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, Nueva York, Penguin Books, 2007.
- EKMAN, Alice, "China National Petroleum Corporation: portrait d'une entreprise chinoise en Afrique", en Alain Nonjon (org.), *L'Afrique des nouvelles convoitises*, París, Ellipses, 2011, pp. 65-72.
- ESCOBAR, Arturo, *Encountering Development: the making and unmaking of the Third World*, Princeton, University Press, 1995.
- FLINT, Colin y Madeleine WADDUPS, "South-South Cooperation or Core-Periphery Contention? Ghanaian and Zambian Perceptions of Economic Relations with China", *Geopolitics*, vol. 26, núm. 3, 2021, pp. 889-918.
- FOCAC, "China, Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC)", <http://www.focac.org/eng/>
- GIEG, Philipp, "The Partnership of the Century? China's Africa Policy and the Democratic Republic of the Congo in the 21st Century", en Julien Bobineau y Philipp Gieg (eds.), *The Democratic Republic of the Congo: Problems, Progress and Prospects*, Berlín, Lit Verlag, 2016, pp. 257-279.
- GOUREVITCH, Peter, *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*, Ithaca, Cornell University Press, 1986.

- HIRONO, Miwa, "Asymmetrical rivalry between China and Japan in Africa: to what extent has Sino-Japan rivalry become a global phenomenon?", *The Pacific Review*, pp. 2-3, <https://10.1080/09512748.2019.1569118>
- KHARAS, Homi, *Making Development Aid More Effective*, Washington D.C., The Brookings Institute, 2010.
- KINYUA LABAN, Kithinji, "Discontents in Japan's aid discourse in Africa: Land grabbing activism in Tokyo International Conference for Africa Development (TICAD) process", *Journal of African Studies and Development*, vol. 9 (5), junio de 2017 pp. 51-66.
- LAHTINEN, Anja, *China's Diplomacy and Economic Activities in Africa: Relations on the move*, Londres, Palgrave Macmillan, 2018.
- LANCASTER, Carol, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, Chicago, The University of Chicago Press, 2007.
- LANTEIGNE, Marc, *Chinese Foreign Policy, an introduction*, Nueva York, Routledge, 2009.
- LYONS, Juliette, *Foreign Aid is Hurting, not Helping Sub-Saharan Africa*, *Le Journal International Archives*, 13 de octubre de 2014, https://www.lejournalinternational.fr/Foreign-aid-is-hurting-not-helping-Sub-Saharan-Africa_a2085.html
- MAWDSLEY, Emma, "The Changing Geographies of Foreign Aid and Development Cooperation: contributions from gift theory", *Transactions of the Institute of British geographers*, vol. 37, núm. 2, 2012.
- MENDES, Carmen A., "A China e a Cooperação Sul-Sul", *Relações Internacionais*, vol. 26, 2010, pp. 39-46.
- MILANI Carlos R. S. y Tássia CARVALHO, "Cooperação Sul-Sul e Política Externa: Brasil e China no Continente Africano", *Estudos Internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas*, vol. 1, núm. 1, 2013.
- Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Japan ODA Annual Report (Summary) 1995*, <https://www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1995/index.html>
- Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Japan's Official Development Assistance Charter 2003*, <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/revision0308.pdf>

- Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Japan's ODA to Africa, Energy and Infrastructure*, TICAD, Yokohama, 2013, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000071843.pdf>
- MORIKAWA, Jun, *Japan and Africa: big business and diplomacy*, Londres, Hurst, 1997.
- MOYO, Dambisa, *Dead Aid: Why Aid is Not Working and how there is a Better Way for Africa*, Nueva York, Farrar, Straus and Giroux, 2010.
- MUKETE, Beyongo, "China's Power in Africa: Rhetoric and Reality", en Jane Golley, Linda Jaivin y Paul J. Farrelly (eds.), *China Story Yearbook Power*, Canberra, ANU Press, 2019.
- NAIDU, Sanusha, Lucy CORKIN y Hayley HERMAN, "(Re)-Emerging Relations with Africa: Forging a New Consensus?", *Politikon*, vol. 36, núm. 1, 2009, p. 87-115.
- OJEDA, Tahina (coord.), *Antología del Desarrollo*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2015.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, *Development Cooperation Report 2010*, París, OCDE, 2017.
- PAULO, Sebastian y Helmut REISEN, "Eastern Donors and Western Soft Law: towards a DAC donor peer review of China and India?", *Development Policy Review*, vol. 28, núm. 5, 2010, pp. 535-552.
- PLOBERGER, Christian, "One Belt, One Road-China's new grand strategy", *Journal of Chinese Economic and Businesses Studies*, vol. 15, núm. 1, 2017.
- QUIJANO, Aníbal, *Cuestiones y horizontes. Antología esencial de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*, Buenos Aires, Clacso, 2014.
- República Popular de China, "Cooperación internacional para el desarrollo de China en la nueva era", Xinhua, Oficina de Información del Consejo de Estado, 10 de enero de 2021, http://www.xinhuanet.com/2021-01/10/c_1126965418.htm
- RICHER, Philippe, *L'offensive chinoise en Afrique*, París, Karthala, 2008.
- RIST, Gilbert, *Le développement, histoire d'une croyance occidentale*, París, Sciences Po, 1996, p. 9.
- SACHS, Jeffrey D., *The end of Poverty. Economic Possibilities for Our Time*, Nueva York, The Penguin Press, 2005.

- SANTINO, Salvador, "Comparing US and Chinese Foreign Aid in the Era of Rising Powers", *The International Spectator, Italian Journal of International Affairs*, vol. 56, núm. 2, 2021, pp. 114-131.
- SAORI, Katada, "Why did Japan suspend foreign aid to China? Japan's Foreign aid decision-making and sources of sanction", *Social Science Japan Journal*, vol. 4 núm. 1, abril de 2001, pp. 38-51.
- SHAMBAUGH, David, *China Goes Global, the Partial Power*, Oxford, University Press, 2013.
- STADEN, Cobus van, "Japan and China's Summit Competition in Africa", South African Institute of International Affairs, Policy Insights series, núm. 78, 2020.
- STEINWAND, Martin C., "Compete or Coordinate? Aid Fragmentation and Lead Donorship", *International Organization*, vol. 69, núm. 2, 2015, pp. 443- 472.
- TAKAGI, Seiichiro, "Human Rights in Japanese Foreign Policy: Japan's Policy Towards China After Tiananmen", en James T. H. Tang (ed.), *Human Rights and International Relations in the Asia Pacific*, Londres, Pinter, 1995.
- TIBORIS, Michael, "Addressing China's Rising Influence in Africa", The Chicago Council on Global Affairs, 2019, 19 pp.
- TICAD7, *Resumen final 2019*, Tokyo, MOFA, <https://www.mofa.go.jp/files/000521256.pdf>
- TICAD7, *Declaración de Yokohama 2019*, Tokyo, MOFA, https://www.mofa.go.jp/region/africa/ticad/ticad7/pdf/yokohama_declaration_en.pdf
- WICKSTEAD, Myles A., *Aid and development: a brief introduction*, Nueva York, Oxford University Press, 2015.
- WILLIAMS, David, *International Development and Global Politics: History, Theory and Practice*, Nueva York, Routledge, 2012.
- XU, Zhicheng, Yu ZHANG y Yang SUN, "Will Foreign Aid Foster Economic Development? Grid Panel Data Evidence from China's Aid to Africa", *Emerging Markets Finance and Trade*, vol. 56, núm. 14, 2020, pp. 3383-3404.
- ZHOU, Hong (coord.), *China's Foreign Aid, 60 Years in Retrospect*, Singapur, Social Sciences Academic Press & Springer, 2017.