

Análisis Político N° 25: "China en África: consideraciones políticas y estratégicas"

Sergio I. Moya Mena

Introducción

El creciente involucramiento de China en África se ha convertido en uno de los desarrollos más interesantes de las relaciones internacionales contemporáneas. Para muchos observadores, el renovado interés de Beijing en África esconde esencialmente el deseo de asegurarse recursos naturales y energéticos. Quienes desde este punto de vista cuestionan estas relaciones afirman que la búsqueda china de recursos naturales no favorece la gobernanza o la construcción de un futuro sostenible para el continente. Otras perspectivas más optimistas señalan como “virtudes” de las relaciones entre China y África, la igualdad, el respeto y beneficio mutuos, y la contribución al desarrollo económico a largo plazo a través de proyectos de infraestructura y la creación de ingresos. Más allá de este debate, es evidente que los intereses chinos en el continente abarcan no sólo los recursos naturales, sino también temas de comercio, diplomacia, seguridad, y soft power.

Este artículo plantea una caracterización de las relaciones contemporáneas entre China y África, haciendo énfasis en una consideración de los intereses y motivaciones chinos en África.

Los intereses chinos en África

Desde los años sesenta China vio en África un espacio para el desarrollo de la empatía, especialmente por la existencia de experiencias históricas compartidas: África y China fueron dos víctimas de la "colonización capitalista e imperialista", y ambas se enfrentaron a la misma tarea de la independencia nacional y la liberación después de la II Guerra Mundial[1].

Al finalizar la Guerra Fría, China renovó su interés por África, y fortaleció la dimensión económica de la relación. Durante su gira por el continente en mayo de 1996, el entonces presidente de China, Jiang Zemin, presentó una “Propuesta de cinco puntos” que planteaba los términos de una nueva relación con África: una amistad fiable, igualdad en la soberanía, no intervención, desarrollo en beneficio mutuo y cooperación internacional[2].

Siguiendo el esquema de Alden[3], es posible plantear cuatro factores que conforman el enfoque actual de China para el continente africano: la necesidad de obtener recursos; la búsqueda de nuevos mercados y oportunidades de inversión; el fortalecimiento de la diplomacia simbólica; y la cooperación para el desarrollo y la forja de asociaciones estratégicas.

La búsqueda de recursos

China consume 9,790,000 barriles de petróleo al día, lo que le convierte en el segundo mayor consumidor de petróleo del mundo. Es el cuarto mayor consumidor de gas natural, con 147,100,000,000 m³ al año, y el mayor consumidor mundial de mineral de hierro[4]. El acelerado y continuo crecimiento económico de China, sostenido y cercano a los dos dígitos, ha incrementado su apetito por estas y otras materias primas. Sin embargo, China posee recursos naturales limitados, de ahí que se vea atraída por el petróleo y otros recursos naturales de África, que se consideran relativamente poco explotados.

Del total de importaciones de petróleo chinas, África Subsahariana representa al menos el 16%, siendo Angola su principal proveedor (14%), seguida de la República del Congo (2%), y de otros países como Guinea Ecuatorial y Nigeria[5]. Según la Energy Information Administration (EIA) del Gobierno de Estados Unidos[6], China importa el 22% del petróleo producido en África subsahariana, y el 12% del petróleo de África del Norte. La empresa estatal China National Petroleum Corporation (CNPC) ha invertido grandes cantidades en asociación con intereses nacionales del sector petrolero (y gas natural) en países como Sudán, Angola, Argelia; y más recientemente, Gabón y Sudán del Sur, donde la CNPC es el principal accionista de los consorcios Petrodar y Gran Nile Petroleum Operating Company.

La búsqueda de nuevos mercados y oportunidades de inversión

Las elites gobernantes y empresariales de África ven en China nuevas oportunidades en materia de comercio e inversión. Por otro lado, la importancia de África como mercado para China se ha ampliado significativamente como resultado de la crisis financiera internacional de 2008, y su

efecto severo en las industrias de exportación de China. Cuando la demanda de productos chinos en las economías occidentales estancadas se redujo, las industrias de exportación de China tuvieron que recurrir a mercados alternativos para llenar el vacío[7]. A partir de esto, China encontró en África un mercado para bienes de consumo de bajo precio que son adquiridos por empresas importadoras de control chino, y vendidos mediante una creciente red informal de puestos de venta establecidos en todo el continente, tanto en zonas urbanas como rurales[8]. De acuerdo con el gobierno chino, Más de 600 empresas de capital chino se establecieron en África durante la pasada década.

En un período de poco más de una década, el comercio entre las dos regiones ha pasado de los US\$10.000 millones de dólares en 2000, hasta los US\$220.000 millones de dólares en 2014[9]. China ya superó a Estados Unidos como el mayor socio comercial de África en 2009[10]. En esta relación comercial, alrededor del 70% de las exportaciones de África a China provienen de Angola, Sudáfrica, Sudán y la República Democrática del Congo (RDC), y están fuertemente dominadas por las materias primas como petróleo, cobre, cobalto, y algodón. El 60% de las importaciones procedentes de China están destinadas a Sudáfrica, Egipto, Nigeria, Argelia y Marruecos. La mayoría de las otras economías africanas tienen sólo una relación de comercio limitado con China. Por otro lado, las inversiones chinas llegan actualmente a 50 países africanos, abarcando ámbitos como la agricultura, la minería, la industria manufacturera, los servicios, la infraestructura, la creación de capacidad y los recursos humanos[11].

Aunque el comercio y las inversiones con África son importantes, representan apenas una proporción pequeña de las actividades económicas chinas: el comercio con el continente africano representa apenas el 5% de su comercio mundial[12]. Mientras que las inversiones de China en África no son más que el 4,3% del total global, significativamente menor que la inversión de China en Asia (60,9%), América Latina (16%) y Europa (11,1%), según datos del Ministerio de Comercio de China[13].

Diplomacia y soft power

La promoción de la representación nacional en el extranjero desempeña un papel importante en la evolución de las relaciones de China con África. China ha desarrollado un esfuerzo importante de soft power que se expresa de diversas formas, desde intercambios culturales y programas de mandarín, hasta cooperación en materia de salud e infraestructura. China ha enviado 24.500 funcionarios médicos a 49 países africanos desde 1963. Médicos chinos han capacitado a más de 6.000 personas del personal médico local, y han ofrecido diagnóstico y tratamiento a más de 270 millones de personas en África hasta 2014[14].

Uno de los aspectos más interesantes del soft power chino es la edificación de edificios para entidades ministeriales en países como Uganda y Yibuti, y la construcción de estadios en Mali, Yibuti y la República Central Africana. Como lo plantea Alden[15], la estrategia china se sustenta en un conocimiento profundo de los imperativos que tienen los gobiernos en los países con pocos recursos: los estadios de fútbol y los nuevos edificios gubernamentales confieren a los regímenes africanos signos palpables de poder que pueden satisfacer sus necesidades de legitimidad, y traducirse en respaldo directo de la población.

El llamado modelo chino, o Consenso de Beijing, juega un papel importante en el soft power que se proyecta hacia África. China utiliza su propio modelo de desarrollo, que combina el autoritarismo político y el capitalismo económico, para “probar” a algunos países africanos que el desarrollo económico y la estabilidad política pueden “triunfar” sobre la necesidad de un sistema democrático sólido. Desde la perspectiva de Beijing, la popularidad del modelo de China es la mejor manera de validar la viabilidad del sistema chino.

Construir asociaciones estratégicas

Como en otros espacios geográficos del planeta, África es también un escenario en el que se manifiesta una lucha entre las grandes potencias por el poder y la influencia. Si bien desde el punto de vista político el continente está lejos de ser una prioridad de la política exterior de China, África es un espacio importante para la ampliación de alianzas estratégicas. Como actor protagónico en muchas organizaciones multilaterales, China reconoce que necesita buscar votos para proteger y promover sus intereses globales. Los Estados africanos constituyen el bloque de votos más grande

en contextos multilaterales como las Naciones Unidas, y han tenido en los últimos años una importancia crucial para la diplomacia multilateral de Beijing. Por ejemplo, mociones impulsadas por naciones occidentales que han pretendido censurar a China en el Consejo de Derechos Humanos han fracasado en numerosas ocasiones debido al apoyo de los países africanos[16]. Políticamente, China busca apoyo africano para la política de "una sola China": acabar con la presencia de Taiwán en el continente[17], y recabar apoyo para su política en Tíbet.

Más allá de los espacios multilaterales mundiales, China y África han diseñado sus propios espacios políticos diplomáticos. El más importante hasta ahora es el Forum on China–Africa Cooperation (FOCAC), que ha auspiciado cumbres ministeriales desde el año 2000. China ha duplicado constantemente su compromiso de financiación a África durante los últimos tres encuentros del FOCAC: de los US\$5.000 mil millones en 2006 a los US\$10.000 millones en 2009, y a US\$20.000 millones en 2012.

En los campos de la seguridad y la defensa, los cada vez más importantes intereses chinos en África plantean crecientes desafíos para China, que necesita proteger sus inversiones frente a amenazas como los ataques criminales o políticamente motivados, y los ataques piratas a buques chinos en las costas africanas. Asimismo, China necesita asegurar el bienestar del personal chino (alrededor de un millón de ciudadanos chinos), que se ven amenazados debido a la inestabilidad política y las actividades delictivas[18].

En el campo de la cooperación militar, la atención china se ha centrado en ofrecer programas de formación, equipamiento básico y ventas de armas. China ha vendido cazas a reacción Chengdu JF-17 Thunder a países como Zimbabwe, helicópteros a Angola y Mali, y armas ligeras a Namibia y Sierra Leona.

¿Se beneficia África?

Las percepciones de los africanos hacia China incluyen una mezcla de aprobación, apatía y desprecio. En general, los ciudadanos y los gobiernos africanos tienen puntos de vista positivos de la participación de China en África. De forma abrumadora, los funcionarios africanos ven el papel

de China en África como un desarrollo beneficioso, y acogen positivamente el énfasis que pone China en los contratos de gobierno a gobierno, que tienen pocas, o casi ninguna atadura[19]. Muchos líderes africanos simplemente creen que China es un socio para el desarrollo que tiene motivos más altruistas que las corporaciones occidentales explotadoras.

Si bien la ayuda al desarrollo que China ofrece a África sigue siendo limitada, es una parte cada vez más importante de las relaciones de China con África. En el marco de la reunión del FOCAC de 2003, China anunció la condonación de la deuda a 31 países africanos, por un monto total de US\$1.270 millones de dólares, así como de la donación de ayuda a varios Estados. Esta decisión de perdonar la deuda existente ha sido importante, tanto por su valor simbólico como por su impacto substantivo en el escalonamiento de los pagos.

Por otro lado, la relación entre China y África no está exenta de tensiones. Uno de los focos de tensión es el tema del comercio. La balanza comercial favorece marcadamente a China, y en todo el continente, desde el norte de Namibia al centro de Kenia, muchos minoristas y productos tradicionales se han visto desplazados por los negocios chinos.

El empleo de trabajadores contratados chinos, en lugar de trabajadores africanos en los proyectos financiados de infraestructura impulsados por China en países como Etiopía, Sudán y Namibia, ha generado críticas en el ámbito local. Asimismo, algunos sindicatos, grupos de la sociedad civil y otros sectores de la sociedad africana critican a las empresas chinas por sus pobres condiciones laborales, prácticas ambientales no sostenibles, y el desplazamiento de empleos[20]. Otros señalan que China no transfiere habilidades a los locales, y que las carreteras y vías de ferrocarril que construye están destinadas a sacar los recursos lo más rápido posible[21]. Los sentimientos anti-chinos ya han degenerado en protestas y en episodios dispersos de violencia en el cinturón del cobre de Zambia y en Lesotho, así como en otras zonas del continente.

Desde Occidente, se ha acusado a China de apoyar a regímenes autoritarios, eludir el tema de los derechos humanos, y dañar los frágiles esfuerzos de África para mejorar la gobernanza y la construcción de un futuro sostenible. Algunos observadores occidentales tienden a representar a China como una “mala influencia” en África, cuyo "insaciable" y "voraz" apetito por los recursos

minerales no es más que una apropiación neocolonial de las materias primas que perpetúa el subdesarrollo de los países africanos[22].

En efecto, la necesidad de recursos por parte de China, que en algunas coyunturas le ha obligado a acercarse a gobiernos como los de Zimbabwe, la República Centroafricana, o Sudán, todos ellos conocidos por violaciones de los derechos humanos o implicados en conflictos armados, y que han sido objeto de sanciones internacionales, ha sido objeto de muchas críticas. Sin embargo, este acercamiento tendría un cálculo estratégico, a partir del cual China sacaría provecho de las sanciones impuestas a estos gobiernos para acceder a recursos como el petróleo, en lugares en donde no enfrentarían la competencia de empresas estadounidenses o europeas.

En todo caso, China no parece dispuesta a obtener recursos a cualquier costo, y ha eludido inmiscuirse en conflictos polémicos. Por ejemplo, el recrudecimiento del conflicto entre Sudán y Sudán del Sur hacia el año 2012[23] (Klare, 2012: 23) provocó que China dejara de comprar petróleo a ambos países, lo que implicó la ampliación de las compras a Angola.

Por otro lado, la estrategia china en África no está libre de problemas o controversias. La crítica más vocal dentro de las élites políticas chinas es que el país carece de una estrategia para África, y los intereses comerciales han alcanzado (e incluso socavado) otros intereses nacionales.

Conclusiones

La presencia china en África es una señal fehaciente de la constitución de un mundo crecientemente multipolar. Los intereses chinos en África abarcan una variedad amplia de asuntos, que van del comercio y la adquisición de recursos minerales y energéticos, a programas de inversiones, y diversas expresiones de soft power. Aunque África no es una prioridad en materia de política exterior, Beijing ha podido construir en el continente diversas alianzas estratégicas que favorecen la proyección global de los intereses chinos, y le permiten competir eficazmente con otras potencias.

Para África, China se ha convertido en un socio trascendental. Las exportaciones africanas a China y las inversiones de esta potencia asiática han dinamizado el crecimiento económico de muchas naciones del continente.

Sin embargo, la relación con China no está exenta de conflictos o riesgos para los países africanos. La “sed” china de recursos naturales amenaza con reproducir modelos extractivistas que pueden replantar esquemas productivos similares a los de la época colonial, y la intensa vinculación económica con China ha hecho a muchas naciones africanas vulnerables frente a las oscilaciones de la economía china, como lo demuestra su presente desaceleración, que amenaza la demanda de muchos productos africanos.

Notas

* Texto originalmente diseñado para ser presentado en un congreso de la Asociación Latinoamericana de Estudios de Asia y África (ALADAA). El texto se adecuó a las normas de publicación del Observatorio de la Política Internacional, Sergio Iván Moya Mena, para su publicación, asegurando la integridad del documento y la rigurosidad de su autor. Cualquier error recae sobre la adaptación del texto y no sobre su autor original.

[1] Yun Sun, *Africa in China's foreign policy*. (Washington DC: The Brookings Institution, 2014), 3.

[2] Chris Alden, <<China en África>>. *Pasajes*, N°. 34 (Invierno 2010-2011), 27.

[3] Alden, <<China en África>>, 27.

[4] <<China is world's largest consumer, 2nd largest producer of iron ore>>. CCTV, 2013, <http://english.cntv.cn/program/asiatoday/20131018/105251.shtml>

[5] <<Breakdown of China's crude oil imports in 2013, by source country>>. Statista, 2013, <http://www.statista.com/statistics/221765/chinese-oil-imports-by-country/>

[6] <<Oil and Natural Gas in Sub-Saharan Africa>>. U.S. Energy Information Administration, 2013, http://www.eia.gov/pressroom/presentations/howard_08012013.pdf

[7] Sun, *África...*, 6.

[8] Alden, <<China en África>>, 29.

[9] <<China-Africa trade tops 220 bln USD in 2014: envoy>>. Xinhua, 2015, <http://www.focac.org/eng/zfgx/jmhzt/1318650.htm>

[10] David Shinn, "China's Growing Role in Africa: Implications for U.S. Policy," Testimony before the Subcommittee on African Affairs, Committee on Foreign Relations, (Washington D.C: U.S. Senate, 2011), www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/David_Shinn_Testimony.pdf

[11] Zhang Chun, *The Sino-Africa Relationship: Toward a New Strategic Partnership*. (London: IDEAS Reports, London School of Economics, 2013), 13.

[12] Sun, *África...*, 2.

[13] Chinese Ministry of Commerce. *Report on Development of China's Outward Investment and Economic Cooperation, 2011-2012*. 2012

[14] <<China-Africa trade tops 220 bln USD in 2014: envoy>>. Xinhua, 2015, <http://www.focac.org/eng/zfgx/jmhz/t1318650.htm>

[15] Alden, <<China en África>>, 30.

[16] Larry Hanauer. & Lyle Morris. *Chinese Engagement in Africa Drivers, Reactions, and Implications for U.S. Policy*. (Santa Monica: RAND National Defense Research Institute, 2014), 7.

[17] Sun, *África...*, 5.

[18] Sun, *África...*, 1.

[19] Hanauer & Morris, *Chinese...*, xii.

[20] Jean-Christophe Servant, <<China, al ataque del mercado africano>>, *Le Monde Diplomatique*, edición Colombia, mayo, 2005, 10.

[21] Muchapondwa, <<Once bitten, twice shy – Africa can do better this time round>>. *New African*, October, 2015, 22

[22] Hanauer & Morris, *Chinese...*, xi

[23] Michael Klare, <<El dilema imperial de Pekín>>, *Le Monde Diplomatique*, edición Colombia, septiembre, 2012, 23.