

DE LA «DISCRECIÓN» A LA «ASERTIVIDAD»: ¿NUEVA ERA EN LAS RELACIONES SINOAFRICANAS?

Más allá de la discreción y el uso de herramientas de soft power, que han caracterizado buena parte de las dos últimas décadas de intensas relaciones entre China y África, Beijing parece estar apostando por una estrategia cada vez más política, orientada a proteger sus intereses en el continente, así como a la financiación de sectores más productivos y estratégicos, y reconfigurar así su tradicional imagen como «socio diferente» en el continente africano.



Óscar Mateos

Profesor, Facultad de Comunicación y Relaciones Internacionales, Blanquerna-Universidad Ramon Llull; investigador asociado, CIDOB

«Chinafrica» como acontecimiento global

El despliegue económico y comercial de China en África en las últimas dos décadas es probablemente uno de los aspectos de mayor relevancia política y que más interés han suscitado en el ámbito de las relaciones internacionales de los últimos años, hasta el punto de que muchos han utilizado el concepto de «Chinafrica» para caracterizar la peculiar intensidad de esta relación. Las relaciones sinoafricanas deben considerarse, además, como uno de los factores recientes más determinantes y significativos para el continente africano, inmerso en un proceso de enormes transformaciones económicas, sociales y políticas. A su vez, África se ha convertido en una región esencial para los intereses y estrategias de Beijing por su abundancia de materias primas y por el potencial diplomático que supone la relación bilateral con más de 50 países.

Esta genuina interacción ha desencadenado un proceso de creciente competencia global. La presencia china rivaliza desde entonces con la hegemonía geopolítica y geoeconómica que Europa o Estados Unidos han ostentado históricamente sobre el continente. Asimismo, esta presencia ha contribuido a atraer la llegada de otros poderes emergentes (tales como

India, Rusia, Brasil, Turquía o Arabia Saudí, por citar solo unos cuantos), hasta configurar lo que algunos, como la revista *The Economist*, han denominado como una «nueva carrera por África». La presencia china en África, por lo tanto, ha sido revulsiva tanto para el proceso de transformación de muchos países africanos, como para redibujar un nuevo contexto regional caracterizado por una mayor competencia y diversidad de actores.

Deuda, infraestructuras y el principio de no interferencia

La presencia de China en el continente africano no es novedosa. Durante la segunda mitad del siglo xx, las relaciones sinoafricanas fueron constantes,

MIENTRAS CHINA APOYÓ VARIOS MOVIMIENTOS DE LIBERACIÓN AFRICANOS DURANTE LA GUERRA FRÍA, LOS NUEVOS ESTADOS SOBERANOS AFRICANOS FUERON DECISIVOS EN LA VOTACIÓN QUE PERMITIÓ QUE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA SE HICIERA EN 1971 CON EL CONTROL DEL ESCAÑO EN LA ASAMBLEA GENERAL Y EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS.

caracterizándose por una ayuda económica discreta de China hacia los nuevos países africanos, pero, sobre todo, por una alianza política estratégica en un contexto de articulación bajo el Movimiento de Países No Alineados. Así, China apoyó varios movimientos de liberación africanos durante la Guerra Fría, y los nuevos estados soberanos africanos fueron decisivos, por ejemplo, en la votación que permitió que la República Popular China (RPC) se hiciera en 1971 con el control del escaño en la Asamblea General y en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, desplazando a los representantes de las fuerzas nacionalistas chinas, que habían sido derrotadas en la guerra civil y gobernaban Taiwán (Vines y Wallace, 2023).

La llegada del nuevo milenio, sin embargo, inauguró una fase revulsiva de esta relación. En poco más de 20 meses, entre marzo de 2000 y diciembre de 2001, tres acontecimientos impulsaron de forma extraordinaria la relación si-

noafricana: primero, el anuncio del entonces presidente de la RPC, Jiang Zemin, de su Estrategia «Going Out», que animaba a las empresas chinas a invertir en el extranjero y situaba al continente africano en el centro de este movimiento; segundo, el impulso de la primera Conferencia Ministerial del Foro de Cooperación China-África (FOCAC), como plataforma en la que se establecerían los principios y criterios que debían guiar esta relación; y, finalmente, el acceso de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC), que avalará esta estrategia expansiva y de intensificación inversora y comercial de China en la región africana.

Esta nueva fase de la relación disparará las cifras en comercio, inversión y ayuda, situando la construcción de infraestructuras en el eje de toda involucración. Valgan algunas cifras a este respecto: según datos del **American Enterprise Institute** (AEI), China ha invertido más de 300.000 millones de dólares desde 2005 en la región¹, de los cuales 160.000 millones corresponderían a préstamos concedidos por parte de las autoridades chinas a los gobiernos africanos entre 2000 y 2020 (The Economist, 2022). De estas inversiones, dos tercios se destinaron a la construcción de infraestructuras (carreteras, puertos, vías ferroviarias, edificios públicos, presas, etc.), lo que representa **dos veces y media más** que el de todo lo que el resto de los actores bilaterales concedieron al continente para la construcción de infraestructuras entre 2007 y 2020.

Esta estrategia de «prestar y construir» puede explicarse por distintos factores. En primer lugar, los programas chinos se concentran en lo que Beijing puede ofrecer con mayor eficacia, fomentando lo que sus empresas, la mayoría de propiedad estatal, hacen mejor. En segundo lugar, este enfoque es coherente con el «modelo asiático de desarrollo», centrado en la mejora de las capacidades productivas. En tercer lugar, este modelo se inmiscuye poco en asuntos internos como el diseño de políticas o la gestión macroeconómica, en la línea del principio de no interferencia, que ha guiado esta relación desde el inicio, y que evita entrometerse en la situación política o de respeto de los derechos humanos de cada contexto en cuestión (Colom y Mateos, 2022).

El valor del comercio entre China y África ha crecido también de forma exponencial, como muestra el aumento experimentado que va de los 10.000 millones registrados en el año 2000 hasta llegar a los 285.000 millones de dólares en 2022, según datos del **Fondo Monetario Internacional** (FMI), es decir, hasta el 10% del total del PIB africano y cuatro veces más que el valor comercial existente entre Estados Unidos y África en la actualidad. Las exportaciones chinas a África en 2022 ascendieron a 164.000 millones de dólares, según las autoridades aduaneras chinas, mientras que las importaciones alcanzaron los 117.500 millones de dólares. Esto significa que Beijing ha pasado de ser un socio marginal para la mayoría de los países africanos tan solo veinte años atrás, a convertirse en el socio principal en muchos casos. Nigeria es el principal importador africano desde China, mientras que Sudáfrica es el mayor exportador, seguido de Angola y la República Democrática del Congo (RDC), los tres importantes exportadores de materias primas.

1. Véase la tabla 5 en el anexo al final de este volumen.

Esta intensa relación ha polarizado todo tipo de debates que van desde su supuesto carácter «neocolonial» hasta su potencial transformador. China, además, ha procurado acompañar esta presencia de una retórica que proyecte su imagen en el continente como la de un «socio diferente», es decir, un socio con el que los países africanos pueden compartir trayectorias históricas y valores propios en el contexto de una floreciente «cooperación Sur-Sur» y que contrasta con la relación considerablemente asimétrica que África ha venido manteniendo con los países occidentales.

NO CABE DUDA DE QUE LA LLEGADA DE CHINA HA SUPUESTO UNA DIVERSIFICACIÓN DE LAS POSIBILIDADES PARA TODOS

LOS GOBIERNOS AFRICANOS, CUYAS OPCIONES ANTES SE ENCONTRABAN RESTRINGIDAS A LAS AGENDAS DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE ESTADOS UNIDOS.

No cabe duda de que la llegada de China ha supuesto una diversificación de las posibilidades para todos los gobiernos africanos, cuyas opciones antes se encontraban restringidas a las agendas de la Unión Europea y de Estados Unidos.

Por otra parte, cabe preguntarse quién gana y quién pierde con el intenso despliegue de Beijing. Si para los gobiernos africanos supone una diversificación de sus opciones, las externalidades negativas de esta presencia son igualmente importantes. En este sentido, caben destacar los impactos medioambientales y sociales de las prácticas extractivistas, el fortalecimiento de la *deriva autoritaria* que supone para muchos

contextos políticos, o bien, la escasa repercusión que los proyectos han tenido para el bienestar social de la mayoría de las poblaciones locales.

El «giro asertivo» y securitario de Xi Jinping en África

Para algunos analistas, la era de la «discreción china» en África está siendo sustituida gradualmente por un enfoque más «asertivo» (Nantulya, 2023). Este papel más explícitamente político en el continente viene motivado, según sostienen los académicos Chris Alden y Zheng Yixiao (2018), por la percepción por parte de Beijing de que sus intereses afrontan tres importantes desafíos en el continente.

Primero, un desafío reputacional, derivado de su política histórica de no interferencia, que acaba proyectando la imagen de una China indiferente y cómplice con las violaciones de los derechos humanos, dañando así su imagen de actor global en la escena internacional. Segundo, un desafío vinculado a sus intereses empresariales y a la seguridad de sus más de 10.000 empresas en el continente africano en un contexto regional desafiante; y finalmente, el reto que supone garantizar la seguridad física de más de un

millón de ciudadanos chinos que residían en el continente² ante los crecientes ataques sufridos, especialmente en contextos de inseguridad. En 2015, una investigación revelaba que el 60% de todas las agresiones contra trabajadores chinos en el extranjero se producían en África.

Este contexto es el que explica que China haya decidido complementar su tradicional papel de *soft power* en el continente con medidas securitarias que potencien su rol más político y geoestratégico. Por un lado, se observa la mayor cooperación con diferentes actores africanos en materia de seguridad en varios ámbitos. Entre ellos destacan la celebración de un **Foro China-África de Defensa y Seguridad** en 2018, a la que acudieron 50 líderes del continente; la **formación de cuerpos policiales** en diferentes países africanos en los que participan efectivos chinos; la organización de **ejercicios militares** en países como Camerún, Gabón, Ghana o Nigeria, de maniobras conjuntas con Tanzania, o de ejercicios navales trilateral entre China, Rusia y Sudáfrica en 2019 y 2023.

Por otro lado, Beijing ha adoptado medidas más intrusivas como la construcción de una **base militar** en Djibouti en 2016 (y los rumores no confirmados de futuras bases en otros **enclaves** como Guinea Ecuatorial) o la creciente subcontratación en **empresas de seguridad privada chinas** para proteger los proyectos, ciudadanos y diplomáticos chinos en el territorio africano. Además, China es actualmente el **segundo exportador de armas en el continente** (con un 20% del mercado), solo por detrás de Rusia.

Esta preocupación por la seguridad en el continente viene acompañada de una acción diplomática y geoestratégica más activa que contribuye a potenciar su papel de actor global (Nantulya, 2023). Dos ejemplos de esta dinámica son, por un lado, su mayor contribución a las misiones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas en África –como la de Mali o Sudán del Sur–, pero también las alianzas con actores africanos para remodelar las instituciones multilaterales o potenciar la creación de otras nuevas. Por otro lado, algunas voces han señalado que Beijing también ha tenido la capacidad de condicionar en algunos casos su ayuda o cooperación a los países africanos en función del apoyo que obtiene de estos en determinadas votaciones en distintos foros de Naciones Unidas, relacionadas, por ejemplo, con situaciones como la de los uigures en Xinjiang.

2. En 2012, esta población se situaba principalmente en Sudáfrica (unos 300.000), Angola (unos 260.000) y Nigeria (unos 180.000), seguidos de Mauricio, Madagascar, Ghana y Tanzania (entre 30.000 y 50.000 en cada país) (Rolland, 2022).

¿El fin de la era de los préstamos?

China ha concedido un gran volumen de préstamos a buena parte de los países africanos en las últimas dos décadas. La exposición de Beijing a la deuda africana está alcanzando proporciones considerables, ascendiendo a unos 143.000 millones de dólares en 2017 (Alden y Jiang, 2019, p.641). Esto representa aproximadamente el 23% del total de los préstamos exteriores de China y el 20,6% de toda

LA CUESTIÓN DE LOS PRÉSTAMOS A ÁFRICA SE HA CONVERTIDO EN UN IMPORTANTE PROBLEMA POLÍTICO EN CHINA, UNA CUESTIÓN A LA QUE CABE SUMAR EL SEVERO IMPACTO SOCIOECONÓMICO QUE HA TENIDO PARA MUCHOS PAÍSES AFRICANOS Y PARA EL PROPIO PAÍS ASIÁTICO LA COVID-19.

la deuda exterior de África. Todo este volumen, sin embargo, cabe ponderarlo. Aunque esta cifra es superior a la de todos los demás acreedores oficiales bilaterales juntos, sigue siendo inferior a la que el Banco Mundial tiene con el continente africano o a la contraída con los acreedores comerciales. La deuda con China, además, representa más de una cuarta parte de la deuda pública en sólo **siete de los 22 países africanos** clasificados por el FMI como países con «dificultades de endeudamiento». En 2021, por ejemplo, Angola era el país africano más endeudado con China, mientras que Zambia era el país que mayor volumen de préstamos bilaterales recibía de Beijing, representando aproximadamente un

tercio de su deuda, una cuestión de creciente importancia desde que este último país dejara de pagar su deuda externa en 2020 (Vines y Wallace, 2023).

La política de préstamos, sin embargo, viene ocupando un lugar menos central en el marco de la iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés), impulsada desde 2013. Así, desde 2016, los préstamos chinos hacia el continente han ido cayendo de forma gradual. Sea como fuere, la cuestión de los préstamos a África se ha convertido en un importante problema político en China, una cuestión a la que cabe sumar el severo impacto socioeconómico que ha tenido para muchos países africanos y para el propio país asiático la COVID-19. Esto ha llevado al régimen de Xi a emprender una estrategia de reestructuración de la deuda que ha contemplado, entre otros aspectos, suspensiones del servicio de la deuda para 16 países africanos durante el periodo de la pandemia y la **otorgación de préstamos de rescate**. Esta estrategia complementa la participación china en las iniciativas de organizaciones multilaterales como el G-20 o el FMI, y está llevando al país a orientar sus préstamos hacia inversiones más específicas en agricultura y energías renovables, como la

eólica y la solar. En todo caso, dado su importante peso como acreedor, el papel que adopte China será clave en los **procesos de renegociación multilateral de la deuda que afrontan varios países africanos**.

Asimismo, Alden y Jiang (2019, p.641) han señalado que, en paralelo al problema de la deuda, se está produciendo «un silencioso aumento de las inversiones chinas en fábricas y plantas de ensamblaje» que está transformando las economías locales de un modo que, «de mantenerse esta tendencia, podría alterar radicalmente la posición del continente en la economía política internacional». Según ambos autores, los estados africanos que persiguen un programa de industrialización siguen en su mayoría dos líneas generales de desarrollo (o una combinación de ambas) en función de la disponibilidad de recursos naturales.

Países como Nigeria, Angola, Mozambique, Zambia y Namibia han priorizado una transformación estructural basada en la minería utilizando la ventaja comparativa que reside en sus recursos energéticos y minerales para desarrollar industrias manufactureras derivadas y aumentar el valor añadido de sus exportaciones. Otros países como Etiopía, Kenia, Camerún y Senegal prefieren una transformación estructural impulsada por la industria manufacturera que, a menudo, empieza con industrias ligeras menos dependientes de los recursos energéticos y minerales, y más en una mano de obra abundante. Además, el BRI estaría desempeñando un papel significativo en este contexto como destino de la contratación exterior china y de las inversiones en el exterior, motivadas por el deseo de transferir su capacidad industrial excedentaria, cultivar empresas multinacionales y establecer cadenas de valor mundiales. Como **señaló** el Ministro de Asuntos Exteriores chino en su momento, Wang Yi, una de las nuevas características de la cooperación entre China y África será el paso del comercio de productos básicos a la cooperación en materia de capacidades y el comercio de transformación.

En cualquier caso, esa «diferencia» en la forma de hacer las cosas, en comparación con los actores occidentales, parece estar mutando hacia una relación, sostienen Alden y Jiang (2019), que ahora está sujeta a limitaciones de poder más convencionales, lo que denominan una «nueva normalidad». El tradicional principio de no interferencia está actualmente confrontado por una estrategia más intrusiva y securitaria, orientada a defender los intereses propios y a reducir riesgos en el continente, en un contexto regional de creciente rivalidad geopolítica y geoeconómica.

Referencias bibliográficas

Alden, C. y Jiang, Lu. «Brave new world: debt, industrialization and security in China–Africa relations». *International Affairs*, vol. 95, n.º 3 (2019), p. 641–657 (en línea) <https://doi.org/10.1093/ia/iiz083>

Alden, C., Yixiao, Z. «China's Changing Role in Peace and Security in Africa», en: Alden, C., Alao, A., Chun, Z., Barber, L. (eds.). *China and Africa*. Palgrave Macmillan, 2018 (en línea) https://doi.org/10.1007/978-3-319-52893-9_3

Calabrese, L., & Tang, X. «Africa's economic transformation: The role of Chinese investment». *Synthesis Report* (2020). Overseas Development Institute. (en línea) <https://cdn.odi.org/media/documents/DEGRP-Africas-economic-transformation-the-role-of-Chinese-investment-Synthesis-report.pdf>

Colom-Jaén, A. y Mateos, Ó. «China in Africa: Assessing the Consequences for the Continent's Agenda for Economic Regionalism». *Politics and Governance*, vol. 10, n.º 2 (2022) p. 61-70. (en línea) <https://doi.org/10.17645/pag.v10i2.4945>

Nantulya, P. «Africa's Role in China's Multilateralism Strategy». *African Center for Strategic Studies* (24 de enero de 2023) (en línea) <https://africacenter.org/spotlight/africa-china-multilateralism>

Rolland, N. (ed.). «Political Front Lines: China's Pursuit of Influence in Africa». *NBR Special Report*, n.º 100 (2022) (en línea) <https://www.nbr.org/publication/political-front-lines-chinas-pursuit-of-influence-in-africa/>

The Economist. «The new scramble for Africa». *The Economist* (7 de marzo de 2019) (en línea) <https://www.economist.com/leaders/2019/03/07/the-new-scramble-for-africa>

The Economist. «Chinese loans and investment in infrastructure have been huge: Debt and infrastructure». *The Economist* (20 de mayo de 2022) (en línea) <https://www.economist.com/special-report/2022/05/20/chinese-loans-and-investment-in-infrastructure-have-been-huge>

Vines, A. y Wallace, J. «China-Africa relations». *Chatham House* (18 de enero de 2023) (en línea) <https://www.chathamhouse.org/2023/01/china-africa-relations>