

LA COOPERACIÓN DE CHINA EN ÁFRICA EN EL ÁREA DE INFRAESTRUCTURA DE CONECTIVIDAD FÍSICA. EL CASO DE LA VÍA FERROVIARIA MOMBASA-NAIROBI

María Noel Dussort

maria.dussort@fcpolit.unr.edu.ar

Doctora en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Becaria posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET, Argentina). Docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR y Coordinadora del Grupo de Estudios sobre India y el Sudeste Asiático de Rosario (GEIRSA). Investigadora del Programa de Estudios sobre Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR) de la UNR. Línea de investigación: La seguridad energética – potencias emergentes, Brasil, India y China - países productores de petróleo de África Subsahariana.

Agustina Marchetti

agustina.marchetti@fcpolit.unr.edu.ar

Doctoranda en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET, Argentina). Docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR y Coordinadora del Grupo de Estudios sobre América Latina y África (PEALA). Investigadora del Programa de Estudios sobre Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR) de la UNR. Línea de investigación: China – África - Cooperación sur-sur.

Resumen

En el siglo XXI, China plantea un esquema de cooperación con características propias. En relación a los proyectos de cooperación que China viene ejecutando en el continente africano, se observó un crecimiento exponencial de obras de infraestructura que han contribuido a la mejora de las condiciones socio-económicas de África. En este contexto cabe preguntarse, ¿qué características distintivas posee la cooperación china en materia de infraestructura que la hace tan atractiva para los países africanos?

A los efectos de responder dicho interrogante, nos proponemos analizar el vínculo que Beijing ha establecido con los países africanos, particularizando en las características que presenta su esquema de cooperación. Asimismo, se indagan las áreas prioritarias en torno a las cuales se dirigen los proyectos de cooperación y la modalidad de financiamiento de los mismos. En un segundo momento, consideramos la construcción de uno de los tramos de la vía férrea en Kenia (proyecto Mombasa-Nairobi) en el marco de la *Belt and Road Initiative* (BRI) como un caso típico de cooperación en infraestructura de China en un país africano.

Palabras claves

China - cooperación - infraestructura - BRI - Kenia

Cómo citar este artículo

Dussort, María Noel; Marchetti, Agustina (2019). "La cooperación de China en África en el área de infraestructura de conectividad física. El caso de la vía ferroviaria Mombasa-Nairobi". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 10, N.º 2, Noviembre 2019-Abril 2020. Consultado [en línea] en la fecha de la última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.10.2.7>

Artículo recibido el 4 de abril de 2019 y aceptado para su publicación el 20 de septiembre de 2019





LA COOPERACIÓN DE CHINA EN ÁFRICA EN EL ÁREA DE INFRAESTRUCTURA DE CONECTIVIDAD FÍSICA. EL CASO DE LA VÍA FERROVIARIA MOMBASA-NAIROBI

María Noel Dussort

Agustina Marchetti

Introducción

Desde fines de la década del noventa, se ha podido observar que China ha desplegado un gran activismo internacional en todas las regiones del mundo y en la mayoría de las áreas temáticas, que le han permitido ganar mayor protagonismo en el sistema internacional. En este sentido, si bien los países de África no son cruciales en su estrategia de expansión 'fronteras afuera', lo cierto es que han ganado prioridad en el diseño de su política exterior.

En simultáneo a su proceso de modernización interna, desde 1999 el sector de la construcción en China ha crecido un 20% anual, haciendo de este país el mayor mercado de infraestructura en la economía global. Mientras África muestra una demanda insatisfecha en este aspecto así como de financiamiento para emprender las obras necesarias, Beijing no sólo ha acumulado reservas financieras sustanciales sino que se ha convertido en un líder global en servicios de la construcción, con gran experiencia en el desarrollo de infraestructura civil (Johnston, 2016). En otras palabras, la complementariedad es evidente.

Por otra parte, se debe considerar que la cooperación en infraestructura de China en África se presenta como alternativa a la Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA) brindada por las potencias tradicionales, rigiéndose discursivamente bajo los Principios de Coexistencia Pacífica¹. Sin embargo, en la práctica los "beneficios mutuos" no son lo suficientemente tangibles. Se vuelve cuestionable que el país asiático, al ser la segunda economía más importante a nivel mundial, afirma cooperar "en paridad de condiciones" con los países africanos al reconocerse como país en desarrollo.

En el nuevo siglo comenzó a haber un contundente avance de las empresas estatales chinas en diferentes proyectos de construcción de infraestructura en el continente africano. En cierta medida, este involucramiento de China en proyectos de cooperación ha contribuido a la mejora de las condiciones económicas y sociales de los países africanos. Ante este panorama, cabe interrogarse: ¿Qué características distintivas posee

¹ Se analizan en las páginas siguientes.



la cooperación china que la hace tan atractiva para los países africanos? ¿Cuáles son las áreas prioritarias hacia dónde se dirigen los fondos de cooperación? ¿Qué intereses se vislumbran en los proyectos de cooperación en infraestructura destinados a los países de África, particularmente de África Subsahariana? Y finalmente, las obras de infraestructura ¿a quién beneficia realmente?

A los efectos de responder dichos cuestionamientos, nos proponemos analizar en un primer momento, las características que presenta la cooperación entre China y África, indagando las áreas prioritarias en torno a las cuales se dirigen los proyectos de cooperación y la modalidad de financiamiento de dichos proyectos. En un segundo momento, consideramos la construcción de uno de los tramos de la vía férrea en Kenia (proyecto Mombasa-Nairobi²) en el marco de la Belt and Road Initiative (en adelante BRI) como un caso típico de cooperación en infraestructura de China en un país africano.

Es importante remarcar que la academia se encuentra dividida entre aquellos que consideran a China como una potencia emergente (Stuenkel, 2018; Ikenberry y Lim, 2017; Xing y Shaw, 2016; Zeng y Breslin, 2016; etc.) y quienes aseguran que ya se ha convertido en un emergido en el orden internacional actual (Oviedo, 2019; Muñoz, 2019; Borella, 2019). En consecuencia, se parte de la presunción de que a medida que China se convierte de "emergente en emergido", sus proyectos de infraestructura concebidos como parte del paraguas conceptual de Cooperación Sur-Sur (CSS) están perdiendo el carácter solidario, para conformar una estrategia global que guarda similitudes con la Pax Británica³. En este sentido, la cooperación que China realiza en los países de África ha cambiado en función de la evolución y profundización del modelo de desarrollo que se encuentra atravesando su economía, caracterizándose por ser una cooperación fundamentalmente financiera –expresada en préstamos (concesionales y no concesionales), inversión extranjera directa, subsidios, etc.

Por otra parte, dichos proyectos de infraestructura han sido enmarcados en la BRI, al erigirse como un megaproyecto de conectividad interestatal que pretende, por un lado, estimular el comercio y, por otro lado, impulsar la capacidad productiva china hacia el exterior del país; objetivos respaldados por un voluminoso capital financiero.

Cabe resaltar que, para el desarrollo del presente trabajo, se aplicó una metodología cualitativa recurriendo a la técnica de triangulación de datos estadísticos emanados por distintos organismos internacionales (Banco Mundial, OCDE, Consorcio de Infraestructura para África) y por los gobiernos nacionales aquí trabajados (Kenia, Exim Bank de China, *White Papers* de China, *African Policy Paper* de China). El recorte temporal se centra en el período que se extiende desde 2000 a 2017, focalizando en la llegada al poder de Xi Jinping y con ella, una acción más asertiva en la política exterior china. Al respecto, vale remarcar dos acontecimientos que así lo ilustran, como el lanzamiento de la BRI en 2013 y la realización del "Foro una Franja y una Ruta para la cooperación internacional" en 2017.

² Es importante aclarar en el presente trabajo optamos por la definición de Mombasa-Nairobi como forma de designar al proyecto ferroviario, la cual coincide con aquella adoptada por Kenia. Dicha decisión se debe a la orientación geográfica, al dirigirse desde la costa del océano Índico al interior del continente.

³ La Pax Británica se refiere al período histórico en que el Imperio Británico extendió su dominio a nivel mundial, caracterizado por el control del comercio marítimo y la extensión de redes ferroviarias en sus territorios coloniales y socios comerciales prioritarios (como Argentina).



1. África en la política exterior de China: una mirada a las dimensiones política y económica

Desde mediados de los noventa la República Popular China inició un proceso de intensificación de los lazos mantenidos con los países africanos, guiado por intereses fundamentalmente económicos. En este sentido, la atención dada a la presencia china en los países africanos a partir del inicio del siglo XXI está directamente relacionada al salto cualitativo de dicha relación en la economía mundial, convirtiéndose en un motivo de preocupación (y crítica) para los intereses de las potencias tradicionales (Visentini, 2013). Sin embargo, no se debe perder de vista que la extensión de sus relaciones diplomáticas en el continente le es funcional a su objetivo de aislar internacionalmente a Taiwán, al imponer su política de “una sola China”⁴.

Bajo este repertorio, la política exterior de la República Popular adoptó el principio de “hacia todas las direcciones”, el cual teóricamente no implica diferenciación entre regiones geográficas o continentes. Asimismo, se intensificó el discurso de China como país en desarrollo, base fundacional de su política externa. Si bien en la práctica las grandes potencias y su entorno regional son cruciales en el diseño de la agenda exterior⁵, África ha guardado cierta prioridad (Yun, 2014: 13).

En el nuevo siglo, la actividad diplomática del gobierno chino hacia África ha sido intensa y de alto nivel, tanto bilateral como multilateralmente. En términos cronológicos es preciso mencionar como primera medida el lanzamiento del Foro de Cooperación China-África (FOCAC) en octubre del año 2000⁶, marco inicial que encauzó y dio impulso al accionar de la República Popular China. De aquella primera reunión multilateral emanaron dos instrumentos jurídicos, la Declaración de Beijing y el Programa para la Cooperación Sino-Africana para el Desarrollo Económico y Social, los cuales se convirtieron en los ejes políticos que guiaron la intencionalidad china (Li et al, 2012).

En la Declaración de Beijing (2000) se afirmó que el foro era un encuadre al diálogo colectivo sobre los pilares de la igualdad y el beneficio mutuo, reconociéndose como países en desarrollo. Además, se mencionaron los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica así como los principios de la carta de la ONU y de la UA. En el programa adjunto se detallaron las áreas de cooperación, entre ellas: comercio e inversión; proyectos de infraestructura; cooperación financiera; alivio de deuda; turismo; migración; cooperación agrícola; exploración y utilización de los recursos naturales y energía; cooperación cultural; científica y tecnológica, salud pública, educación y desarrollo de recursos humanos; manejo medioambiental y de biodiversidad y control de armas. Posteriormente, en la segunda reunión ministerial de la FOCAC en 2003⁷ en Addis Abeba

⁴ Dicho principio de la política exterior china implica que aquellos países que reconocen a Taiwán deben romper relaciones diplomáticas para poder establecerlas con la República Popular China.

⁵ A modo de ilustración, los principales socios comerciales de China en el mundo son Estados Unidos, la Unión Europea, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), Japón y Hong Kong (Información extraída de <https://oec.world/en/profile/country/chn/> - Consultado el 27-09-2019).

⁶ La primera cumbre ministerial se llevó a cabo en Beijing y contó con la participación de 44 ministerios de países africanos (ministerios de relaciones exteriores y de comercio) y funcionarios de 80 ministerios chinos. Además asistieron los primeros mandatarios de Togo, Argelia, Zambia, Tanzania y el Secretario General de la Unión Africana. Información extraída del Ministry of Foreign Affairs, China <https://www.fmprc.gov.cn/zflt/eng/gylt/dyjbzhzy/t157577.htm> [Consultado el 05-09-2018].

⁷ En esta oportunidad, nuevamente participaron 44 países africanos.



(Etiopía) se adoptó un nuevo Plan de Acción para el período 2004-2006, el cual, pretendió mejorar la implementación de los documentos anteriores.

Las acciones mencionadas en el párrafo anterior son importantes ya que fueron la guía del accionar chino hacia los países africanos hasta el 2006, año en que se publicó el primer *policy paper* sobre África. Dicho informe y la celebración de la tercera conferencia ministerial del FOCAC⁸ llevaron a catalogarlo como el "Año de África" para China. Con ello, se puede observar la continuidad otorgada al tratamiento del tema africano. Asimismo, en el año 2010 se dio a conocer un *White paper* titulado "Cooperación Económica y Comercial China-África", que fue seguido de una segunda edición en 2013, ya bajo el cambio de administración en manos de Xi Jinping. Por otra parte, entre 2003 y 2014, se emitieron otros dos *White papers* sobre "la ayuda externa china" en 2011 y 2014 respectivamente, en donde fue explicitado el lugar privilegiado de los países africanos en la política de cooperación Sur-Sur de Beijing (detallado a continuación).

El traspaso del gobierno de Hu Jintao a Xi Jinping mantuvo inalterada la política china para África. Para Xi la consolidación de la amistad con los países africanos refuerza la identidad china de país en desarrollo y su meta en alcanzar la democratización de las relaciones internacionales y un nuevo orden internacional (Yun, 2014: 13). En 2015 salió a la luz el segundo *policy paper* sobre la posición China en África, repitiéndose los principios y las áreas de cooperación establecidos en el año 2000. Solamente innovó al impulsar la categoría de asociación estratégica comprensiva entre los actores involucrados (The People's Republic of China, China's second Africa policy paper, 2015).

Al respecto, Beijing posee una gradación jerárquica⁹ por la cual, a medida que los lazos se van intensificando, se hace escalar a la relación a una posición mayor. En este sentido, los vínculos comienzan desde la gradación más baja hasta ascender a la más alta. La asociación estratégica comprensiva, entonces, es la condición más alta que una relación puede lograr (Malena, 2015). De todas formas, el país asiático también ha profundizado el vínculo con determinados países africanos de forma oficial¹⁰.

En cuanto al intercambio comercial, China avanzó a paso firme desde 2000 en adelante, consolidándose como primer socio comercial del continente en 2009 (The People's Republic of China, 2013). Más específicamente, en el año 2013 China se convirtió en el primer destino de las exportaciones de la región de África Subsahariana, sobrepasando a la Unión Europea y a Estados Unidos -socios tradicionales de los países africanos- quienes pasaron a ocupar el segundo y tercer lugar (Pigato y Tang, 2015: 6). En 2017, el total del volumen comercial China-África alcanzó los 139 billones de dólares (World Integrated Trade Solution, World Bank online). Los principales destinos para los bienes chinos fueron Sudáfrica y Nigeria, mientras que los mayores exportadores fueron Angola,

⁸ A partir de la tercera conferencia ministerial del FOCAC, los planes de acción incluyeron acciones en concreto más que un punteo de intenciones. Es por ello, que desde el año 2006 en adelante serán trabajados en el capítulo VI, correspondiente a cooperación.

⁹ "Hay una serie de términos a partir de los cuales la diplomacia china define los distintos status de asociación que caracterizan su política exterior. Cuatro de ellos son centrales: "socio", "cooperativo", "estratégico" e "integral", existiendo otros siete que son secundarios" (Malena, 2015: 2).

¹⁰ Beijing ha firmado, entonces, "*Comprehensive strategic cooperative partnership*" con la República del Congo; "*Comprehensive strategic partnership*" con Sudáfrica, Argelia y Egipto; "*Strategic partnership*" con Nigeria, Angola, Sudán y la Unión Africana; "*Comprehensive cooperative partnership*", con Etiopía, Gabón y Tanzania y finalmente, "*Long term friendship and cooperative partnership*", con Senegal (Li y Ye, 2019).



Sudáfrica y Sudán (China Africa Research Initiative online; MOFCOM, The People's Republic of China online).

Al analizar la composición del comercio, se observa que está basado en la importación de materias primas de los países africanos y la exportación de productos de alto valor agregado. Las importaciones de China provenientes de la región de África Subsahariana están concentradas en recursos extractivos, tales como el petróleo crudo que encabeza la lista. Simultáneamente, la República Popular exportó a dicha región una producción de lo más diversificada. El mayor porcentaje lo reunieron los bienes de capital (maquinaria, equipos de transporte), seguidos por los textiles. La transición hacia la compra de este tipo de productos -los cuales anteriormente provenían de Estados Unidos o la Unión Europea- se debe a que son más accesibles en cuanto a costos, haciéndolos más atractivos.

Las Inversiones Extranjeras Directas (IED) de China en África se han incrementado sustancialmente desde 2003, alcanzando un pico en 2008, para luego descender como consecuencia de la crisis financiera internacional. La IED se distribuye en todos los sectores de la economía, dentro de los cuales la infraestructura ha ido aumentando exponencialmente. En lo que respecta a la distribución sectorial, si bien los capitales chinos tienen destinos variados, las industrias extractivas fueron las preponderantes en un primer momento, superando el 30% del total, siguiéndoles la construcción y los sectores financiero y manufacturero (The People's Republic of China, 2010 y 2013; Pigato y Tang, 2015: 11).

La IED del país asiático ha crecido de 1.000 millones de dólares desde 2004 a 35.000 millones en 2015, lo que representa una tasa de crecimiento anual promedio del 40% (Sun et al., 2017: 20). En la región, los principales países receptores han sido: Angola, Kenia, Congo (RDC), Sudáfrica y Zambia. En el año 2017, la inversión China en África alcanzó los 4.100 millones de dólares, lo que significó un aumento interanual del 70,8%, pero que representa sólo el 2,6% de los flujos totales de IED de China en el mundo. Dicho esto y considerando que Asia representó el 69,5%, Europa el 11,7% y América Latina el 8,9%, no se debe caer en una sobrevaloración del lugar que ocupa África en la distribución de las IED de China a nivel global (Ministry of Commerce, The People's Republic of China, 2017: 96).

Beijing tiene una batería de herramientas gubernamentales para desplegar sus intereses económicos en los países de África, muchas de las cuales se concretaron o propusieron en el marco del Foro de Cooperación China-África (FOCAC). Entre ellos, tratados bilaterales de inversión con 32 países africanos, acuerdos de arancel cero en algunas exportaciones con los Países Menos Desarrollados y alivio de deuda. En segundo lugar, en 2006 y como parte de uno de los compromisos establecidos en el FOCAC se inauguró el Fondo de Desarrollo China-África, creado por las organizaciones financieras chinas para brindar apoyo especial a las empresas nacionales con interés en invertir en África. Por último, interesa dar a conocer que China ha promovido la instalación de "zonas económicas especiales" en territorio africano -emulando la experiencia en su propio país- en las cuales las empresas chinas se hacen cargo de la infraestructura. Finalmente, importa mencionar las instituciones financieras chinas de las que emanan la mayoría de los préstamos: China Development Bank, Export-Import Bank of China, Industrial and Commercial Bank of China, Bank of China and China Construction Bank (The People's Republic of China, 2010 y 2013).



En otras palabras, China viene desplegando una estrategia multidimensional en África en el siglo XXI. A continuación se observa en particular el tipo de cooperación que Beijing dirige a los países africanos, con el objeto de demostrar el interés crucial que ha tenido el desarrollo de obras de infraestructura.

2. La cooperación de China en África: las grandes obras de infraestructura en el centro de la escena

El carácter de la CSS china evolucionó a la par que su propia dinámica interna y en función de sus necesidades de inserción externa. El objetivo político de reforzar y desarrollar cooperación amistosa con todos los países en desarrollo, incluyendo especialmente a los países africanos, ha sido desde hace tiempo un importante componente de la política exterior de China (Shelton, 2006). Para comprender la CSS de China en el siglo XXI, se vuelve necesario realizar un breve recorrido del pasado reciente del vínculo establecido con África.

Concretamente, en los albores de la República Popular, el accionar solidario respondió a la necesidad de obtener el reconocimiento de la comunidad internacional como el gobierno legítimo de toda China, y a su vez, fue una herramienta ideológica para internacionalizar el comunismo en el mundo. Tal es así que este país comenzó a transferir granos, algodón o materiales industriales a los países de la órbita socialista (Corea del Norte y Vietnam del Norte) ya en 1950. Es por ello que la concepción de cooperación china surgió íntimamente ligada a la relación que el país asiático entablaba con los países del Tercer Mundo, principalmente con los africanos.

La Conferencia de Bandung de 1955 - acontecimiento que marcó la emergencia de los países del Sur en un orden bipolar rígido - y los Principios de Coexistencia Pacífica¹¹ que emanaron de ella, ayudaron a fundamentar y dar confianza a las relaciones que Beijing intentaba entablar con aquellas naciones afroasiáticas. Aprovechando el espíritu de Bandung que dio impulso a los primeros vínculos de la China comunista con los países africanos, el primer ministro Zhou Enlai en 1963 enunció en África Subsahariana "Los Ocho Principios para la Ayuda Económica y la Cooperación Técnica para otros países", los cuales han guiado la cooperación china hasta la actualidad. En otras palabras, "la filosofía de la ayuda china" puede ser resumida en cuatro palabras claves: autosuficiencia, no interferencia, obras de infraestructura y beneficio mutuo (Shimomura y Ohashi, 2013: 220). El ejemplo más contundente y que ha trascendido las relaciones entre China y los países africanos fue la construcción del ferrocarril entre Tanzania y Zambia (TAZARA) durante 1967 y 1975¹².

Dado el período de introspección que comenzó a atravesar China en la década de los ochenta debido al proceso de reformas económicas implementado por Deng Xiaoping, disminuyeron las motivaciones para mantener o incrementar la CSS. La década siguiente

¹¹ Los cinco principios de "respeto mutuo por la soberanía y la integridad territorial, la no agresión mutua, la no interferencia en los asuntos internos de otros países, la igualdad y beneficio mutuo y la coexistencia pacífica" fueron llevados a la conferencia por China e India. Cabe mencionar que si bien de la Conferencia de Bandung emanó una propuesta de diez principios, los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica son los reconocidos por China como la piedra angular de su política exterior. Información extraída de la página web de la Embajada de la República Popular China en Costa Rica <http://cr.chineseembassy.org/esp/xwtd/t1173044.htm> [Consultado el 31-03-2019].

¹² En las páginas siguientes se aborda el caso del TAZARA con mayor detalle.



se conoce como el retorno de China a los países del Sur Global como parte de su estrategia de reinserción internacional post masacre de Tiananmen, regreso entronizado por la visita de Jiang Zemin en 1996 a seis países africanos¹³ donde nuevamente se remarcaron los principios de la cooperación sino-africana, lineamientos que sentarían las bases del Foro de Cooperación China-África (FOCAC) establecido en el año 2000, tal como se mencionó anteriormente.

Durante la primera década del siglo XXI, hubo un resurgimiento de la CSS que se debió al nuevo impulso otorgado por potencias emergentes como China. De acuerdo al análisis de los dos *White papers* sobre la ayuda externa china, de 2011 y 2014 respectivamente, emergen una serie de cuestiones vinculadas a nuestra temática de análisis.

En términos semánticos, el documento de 2011 enfatiza la categoría de "ayuda externa china" como concepto que sintetiza las diferentes formas de cooperación realizada por el país asiático; razón por la cual se puede considerar que ya no hay un rechazo tan rotundo a la palabra "ayuda" (aid) en los círculos de gobierno (Grimm et al, 2011: 4). Dicho rechazo se debía al hecho de que los países desarrollados se habían apropiado del concepto Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Según el extracto: "As development remains an arduous and long-standing task, China's foreign aid falls into the category of South-South cooperation and is mutual help between developing countries" (The People's Republic of China, 2011: 3). A partir de entonces, la ayuda externa provista por Beijing ingresó dentro de la categoría de CSS, como un concepto paraguas y genérico que contemplaría diversas formas de cooperación entre los países en desarrollo. Asimismo, se vislumbró una diferencia crucial entre el primer y el segundo *White Paper*: mientras que el primero hacía referencia a la "ayuda externa" (*foreign aid*), el segundo se posiciona en el término "asistencia externa" (*foreign assistance*), restringiendo el término "ayuda" solamente cuando está vinculada a la "ayuda humanitaria" (*emergency humanitarian aid*) (Lechini y Dussort, 2016).

Respecto a las modalidades que adquiere la cooperación ofrecida¹⁴, desde los 2000, la más utilizada ha sido los denominados "proyectos completos", destinados principalmente a los sectores de infraestructura económica (transporte, energía eléctrica y telecomunicaciones), industrial y energía (industria petrolera, metalúrgica y de producción de carbón). A propósito de ello, el segundo *White paper* clarificó que mientras que el 72,4% de los fondos entre 2010 y 2013 fueron absorbidos por proyectos de infraestructura, el 5,8% estuvo dirigido a cooperación técnica y cooperación para el desarrollo de recursos humanos (The People's Republic of China, 2011 y 2014).

En lo referente a la arquitectura institucional encargada de la cooperación internacional, históricamente la dirección general de política de asistencia al desarrollo dependía del Grupo para Asuntos Extranjeros del Partido Comunista [*Chinese Communist Party Leading Grouping for Foreign Affairs*]. Este último y el Consejo de Estado [*State Council Leading Group for Foreign Affairs*] son los cuerpos administrativos de más alto nivel que

¹³ Kenia, Egipto, Etiopía, Mali, Namibia y Zimbabue. Información extraída de la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular China http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/ziliao_665539/3602_665543/3604_665547/t18001.shtml [Consultado el 24-03-2019].

¹⁴ Desde sus inicios, se clasificaron en cooperación técnica, entrenamiento de recursos humanos, ayuda para emergencias humanitarias, proyectos completos, materiales y bienes, equipos médicos, programas de voluntariado y condonación de deuda. Las tres primeras están sustentadas con subsidios, es decir, no se espera pago alguno en retorno por parte de los países receptores (Mthembu, 2018).



regularon a los organismos encargados de administrar los proyectos de cooperación: el MOFCOM (que poseía un departamento de Ayuda para países extranjeros); el ministerio de Asuntos Externos (MFA); una serie de ministerios especializados (ministerio de Ciencia y Tecnología, ministerio de Agricultura, ministerio de Educación, ministerio de Salud y ministerio de Comunicaciones) y la oficina de Enlace Internacional del Comité Central del Partido Comunista (Chin y Frolic, 2007).

De acuerdo a Huang y Wei (2015) el ministerio de Asuntos Externos y el ministerio de Finanzas ejercían la mayor influencia en la política de asistencia externa. Pero el ministerio de Comercio fue la agencia gubernamental más importante en la ejecución de la asistencia china desde 2003. Mientras que el ministerio de Finanzas establecía los fondos presupuestarios destinados a los programas de ayuda, el ministerio de Comercio se encargó de analizar su viabilidad, coordinar el proceso de su implementación a través de los ministerios y llevar a cabo su revisión. Desde el inicio, el ministerio de Comercio nucleaba la administración total de los fondos financieros. Con la creación del EXIM Bank en 1994, esta institución comenzó a gestionar los préstamos blandos y el ministerio de Comercio a manejar las subvenciones y los créditos libre de intereses. El Banco de Desarrollo Chino, también fundado en 1994, proveía de respaldo financiero a las inversiones de las empresas chinas en países en desarrollo. Al posicionar la ayuda externa dentro del MOFCOM, queda demostrada la fuerte motivación económica que existía detrás de cada proyecto otorgado.

Recientemente, hubo un intenso debate académico en China con el fin de proporcionar alternativas institucionales que nucleen los programas de cooperación. Finalmente, en el año 2018 el gobierno de Xi Jinping inauguró la Agencia China de Cooperación para el Desarrollo Internacional (CIDCA, por sus siglas en inglés) (Huang y Wei, 2015).

Debido a lo anteriormente expuesto, se puede comprender que históricamente los recursos financieros que han sostenido la CSS china se han dividido en tres tipos: subsidios (extensión financiera sin acuerdo de devolución por parte del beneficiario), préstamos a tasa cero interés (con un plazo de 20 años) y créditos blandos (con un plazo de 15-20 años y una tasa de interés de 2-3% anual). El hecho que desde 2000 en adelante hayan aumentado los créditos blandos y disminuido los subsidios, vislumbra también la intencionalidad de la cooperación china.

En términos geográficos, los mayores receptores de ayuda externa han sido los países de África y Asia, y en menor medida, América Latina y el Caribe, Oceanía y Europa del Este. No obstante, desde 2010 África ha contabilizado el 50% de la totalidad de la ayuda (The People's Republic of China, 2011 y 2014).

Simultáneamente, es interesante comparar lo antedicho con los análisis realizados sobre el estado de situación de la infraestructura en África de otros organismos internacionales y *think tanks* (Foster et al, 2009; Gutman et al, 2015; The Infrastructure Consortium for Africa¹⁵ -ICA-, 2017). De acuerdo al informe del Banco Mundial de 2009 (Foster et al, 2009), se dio a conocer que entre 2000-2007 los dos sectores mayormente beneficiados por los capitales chinos fueron el de energía, reuniendo 33,4% (particularmente energía

¹⁵ El ICA está constituido por bancos multilaterales de desarrollo y bancos regionales de desarrollo como el Banco de Desarrollo Africano (AfDB), el Banco de Desarrollo de África del Sur (DBSA), la Comisión Europea, el Banco de Inversión Europeo (EIB), los países que conforman el G8, la República de Sudáfrica y el Grupo Banco Mundial.



hidroeléctrica) y el de transporte, con el 33,2% (especialmente vías férreas). Los compromisos de financiamiento de Beijing se mantuvieron en un promedio de 5.000 millones de dólares entre esos años, concentrándose en un 70% en Nigeria, Angola, Etiopía y Sudán. No obstante, desde 2007 a 2012 se demostró cierto cambio en el destino de la financiación china, desde los países ricos en recursos naturales estratégicos-como los cuatro anteriormente indicados- a los países que no lo son. Tal es así que Ghana y Etiopía fueron los mayores receptores, seguidos por Camerún, Zambia y Nigeria (Gutman et al., 2015).

En base al último informe del ICA (2017: 16) los compromisos chinos de inversión en obras de infraestructura en África alcanzaron su pico máximo en 2013, demostrando que el país asiático reunió el mayor porcentaje de la financiación para el continente (66% del total), superando a los organismos financieros internacionales y a las potencias tradicionales. En este marco, estuvieron incluidos los casi 4.000 millones de dólares destinados al tramo ferroviario Mombasa-Nairobi en Kenia, el caso de estudio que se abordará a continuación. Cabe mencionar además que los montos para el sector analizado continuaron *in crescendo*, hasta alcanzar un valor cercano a los 20.000 millones de dólares en 2017.

En definitiva, de lo expuesto en las páginas anteriores, podemos afirmar que la cooperación china nació y se desarrolló en simultáneo a las relaciones que la República Popular mantuvo con los países en desarrollo, principalmente los africanos. Si bien en un principio dicho accionar tenía como objetivo extender la revolución maoísta en el Tercer Mundo, fue transformándose al paso de los cambios domésticos ocurridos en ese país. De esta manera, Beijing (y sus empresas estatales como brazos ejecutores), se ha convertido en promotor, financiador y ejecutor de muchos de los proyectos de infraestructura que los países africanos necesitan en la actualidad.

A partir de la asunción de Xi Jinping en 2012, se vienen dando signos de una política exterior de alcance mundial, a raíz del lanzamiento de iniciativas como la BRI, la cual otorgó un rol central a la interconectividad y con ella, la extensión de las obras para tal fin. En las páginas siguientes se particulariza sobre la inclusión del continente africano en la iniciativa y, en este marco, la intensificación del rol de China como Estado proveedor de bienes públicos. Asimismo, se avanza sobre el proyecto Mombasa-Nairobi, en el intento de ahondar sobre el binomio costos/beneficios de la cooperación al desarrollo china en Kenia.

3. La interconectividad, foco de la Belt and Road Initiative

En 2013, el presidente chino Xi Jinping en su visita a Kazajstán, anunció el cinturón económico de la Ruta de la Seda ("The One Belt"). El mismo año y en circunstancias similares en Indonesia anunció la Ruta de la Seda Marítima ("One Road"). Ambos forman lo que se inicialmente se conoció como la iniciativa "One Belt, One Road" (OBOR), que en la actualidad es definida como "Belt and Road Initiative". El cinturón económico de la Ruta de la Seda pretende vincular a China con Europa a través de Asia Central y Rusia; con el Medio Oriente a través de Asia Central y unir a China y el Sudeste Asiático, el sur de Asia y el Océano Índico. Por otro lado, la Ruta de la Seda Marítima se centra en el uso de los puertos costeros chinos para unir a China con Europa a través del Mar del Sur de China y el Océano Índico. África entra en escena dentro de la ruta marítima. Si bien, en



un primer momento, su participación en términos oficiales no estuvo del todo clara, en los hechos algunos países africanos forman parte de la iniciativa. No obstante, “sólo los países africanos considerados estratégicos para la OBOR, especialmente aquellos vitales para establecer y asegurar enlaces comerciales, serían priorizados por el gobierno chino” (Bagwandeem, 2017: 2).

La BRI se erige como uno de los programas más ambiciosos e importantes del siglo XXI, que apunta a lograr una arquitectura económica integrada (Concatti, 2017). Por lo cual, para el gobierno chino es clave mejorar la conectividad física entre los países involucrados como primer paso. En consecuencia, ya se han puesto en marcha una sucesión de proyectos encaminados a achicar la “brecha de infraestructura”.

Teniendo presente la estrategia global de China, numerosos proyectos enfocados en la infraestructura de transporte se iniciaron en varios estados africanos con el respaldo de Beijing. En el año 2009, se publicó el *East Africa Railway Master Plan Study (EARMP)*, en el cual se realizó un informe acerca del estado de situación de los ferrocarriles en África del Este. Del EARMP emanó una propuesta para optimizar el uso de los mismos y aumentar el volumen de toneladas transportadas proyectando un incremento de 3.700 millones en 2007 a 16 millones en 2030 (CPCS, 2009). En la versión actualizada de dicho informe, publicada por la *East Africa Community (EAC)* en 2017, el país asiático apareció como el actor clave en la concreción del proyecto maestro ferroviario.

Beijing se comprometió a liderar la formación del *Chinese group for Sino-Africa cooperation in railway and high-speed railway*¹⁶ en esa región de África, que integraría recursos de instituciones de financiamiento, empresas de construcción de ferrocarriles y empresas de gestión de operaciones ferroviarias. De esta manera, se puede constatar que el gigante asiático viene avanzando a paso firme en el sector ferroviario de la región¹⁷.

Luego de cuatro años de lanzada la iniciativa, China convocó al primer Foro del Cinturón y la Ruta para la cooperación internacional -Belt and Road Forum (BRF) - en mayo de 2017 en Beijing, bajo el lema “*Work Together to Build the Silk Road Economic Belt and The 21st Century Maritime Silk Road*”, al cual participaron representantes gubernamentales de más de cien países. En el discurso de apertura, el presidente Xi Jinping hizo hincapié en que la iniciativa se basa en los principios de cooperación pacífica, apertura e inclusión, aprendizaje y beneficios mutuos. Destacó además que hay cuatro grandes áreas prioritarias de cooperación, todas atravesadas por el principio de la “interconectividad”: infraestructura, comercio, finanzas y contacto entre personas (*people to people connectivity*). En este sentido, se destaca que la iniciativa se esfuerza

¹⁶ Para mayor información ver informe de prensa de la Unión Africana. Disponible en: <https://au.int/en/pressreleases/20161010-2>

¹⁷ A nivel continental, se avanzó en materia de cooperación en infraestructura a través del Memorando de Entendimiento entre China y la Unión Africana firmado el 25 de enero de 2015, que consolidó los planes de China para África con el objetivo de promover la cooperación en ferrocarriles, carreteras, redes regionales de aviación y campos de industrialización. El 5 de octubre de 2016, se firmó un Plan de Acción Quinquenal en la sede de la UA, entre la Comisión de la Unión Africana (AUC por sus siglas en inglés) cuya presidencia estaba a cargo de la Dra. Nkosazana Dlamini Zuma y el representante del gobierno de la República Popular de China, el Sr. Xu Shaoshi, ministro de Desarrollo Nacional y Comisión de Reforma (NDRC). En el marco del Plan de Acción se propusieron varios hitos a desarrollar durante el período en cuestión, tales como: el acuerdo en materia de leyes y regulaciones relevantes sobre cooperación ferroviaria; el establecimiento de una Unidad de Implementación de Proyectos (UEP) por parte de las AUC; la colaboración y facilitación entre empresas africanas y chinas; la transferencia de tecnología, la educación y creación de capacidades para fabricación de bienes de contenido local (Unión Africana, 2016).



por aumentar la cooperación y el intercambio en campos como la tecnología, los recursos naturales, el turismo, la protección del medio ambiente y las ONGs. Dentro de la cooperación en materia de infraestructura se hizo hincapié en los ferrocarriles, carreteras, rutas aéreas, telecomunicaciones, oleoductos y gasoductos y puertos (XinhuaNet, 2017).

Del continente africano, cuatro países participaron del evento, a saber: Egipto, Túnez, Etiopía y Kenia (The Diplomat, 2017). No es casual que dos de ellos formen parte de la región del Este de África, con sus costas en el Océano Índico, constituyéndose en espacios claves en la iniciativa china. De hecho, el puerto de Nairobi aparece marcado en los mapas que muestran el trazado de la ruta marítima¹⁸.

Como se mencionó en párrafos anteriores, inicialmente la participación africana en la BRI aparecía con un signo de pregunta. Sin embargo, al presente se puede afirmar el interés e impulso de los países africanos por extenderla hasta sus territorios. Tal es así, que algunos autores ya lo catalogan como "un segundo cinturón" (Breuer, 2017). Lo cierto es que en el marco de la cumbre de la FOCAC de 2018 en Johannesburgo, China incluyó a la BRI al concluir la firma de memorandos de entendimiento (MoUs) de forma bilateral con treinta y siete países africanos y la Unión Africana¹⁹, donde manifestaron la voluntad política para el desarrollo conjunto de la iniciativa (Xinhuanet, 2018). Cabe destacar que Kenia se encuentra entre los países signatarios (Mbogo, 2018), reafirmando la relevancia geoestratégica que posee por su ubicación espacial.

3.1. Kenia, otra puerta de entrada a África: la vía ferroviaria Mombasa-Nairobi

Como se dio a conocer, la participación de China en los proyectos de infraestructura ferroviaria en África data del siglo pasado. Es necesario recordar que ya en la década del sesenta Beijing fue el actor clave en la construcción del TAZARA²⁰, ferrocarril binacional de propiedad conjunta de los gobiernos de la República Unida de Tanzania y la República de Zambia. En términos de interconectividad, el TAZARA enlazaba Zambia con el puerto marítimo de Dar es Salaam en Tanzania y proporcionaba, además, carreteras y vías férreas. En esencia, se trataba de una red troncal de comunicación para la Comunidad de África Oriental. Dicho proyecto se ha convertido en un símbolo de la cooperación

¹⁸ Ver mapas de los siguientes sitios: Xinhua; World Economic Forum; The Economist, Kenyan Wall street.

¹⁹ De acuerdo al *Belt and Road Investment Index Report 2018*, elaborado por el Shanghai Municipal Commission of Commerce, los países parte de la iniciativa son Sudáfrica, Kenia, Marruecos, Ghana, Tanzania, Nigeria, Etiopía, Egipto, Madagascar, Argelia, Túnez, Sudán, Congo y Angola. De todos modos, es importante considerar que todos los proyectos acordados previamente entre un gobierno africano y China -luego de la firma de los MoUs por los cuales han sido denominados "BRI countries" - han quedado incorporados a la iniciativa.

²⁰ En la década de los sesenta, los gobiernos de Tanzania y Zambia venían trabajando en el diseño pero sabían que este gigantesco proyecto requería de grandes cantidades de fondos para poder despegar. En primera instancia, se contactaron con los países occidentales para obtener ayuda para construir la línea, pero éstos rechazaron la idea e insistieron en que "el proyecto no era económicamente viable". Fue allí cuando el gobierno de la República Popular de China, bajo la dirección de Mao aceptó rápidamente y se ofreció a financiarlo como un proyecto llave en mano. Fue entonces que el 5 de septiembre de 1967, se concluyó un acuerdo para la construcción de TAZARA en Beijing, entre los gobiernos de China, Tanzania y Zambia. Los chinos financiaron el proyecto, proporcionaron ayuda para la construcción, la experiencia y el equipo, incluidos edificios, talleres, escuelas de capacitación e infraestructura relacionada. La idea inicial era que la línea férrea comenzara desde Kidatu en Tanzania hasta Kampoyo en Zambia. En 1970, China acordó conceder a Tanzania y Zambia un préstamo sin intereses reembolsable en treinta años -por un total de 988 millones de yuanes- para cubrir los costos de construcción de la línea y la infraestructura de apoyo de las estaciones y la escuela de capacitación, así como el suministro de energía motriz y material rodante.



solidaria de China en África, que persiste hasta el presente. Da cuenta de ello que en julio del 2018, se concretó un encuentro entre el Ministro del Comité Central del Departamento Internacional del Partido Comunista de China (PCCh), el Sr. Song Tao, y las autoridades del TAZARA, a quienes ha pedido el avance del "Espíritu de TAZARA" como símbolo de amistad comprometiéndose en la modernización del mismo (TAZARA, 2018)²¹.

En este contexto, China y la Unión Africana firmaron en 2015 un MoU con el objetivo de conectar sus capitales y ciudades importantes con una red ferroviaria de alta velocidad integrada, un proyecto emblemático de la Agenda continental de África 2063. En tanto, el proyecto chino de modernización y construcción ferroviaria del tramo Mombasa-Nairobi en Kenia también es parte del Plan Maestro Ferroviario de África Oriental -que pretende extenderse a lo largo de Tanzania, Kenia, Uganda, Ruanda, Burundi, Sudán del Sur y Etiopía.

El caso del tramo ferroviario Mombasa-Nairobi (o *Madaraka Express*) es de particular interés ya que corre paralelo al *Uganda Railway* (conocido como "*Lunatic Express*"), construido por Gran Bretaña a finales del siglo XIX, cuando estos territorios se encontraban bajo dominio británico (Duell, 2017). La falta de mantenimiento de dichas vías de comunicación generó un significativo deterioro en la capacidad de transporte²².

En consecuencia, el proyecto SGR, financiado mayormente por China, fue diseñado en dos grandes corredores *Northern corridor* y *Lapsset corridor*²³, los cuales abarcan diferentes tramos del ferrocarril. El *Northern Corridor* consta de dos fases: la primera de 472 km desde Mombasa hasta Nairobi, la cual está concluida y fue inaugurada el 31 de mayo de 2017. La segunda fase, de 490 km totales completando el recorrido Nairobi – Kisumu – Malaba, está a su vez conformada por 3 subfases²⁴ de las cuales solo la primera está en marcha.

Los principales actores involucrados en el diseño, construcción y ejecución del tramo Mombasa-Nairobi fueron principalmente dos grandes empresas chinas. Por un lado, la China Road and Bridge Corporation (CRBC)²⁵ que fue contratada por Kenya Railways (KR) para llevar a cabo la primera fase del *Northern Corridor* y además se firmaron dos contratos comerciales, a saber: uno relativo a la construcción de la obra civil bajo la modalidad llave en mano y otro para el suministro, compra e instalación de locomotoras y material rodante. Por otro lado, KR y China Communications Construction Company (CCCC) han firmado cuatro contratos comerciales para el desarrollo y ejecución de la segunda fase del tramo Nairobi-Malaba del proyecto. Con respecto a la supervisión de la construcción, la misma está a cargo de la China Railway Development Company, Apec

²¹ Para mayor información acerca de este proyecto se puede leer: "Freedom Railway. The unexpected successes of a Cold War development Project". Disponible: <http://bostonreview.net/jamie-monson-freedom-railway-tazara-tanzania>

²² El *Uganda Railway* se trata de una vía férrea que conecta el Lago Victoria al puerto de Mombasa. En la década del ochenta su capacidad de transporte era de 4.8 millones de toneladas y en 2012 de 1.5 millones (Mugwe, 2018).

²³ Para mayor información sobre este corredor visitar: <http://www.lapsset.go.ke/projects/railway/>. El mismo está formado por dos grandes tramos: el primero *Lamu – Isiolo – Nakdok* que recorrerá 1,350 km; y el segundo *Nairobi – Isiolo – Moyale* a lo largo de 700km.

²⁴ Las 3 subfases del segundo tramo son: la fase 2A con un trayecto de 120 km desde Nairobi hasta Naivasha (fase en ejecución). La fase 2B de 262 km Naivasha – Narok – Bomet – Nyamira – Kisumu que a su vez incluye el *New Kisumu Port* y por último la fase 2C de 107 km desde Kisumu pasando por Yala, Mumias y finalizando en Malaba.

²⁵ Es subsidiaria de la China Communications Construction Company (CCCC).



Consortium Limited y Edon Consultants International (CRDC/APEC/EDON Consortium) quienes se ocupan de la revisión y supervisión del diseño y la construcción para garantizar que se cumplan los estándares de calidad.

El costo de la primera fase Mombasa-Nairobi ascendió a 3.223 millones de dólares, lo que la convirtió en la infraestructura más cara proyectada en Kenia desde su independencia y que equivale a un 20% de su presupuesto nacional (Changfeng & ZiroMwatela, 2016). El financiamiento estuvo a cargo en un 90% del Exim Bank de China a través del otorgamiento de un préstamo al gobierno de Kenia. El 10% restante fue financiado por el país africano quien lo hizo a través de un Fondo de Desarrollo Ferroviario, anclado en un gravamen del 1,5% sobre el costo de las importaciones en el extranjero que se transporten en el Madaraka Express (Kenya Railways, 2019; Railway Gazette, 2017).

A modo de síntesis podemos observar que de acuerdo a lo anteriormente detallado, China se ocupa no solo de la financiación, la construcción y la ejecución, sino también de la provisión de materiales y la supervisión del proyecto. Lo que se puede constatar es que el Madaraka Express significó avances y mejoras reflejadas, por un lado, en el incremento de los volúmenes transportados desde y hacia el puerto; y por otro lado, la reducción de los costos y los tiempo de viaje, el fomento de las inversiones y una mejora en la competitividad de los mercados.

Para dar cuenta de ello, la Oficina Nacional de Estadísticas de Kenia (KNBS) informó que el servicio de ferrocarril transportó 699.055 pasajeros entre junio y diciembre de 2017, número que aumentó a poco más de 1 millón y medio en 2018. Asimismo, el servicio de carga de SGR transportó 5 millones de toneladas de mercancías en 2018, con un ingreso total de 863.177 dólares (Xinhua News Agency, 2019). Con respecto a la reducción del tiempo de transporte, mientras que el "Lunatic Express" demora alrededor de 12 horas en hacer Mombasa-Nairobi, el Madaraka Express completa el tramo entre 4 y 5 hs. En lo que al empleo se refiere, proyecto ha creado al menos 19.400 empleos directos y 6.000 empleados por subcontratistas (Breuer, 2017).

Una vez finalizado el proyecto en su totalidad se espera además una mayor descongestión en el Puerto de Mombasa y un aumento exponencial en los volúmenes de carga transportados hacia y desde el puerto. Otra de las ventajas se verá reflejada en la disminución aun mayor de los costos de producción, convirtiendo a la región en un destino competitivo y atractivo para las inversiones extranjeras que ayudarán en la exportación de diversos recursos varados en la región. Por último, se sostiene que se reducirá el desgaste de las carreteras, por lo que se reducirán también los costos de mantenimiento de las mismas (Kenya Railways, 2019).

Ahora bien, a pesar del gran aporte que ha logrado el proyecto ferroviario, también se presentan dos grandes desafíos que el gobierno de Kenia debe enfrentar como efecto colateral su realización. En primer lugar, a partir de 2013 se profundizó el déficit de la balanza comercial entre Kenia y el país asiático, ascendiendo a 3.681 millones de dólares en 2017. Ello se debe al incremento sustantivo de las importaciones de Kenia provenientes de China equivalente a 5.000 millones de dólares mayoritariamente de bienes de consumo, capital e intermedios (World Integrated Trade solution, World Bank, 2019).

En segundo lugar, la cuestión medioambiental es otro de los ejes problemáticos del



proyecto. Si bien en el primer tramo construido se atraviesa el "Tsavo National Park", se construyeron puentes, pasos subterráneos y corrales para poder brindar a los animales alternativas de paso. Sin embargo, la segunda fase estuvo detenida porque el proyecto implicaba que atravesara el "Nairobi National Park", a lo cual se opusieron sectores de la sociedad autoproclamados conservacionistas (Breuer, 2017). Con el fin de superar este obstáculo, el gobierno se comprometió a disminuir la huella de carbono de los trenes involucrados en el proyecto a modo de reducir la degradación ambiental de su territorio (Kenya Railways, 2019).

En resumen, de lo anteriormente expuesto, podemos afirmar que si bien el proyecto ferroviario es una obra que contribuye en el corto y el mediano plazo al crecimiento de Kenia, su gobierno debe afrontar una deuda externa cada vez más profunda, siendo China el principal acreedor contabilizando un 66% (Anzette Were, 2018). De la misma forma, no se puede observar en un futuro cercano un camino viable para hacer frente a la deuda con la República Popular. Tal es así, que Kenia debió endeudarse con terceros países (como Japón, Francia, Alemania, etc.) para poder sustentarla. En otras palabras, el país africano queda atrapado en un círculo vicioso que se asimila a una nueva dependencia, pero con características chinas, conocido como 'debt trap'.

Conclusiones

Luego de haber abordado la cooperación en infraestructura en África, particularmente el caso del proyecto Mombasa-Nairobi, nos ha permitido realizar las siguientes reflexiones finales. En primer lugar, es importante resaltar que la CSS siempre estuvo presente como herramienta de política exterior de China en la estrategia de acercamiento a los países en desarrollo. Más aún, la cooperación en materia de infraestructura se ha erigido como un símbolo de la cooperación al desarrollo, principalmente hacia los países africanos. Es cierto que el primer ejemplo que ilustra tal compromiso fue el TAZARA, en un momento histórico en que el país asiático no era la potencia económica que se ha convertido en la actualidad. Por lo tanto, más allá de los intereses políticos e ideológicos que atravesaron la concreción de tal proyecto en el Este africano, se trató de un accionar solidario per se.

Sin embargo, a medida que China viene consolidando su modelo de desarrollo interno, sus intereses de política exterior se han modificado al son de su ascenso en el orden internacional. En este sentido, los proyectos de cooperación en materia de infraestructura no solamente son de vital importancia para estimular el desarrollo en los países africanos, como afirma el gigante asiático, sino principalmente para fomentar el intercambio comercial y expandir las actividades de sus empresas estatales. Justamente, el lanzamiento de la BRI en 2013 responde a la estrategia global de Beijing y no es menor que su centro neurálgico sea la construcción de obras de infraestructura de tipo civil.

En el marco de la BRI, cabe destacar los esfuerzos de los países africanos para la incorporación de su continente en dicha iniciativa. El hecho de formar parte de una estrategia que involucra a la mitad del globo terráqueo y que tiene perspectivas de volverse mundial, le brinda a África una posición de relevancia geopolítica inobjetable. Ahora bien, los países africanos también compiten entre ellos por obtener más beneficios en sus relaciones con China. En este aspecto, Kenia es percibido y se autopercebe como otro punto de entrada (o salida, dependiendo del punto de vista) a África Subsahariana, además de los estados agrupados bajo esta característica, a saber, Sudáfrica o Nigeria.



El proyecto ferroviario Mombasa-Nairobi le ha otorgado a Kenia una posición de privilegio, debido a que postula a Mombasa a convertirse en el principal puerto de África Oriental, además de transformarse en una vía de tránsito moderna desde el océano Índico hasta el centro de África.

Por último, interesa evaluar si efectivamente el proyecto de cooperación en materia de infraestructura antedicho permite una relación de beneficio mutuo. En cuanto a China, tal como se expuso, las ganancias son evidentes. Por el contrario, para Kenia, desde una primera aproximación, el proyecto resultaría muy beneficioso, aunque, es preciso examinar algunos efectos en el corto y mediano plazo. Respecto de los "pros", este tipo de obras disminuyen los costos de producción de forma indirecta, al reducirse el costo del flete. Consecuentemente, aumentaría la competitividad de las exportaciones kenianas (y las de los países vecinos) así como Nairobi mejoraría la recaudación fiscal al explotar esta nueva vía de comunicación.

Sin embargo, como se pudo observar, la forma que tiene Kenia de pagar el préstamo del Exim Bank chino es a través de un gravamen en el uso del ferrocarril. Además, mientras el proyecto se está llevando a cabo, China es quien decide sobre todas las fases de implementación. Es decir, el país africano no posee en ningún aspecto autonomía sobre la materia. Al mismo tiempo, la balanza de pagos de Kenia se ha deteriorado desde la implementación del proyecto, volviéndose altamente deficitaria. Ello se debe a que China importa las maquinarias, los bienes y los servicios que necesita para la ejecución del proyecto. Lo cual nos lleva a afirmar que en un corto lapso de cuatro años (2013-2017) la economía de Nairobi se volvió muy dependiente de las relaciones con Beijing.

Es claro que China le da la posibilidad a países como los africanos de acceder a inversiones tangibles, necesarias, rápidas y sin la burocracia características de los organismos financieros internacionales. No obstante, los proyectos que son enmarcados como CSS tienen muchas similitudes con la ayuda atada (más conocida como "*tied aid*") practicada por las potencias tradicionales, al establecerse ciertas condicionalidades que terminan volviendo borroso el horizonte solidario propugnado.

Todo lo anterior, conduce a reforzar la idea de que China está intensificando su rol como Estado proveedor de bienes públicos mundiales. De manera que este "aspirante a hegemon" parece estar emulando ciertas características de la Pax Británica en el tránsito hacia la instauración de su propia Pax China.



Referencias bibliográficas

- Africana, U. (2016). *Unión Africana*. [En línea] Available at: <https://au.int/en/pressreleases/20161010-2>
- Aldekoa, X. (2017). "Un tren chino para la nueva África". In *La Vanguardia Internacional*, 1 junio.
- Anzette, W. (2018). "Debt Trap? Chinese Loans and Africa's development options". In *South African Institute of International Affairs*. Policy Insights 66:1-12.
- Bagwandeen M. (2017). *The African Link in China's OBOR Initiative*, Stellenbosch, Sudafrica: Centre for Chinese Studies.
- Banco Mundial (2019). *Kenya Country Profile* [En línea] Available at: http://databank.worldbank.org/data/views/reports/reportwidget.aspx?Report_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=KEN
- Borella, G. (2019). "La otra hegemonía global. China aspira al liderazgo tecnológico". In *La Nación*, 24 marzo.
- Brautigam, D. (2009). *The Dragon's gift. The real story of China in Africa*. London: Oxford University Press.
- Breuer, J. (2017). "Two belts, one road? The role of Africa in China's Belt and Road Initiative". In *Blickwechsel*, pp. 1-7.
- C. P. C. S. (2009). *East African Railways Master Plan Study Final Report*, Bridgetown, Barbados: CPCS Transcom.
- Changfeng & ZiroMwatela. (2016). "Africa in China's One Belt, One Road Initiative: A Critical Analysis". *OSR Journal Of Humanities And Social Science (IOSR-JHSS)*, 21(12), pp. 10-21.
- Chin, G. T.; Frolic, B. M. (2007). "Emerging Donors in International Development Assistance: The China Case". In *The International Development Research Centre (IDRC-CDRI)*, Ottawa.
- China Africa Research Initiative. [En línea] Available at: <http://www.sais-cari.org/>
- Concatti, B. (2017). "Los desafíos de la Nueva Ruta de la Seda para India". In *Journal de Ciencias Sociales*, 5(9), pp. 178-187.
- Denghua, Z. (2014). "China's second White Paper on foreign aid". In *The State, Society & Governance in Melanesia Program (SSGM)*.
- Duell, M. (2017). "Kenya FINALLY replaces the 'Lunatic Line' built by the British more than a century ago where workers faced the perils of hungry lions, malarial swamps and angry tribesmen". In *MAIL ONLINE*, 31 mayo.
- Foster, V., Butterfield, W., Chen, C. & Pushak, N. (2009). *Building bridges China's growing role as infrastructure financier for Sub-Saharan Africa*, Washington: World Bank.
- Gazette, R. (2017). "Mombasa – Nairobi Standard Gauge Railway opened". In *Railway Gazette*, 31 mayo.
- Grimm, S., Rank, R., McDonald, M. & Schickerling, E. (2011). *Transparency of Chinese aid. An analysis of the published information on Chinese external financial flows*.



Stellenbosch: Publish What You Fund; Centre for Chinese Studies.

Gutman, J., Sy, A. & Chattopadhyay, S. (2015). *Financing African infrastructure. Can the world deliver?* Washington: Brookings.

Huang, M. & Wei, X. (2015). "The Chinese foreign aid management system and its reform". In Sidiropoulos, E., Pérez Pineda, J. A., Chaturvedi, S. y Fues, T., *Institutional Architecture & Development. Responses from Emerging Powers*, Johannesburg: South African Institute of International Affairs (SAIIA).

Ikenberry, G. J. & Lim, D. J. (2017). *China's emerging institutional statecraft. The Asian Infrastructure Investment Bank and the prospects for counter-hegemony*. Washington: Brookings.

Johnston, L.A. (2016). "Africa, and China's One Belt, One Road initiative: Why now and what next?". In *Bridges Africa*, 5(7).

Kenya Railways (2019). *Kenya Railways*. [En línea] Available at: http://krc.co.ke/?page_id=1382

Lechini, G. & Dussort, M.N. (2016). "China y la Cooperación Sur-Sur. Una mirada desde Argentina". In Moneta, C. & Cesarín, S. *China y Argentina: la tentación pragmática*. Buenos Aires: EDUNTREF. pp.77-112.

Li, A.; Lui, H.; Pan, H., Zeng, A. y He, W. (2012). *Focac Twelve Years Later. Achievements, challenges and the Way Forward*, Discussion Paper 74, Perking University: [En línea] Available at: <https://www.files.ethz.ch/isn/151831/FULLTEXT01-4.pdf>

Li, Quan; Ye, Min (2019). "China's Emerging Partnership Network".

Malena, J. (2015). "Análisis del status de 'socio estratégico integral, conferido por la R. P. China a la R. Argentina'", Simposio Electrónico Internacional sobre Política China.

Mbogo, A. (2018). "Kenya Signs Silk Belt & Road Agreement with China". *The Kenian Wall Street*, 6 septiembre.

Ministry of Commerce (MOFCOM), *The People's Republic of China* <http://english.mofcom.gov.cn/>

Ministry of Commerce, The People's Republic of China (2017). *Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment*. National Bureau of Statistics, State Administration of Foreign Exchange.

Mitchell, D. (2007). *China and the developing world. The China balance sheet in 2007 and beyond*. Washington: Center for Strategic and International Studies.

Mthembu, P. (2018). *China and India's Development Cooperation in Africa. The rise of Southern Powers*. London: Palgrave Macmillan.

Muñoz, M. (2019). *La China del Siglo XXI*. Madrid: Coyve SA.

Muwge, D. (2013). "Rail transport makes a comeback". *Daily Nation*, 19 agosto.

Observatory of Economic Complexity [En línea] Available at: <https://oec.world/en/profile/country/chn/>

Olguín Vélez, P.M. (2011). "El compromiso de China con el desarrollo del tercer mundo: el caso de Angola". In *Estudios de Asia y África*, XLVI (3), pp.589-649.



- Oviedo E.D. (2019). "América Latina en la mira". In *Le monde Diplomatique*, febrero, Issue 236, pp. 22-23.
- Pigato, M. & Tang, W. (2015). *China and Africa: Expanding Economic Ties in an Evolving Global Context*, World Bank. [En línea] Available at: <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/Africa/Investing%20in%20Africa%20Forum/2015/investing-in-africa-forum-china-and-africa-expanding-economic-ties-in-an-evolving-global-context.pdf>
- Sarkar, S. (2017). "China rolls out railways across the continent". In *African Business Magazine*, 11 enero.
- Shanghai Municipal Commission of Commerce & Deloitte. *Belt and Road Countries Investment Index Report 2018*. [En línea] Available at: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/cn/Documents/ser-soe-br/deloitte-bri-2018-belt-and-road-countries-investment-index-report-en-190805.pdf>
- Shaw, T. Xing Li. (2016). "O sonho Chines versus o sonho americano no reordenamento mundial: mesma cama? sonhos distintos?". In J. Vadell, ed. *A expansão econômica e geopolítica da China no século XXI*. Belo Horizonte: PUC Minas, pp. 43-72.
- Shelton, G. (2006). "China, África y Sudáfrica. Avanzando hacia la cooperación Sur-Sur". In Boron, A.A. & Lechini, G. *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*. Buenos Aires: CLACSO. pp.347-84.
- Shimomura, Y. & Ohashi, H. (2013). "Future prospects of China's foreign aid". In Shimomura, Y. & Ohashi, H. *A study of China's foreign aid. An Asian perspective*. London: Palgrave Macmillan. pp.219-38.
- Stuenkel, O. (2018). *O mundo pós-Occidental. Potências emergentes e a nova ordem global*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Sun, I. y., Jayaram, K., & Kassiri, O. (2017). *Dance of the Lions and Dragons: How are Africa and China engaging, and how will the partnership evolve?*. McKinsey & Company.
- TAZARA (2018). TAZARA. [En línea] Available at: <https://tazarasite.com/communist-party-china-calls-improvement-tazara>
- The Diplomat. (2017). *Belt and Road Attendees List*. s.l.: The Diplomat.
- The Infrastructure Consortium for Africa (2017). *The infrastructure financing trends in Africa - 2017*, Abidjan: The Infrastructure Consortium for Africa; African Development Bank Group.
- The People's Republic of China (2006). *China's African Policy*, Beijing: s.n.
- The People's Republic of China (2015). *China's second Africa policy paper*, Beijing: s.n.
- The People's Republic of China, I. O. o. t. S. C. (2011). *China's Foreign Aid*, Beijing: s.n.
- The People's Republic of China, I. O. o. t. S. (2013). *China-Africa Economic and Trade Cooperation*, Beijing: s.n.
- The People's Republic of China, I. O. o. t. S. (2014). *China's Foreign Aid*, Beijing: s.n.
- Visentini, P. F. (2013). *África e as Potências Emergentes*, Serie Africana, Porto Alegre: Editorial Leitura XXI.



World Bank, *World Integrated Trade solution*. [En línea] Available at:
<https://wits.worldbank.org/countrysnapshot/es/KEN>

Xi Jinping (2017). *Discurso en la ceremonia de apertura del "The Belt and the Road Forum for International cooperation 'Work Together to Build the Silk Road Economic Belt and The 21st Century Maritime Silk Road'"*. s.l.: XinhuaNet.

Xinhua News Agency. (2019). *Belt and Road Portal*. [En línea] Available at:
<https://eng.yidaiyilu.gov.cn/qwyw/rdxw/83313.htm>

XinhuaNet (2018). China signs MOUs with 37 African countries, AU on B&R development. *XinhuaNet*, 7 septiembre.

Yun, S. (2014). *Africa in china's foreign policy*, Washington: Brookings.

Zeng, J. & Breslin, S. (2016). China's 'new type of Great Power relations': a G2 with Chinese characteristics?. *International Affairs*, Volumen 92, pp. 773-794