



Cooperación Sur-Sur y relaciones internacionales:
la estrategia china en América Latina entre la
ayuda al desarrollo, la política exterior y las
exigencias de la economía nacional

TESIS DOCTORAL

Presentada por:

Meng Zhang

Dirigida por:

Dr. Raúl de Arriba Bueno

Valencia, julio de 2023



VNIVERSITATIS VALÈNCIA

Cooperación Sur-Sur y relaciones internacionales:
la estrategia china en América Latina entre la
ayuda al desarrollo, la política exterior y las
exigencias de la economía nacional

Meng Zhang

Tesis Doctoral dirigida por:

Dr. Raúl de Arriba Bueno

Programa de Doctorado en Ciencias Sociales

Línea de investigación: Política económica y economía pública

Valencia, julio de 2023

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis por fin ve la luz y han sido muchas las personas que han ayudado a que esto fuera posible a través de distintas contribuciones a lo largo de los años de su elaboración, así como durante mi periodo de aprendizaje.

En primer lugar, me gustaría expresar mi inmensa gratitud a mi tutor y director de la tesis, Raúl de Arriba Bueno, por haber confiado en mí, por su dedicación y por todos sus consejos. Después de largas discusiones y debates que culminaron en decisiones compartidas, presento mi tesis con la sensación de haber realizado un enorme aprendizaje durante el camino gracias a Raúl. Pero no son solo su orientación y el trabajo realizado lo que quisiera agradecerle, sino también su apoyo, comprensión y su continua capacidad de ponerse en mi lugar. Todo lo cual ha sido imprescindible para poder llegar hasta este punto y le estoy profundamente agradecida por ello.

Mi agradecimiento a la hora de culminar esta tesis también es hacia aquellas personas sin cuyo acompañamiento esta investigación nunca se hubiera llevado a cabo: Carles Xavier Simó Noguera y Lourdes Menor Sánchez, quienes siempre me resolvieron todas las cuestiones administrativas y abordaron con mucha paciencia todas las dificultades.

Me gustaría asimismo recordar y dar las gracias a los compañeros y amigos que me han ayudado a revisar los errores de mi castellano: Silvia Caballero Oliva y Julia Teschendorff. Fueron de gran ayuda cuando estaba escribiendo mi tesis.

Y finalmente, deseo expresar mi agradecimiento y afecto a todas las personas que me han apoyado desde China, mi familia y mis amigos y compañeros.

RESUMEN

La cooperación internacional es un medio de intervención para el desarrollo y ha sido un factor clave en el avance de los países en desarrollo. La cooperación internacional sintetiza el carácter global de las relaciones internacionales; y en ocasiones, se utiliza la ayuda internacional como herramienta útil para mejorar la política exterior de los países donantes.

El resurgimiento de la cooperación Sur-Sur en los últimos años gracias al fortalecimiento de las economías emergentes ha supuesto la ampliación del grupo de países donantes. La cooperación Sur-Sur se basa en la idea de que los países del sur son más conscientes de los problemas apremiantes que a los que se enfrenta el mismo Sur. En principio, se trata de una cooperación horizontal, centrada en el beneficio mutuo, en la que destaca la ayuda otorgada a los países menos desarrollados por las economías emergentes. Sin embargo, cabe afirmar que solo recientemente se ha consolidado el embrión del modelo de la cooperación Sur-Sur y que hay un largo camino por delante en lo que se refiere a su estandarización y sistematización.

Este trabajo analiza la evolución de la cooperación china desde la perspectiva de la eficacia de la ayuda, de los problemas del mercado interior de China y de los conflictos en las relaciones internacionales. En particular, se investiga el caso particular de la política china de cooperación en América Latina. El objetivo central de esta tesis es caracterizar la cooperación china en América Latina, y más concretamente, evaluar dicha cooperación desde el punto de vista de la eficacia de la ayuda, la resolución de los problemas internos, las relaciones internacionales y de su respuesta a los cambios que se están produciendo en el contexto global.

La eficacia de la cooperación china al desarrollo se ve obstaculizada debido a la parcialidad de sus motivaciones, a su desconocimiento de los países beneficiarios y sus intenciones egoístas. En esta nueva etapa de definición de estrategias en la política exterior china, lo que motiva la cooperación china es su necesidad de tener una voz política en el escenario internacional. A través de la cooperación, China busca crearse una buena reputación para mejorar su status internacional. Al mismo tiempo, dado que se requiere una gran cantidad de materias primas para satisfacer la creciente

demanda de suministro del mercado interno chino, el abastecimiento desde el mercado exterior es también uno de los factores que empujan la cooperación.

China continuará intensificando sus esfuerzos en la cooperación Sur-Sur, especialmente en América Latina. Sin embargo, a pesar de que su política puede dar incidir en el desarrollo económico de los países beneficiarios, la consideración de los beneficios prácticos de carácter interno prevalece sobre los objetivos para el desarrollo internacional.

Palabras claves: cooperación al desarrollo, cooperación Sur-Sur, relaciones internacionales, política exterior, la cooperación china, la política china en América Latina.

ABSTRACT

International cooperation is a means of development intervention and has been a key factor in the progress of developing countries. International cooperation encapsulates the global character of international relations; and international aid is sometimes used as a useful tool to improve the foreign policy of donor countries.

The resurgence of South-South cooperation in recent years, thanks to the strengthening of emerging economies, has meant that the group of donor countries has expanded. The South-South cooperation is based on the idea that countries from the South are more aware of the pressing problems facing the South itself. In principle, it is a horizontal cooperation and focuses on mutual benefit, in which the aid given to the least developed countries by the emerging economies stands out. However, the embryonic model of South-South cooperation has only recently been consolidated and there is still a long way to go in terms of standardization and systematization.

This paper analyses the evolution of Chinese cooperation from the perspective of aid effectiveness, the problems of China's internal market and conflicts in international relations. In particular, it investigates the specific case of China's cooperation policy in Latin America. The central objective of this thesis is to characterize Chinese cooperation in Latin America, and more specifically, to evaluate this cooperation from the point of view of aid effectiveness, the resolution of internal problems, international relations and its response to the changes taking place in the global context.

The effectiveness of Chinese development cooperation is hampered by China's biased motivations, lacks knowledge of the recipient countries and selfish intentions. In this new phase of China's foreign policy strategy-making, what motivates Chinese cooperation is its need to have a political voice on the international stage. Through cooperation, China seeks to build a good reputation to enhance its international status. At the same time, since a large amount of raw materials is required to meet the growing supply demand of the Chinese domestic market, sourcing from the foreign market is also one of the factors driving cooperation.

China will continue to intensify its efforts in South-South cooperation, especially in Latin America. However, although its policy can have an impact on the economic development of beneficiary countries, the consideration of practical domestic benefits prevails over international development objectives.

Keywords: development cooperation, South-South cooperation, international relations, foreign policy, Chinese cooperation, Chinese policy in Latin America.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	I
RESUMEN	III
ABSTRACT	V
INTRODUCCIÓN	1
Justificación de la investigación	1
Delimitación del objeto de análisis	4
Marco teórico	5
Preguntas, objetivos e hipótesis de la investigación	7
Metodología	10
Estructura de la investigación	12

PARTE I

CAPÍTULO 1. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO	19
1.1 Conceptos de la cooperación al desarrollo	20
1.1.1 Concepto de desarrollo	20
1.1.2 Concepto de política de cooperación al desarrollo	22
1.1.3 Concepto de ayuda	23
1.1.4 Modalidades de la cooperación al desarrollo	24
1.1.4.1 Modalidades según la canalización de la ayuda	24
1.1.4.2 Modalidades según la naturaleza de la ayuda	24
1.1.4.3 Modalidades según las condiciones asociadas a la ayuda	26

1.2 Contenido de la cooperación al desarrollo	27
1.2.1 Actores y objetivos de la cooperación al desarrollo	28
1.2.1.1 Clasificación de actores	28
1.2.1.2 Objetivos de la cooperación.....	29
1.2.2 La ayuda oficial del desarrollo.....	31
1.2.2.1 La ayuda al desarrollo	31
1.2.2.2 La ayuda oficial al desarrollo.....	32
1.2.2.3 Caracterización de la ayuda oficial al desarrollo	34
1.3 Origen y evolución de la cooperación internacional al desarrollo	51
1.3.1 Inicios de la cooperación	52
1.3.2 La nueva fase de la cooperación en el siglo XXI.....	53
1.3.2.1 Objetivos de Desarrollo del Milenio.....	53
1.3.2.2 Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	62
1.4 Desafíos actuales de la cooperación al desarrollo	66
1.5 Resumen	70
CAPÍTULO 2. LA COOPERACIÓN SUR-SUR	71
2.1 Conceptos básicos de la cooperación Sur-Sur	72
2.1.1 Naturaleza de la cooperación Sur-Sur.....	72
2.1.2 Actores de la cooperación Sur-Sur	74
2.1.3 Objetivos de la cooperación Sur-Sur	75
2.1.4 Modalidades de la cooperación Sur-Sur	77
2.1.5 Caracterización de la cooperación Sur-Sur.....	80

2.2 Aparición y reemergencia de la cooperación Sur-Sur	91
2.2.1 La aparición de la cooperación Sur-Sur.....	92
2.2.2 La reemergencia de la cooperación Sur-Sur	93
2.3 Desafíos de la cooperación Sur-Sur	98
2.4 Resumen	101
CAPÍTULO 3. LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES	103
3.1 La cooperación en las teorías de las relaciones internacionales	104
3.1.1 Realismo	104
3.1.2 Liberalismo e institucionalismo neoliberal.....	106
3.1.3 Marxismo	109
3.1.4 Constructivismo	111
3.2 Motivaciones de la cooperación en las teorías de las relaciones internacionales.....	114
3.3 La cooperación Sur- Sur en las relaciones internacionales	118
3.4 Resumen.....	125
PARTE II	
CAPÍTULO 4. LA POLÍTICA CHINA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL	131
4.1 El origen de la cooperación china.....	133
4.2 La cooperación china en la actualidad.....	137
4.2.1 Las prácticas de la cooperación china.....	137
4.2.1.1 Panorama de la cooperación china.....	137

4.2.1.2 Caracterización de la ayuda china al desarrollo.....	143
4.2.2 Motivaciones de la cooperación china.....	157
4.2.3 Derivadas de la cooperación china.....	159
4.2.3.1 La cooperación china y el contexto interno.....	159
4.2.3.2 La cooperación china y la política exterior.....	165
4.3 Desafíos de la cooperación china.....	180
4.4 Resumen.....	184
CAPÍTULO 5. LA COOPERACIÓN CHINA AL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA.....	187
5.1 La cooperación internacional en América Latina.....	189
5.1.1 La cooperación Norte-Sur en América Latina.....	189
5.1.1.1 Situación actual.....	189
5.1.1.2. Datos de la cooperación internacional en América Latina.....	191
5.1.1.3 Cooperación en el marco de las relaciones internacionales en América Latina.....	197
5.1.2 La cooperación Sur-Sur en América Latina.....	199
5.1.2.1 Situación actual.....	199
5.1.2.2 Cooperación Sur-Sur en el marco de las relaciones internacionales en América Latina.....	202
5.1.2.3 Valoración de la cooperación Sur-Sur en América Latina.....	204
5.2 La cooperación china en América Latina.....	207
5.2.1 Las relaciones internacionales entre China y América Latina.....	207
5.2.1.1 Periodo 1978-2001.....	207

5.2.1.2 Periodo 2002-2012.....	208
5.2.1.3 Desde 2013 hasta la actualidad.....	212
5.2.2 La cooperación financiera de China en América Latina.....	221
5.2.3 La cooperación por sectores.....	226
5.2.3.1 La cooperación energética.....	227
5.2.3.2 La cooperación en infraestructuras.....	229
5.2.3.3 La cooperación en manufacturas.....	231
5.2.3.4 La cooperación en agricultura.....	233
5.2.3.5 La cooperación en innovación científica y técnica y en tecnología informática.....	238
5.3 Valoración de la cooperación china en América Latina.....	241
5.3.1 Eficacia de la ayuda china en América Latina.....	241
5.3.2 La cooperación y la resolución de problemas del mercado interior chino.....	245
5.3.3 La cooperación en el marco de la política exterior china.....	246
5.4 Resumen.....	252
CONCLUSIONES.....	253
BIBLIOGRRAFÍA.....	265

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Actores del sistema de cooperación al desarrollo	29
Tabla 2. Formas de financiación para los países beneficiarios	32
Tabla 3. Ayuda al desarrollo, 2007-2020.....	37
Tabla 4. Evolución de la ayuda de las instituciones multilaterales, 2015-2019	38
Tabla 5. Diez principales países donantes, 2019	40
Tabla 6. Diez principales organismos multilaterales donantes de AOD, 2015-2017	42
Tabla 7. Distribución de la AOD neta por grupos de países y nivel de ingresos, 2000-2020	44
Tabla 8. Diez principales países beneficiarios de la AOD en 2019	45
Tabla 9. Distribución de la AOD neta por continentes, 2010-2020.....	46
Tabla 10. Distribución de la ayuda por medio de subvenciones y préstamos, 2010-2020	47
Tabla 11. Ayuda canalizada: bilateral y multilateral, 2010-2019	49
Tabla 12. Distribución de la ayuda por sectores, 2011-2020.....	51
Tabla 13. PIB según nivel del grupo de países, 2000-2020	67
Tabla 14. Coeficiente de Gini de los países emergentes, 2009-2020	68
Tabla 15. Ayuda para el desarrollo por países no miembros del CAD, 2010-2019	83
Tabla 16. Diez principales países donantes, 2017-2019	84
Tabla 17. Diez principales países beneficiarios que han recibido ayuda por países no miembros del CAD en 2019	86

Tabla 18. Distribución de la AOD por países no miembros del CAD por continentes, 2010-2020	87
Tabla 19. Ayuda canalizada: bilateral y multilateral, 2015-2019	88
Tabla 20. Ayuda de las organizaciones multilaterales, 2018	89
Tabla 21. Distribución de la ayuda de los donantes no miembros del CAD por sectores, 2011-2020	91
Tabla 22. Evolución de la ayuda china, 2000-2019	144
Tabla 23. Distribución de la ayuda china por regiones (porcentaje)	148
Tabla 24. Evolución de la cooperación China en proyectos completos en diversos continentes, 2000-2020	149
Tabla 25. Flujos de la IED de China en diversos continentes, 2010-2020	151
Tabla 26. Valores totales de las importaciones y las exportaciones chinas, 2010-2020	152
Tabla 27. Flujos financieros oficiales de China, 2010-2017	153
Tabla 28. AOD neta en América Latina, 2011-2020	192
Tabla 29. Diez principales donantes de AOD en América Latina en 2019	193
Tabla 30. Principales países latinoamericanos receptores de la AOD, 2011-2020	195
Tabla 31. Distribución de la AOD en América Latina por sectores, 2011-2020	196
Tabla 32. Evolución del número de iniciativas de cooperación Sur-Sur en América Latina, 2007-2019 (unidades)	200
Tabla 33. Valor del comercio entre China y América Latina, 2000-2020	210

Tabla 34. Marco de cooperación «1+3+6» entre China, América Latina y el Caribe	214
Tabla 35. Modelo de cooperación en capacidad productiva «3×3» de China en América Latina.....	214
Tabla 36. Peso y valor de las importaciones de América Latina a China, 2013-2020	216
Tabla 37. <i>Stock</i> de inversión directa de China en los principales países (regiones) de América Latina y Porcentaje de incremento interanual, 2010-2019.....	218
Tabla 38. Número y volumen total de préstamos de China para América Latina y Caribe por país, 2005-2019	223
Tabla 39. Acuerdos bilaterales de <i>swap</i> de divisas entre China y dos países de América Latina, 2007-2022	226
Tabla 40. Valor de los proyectos de infraestructura chinos en América Latina, 2005-2019	230
Tabla 41. Situación comercial de los productos agrícolas chinos, 2003-2019	234
Tabla 42. Situación del comercio de productos agrícolas entre China y América Latina, 2003-2019	235
Tabla 43. Comercio agrícola entre China y los principales países latinoamericanos en 2019.....	236
Tabla 44. Principales centros de investigación agrícola establecidos por China en América Latina de 2010 a 2021	238
Tabla 45. Principales cooperaciones de ciencia y tecnología entre China y América Latina hasta 2022	240

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Evolución de la ayuda al desarrollo (% del PNB), 1970-2020.....	35
Gráfico 2. Subvención de la AOD neta (% del PNB), 2018-2021.....	35
Gráfico 3. Evolución de la ayuda al desarrollo, 1960-2020.....	36
Gráfico 4. Ayuda al desarrollo, 2007-2020.....	37
Gráfico 5. Evolución de la ayuda de las instituciones multilaterales, 2015-2019	38
Gráfico 6. Diez principales países donantes, 2019	39
Gráfico 7. Diez principales países donantes de AOD, 2019.....	40
Gráfico 8. Diez principales organismos multilaterales donantes de AOD, 2015-2017	41
Gráfico 9. La distribución de la AOD neta por grupos de ingresos, 2000-2020	43
Gráfico 10. Diez principales países beneficiarios de la AOD en 2019.....	45
Gráfico 11. Distribución de la AOD neta por continentes, 2010-2020.....	46
Gráfico 12. Distribución de la ayuda por medio de subvenciones y préstamos, 2009-2020	47
Gráfico 13. La ayuda canalizada: bilateral y multilateral, 2008-2019.....	48
Gráfico 14. Distribución de la ayuda por sectores, 2011-2020.....	50
Gráfico 15. PIB según nivel del grupo de países, 2000-2020.....	67
Gráfico 16. Coeficiente de Gini de los países emergentes, 2009-2020	68
Gráfico 17. Ayuda al desarrollo por países no miembros del CAD, 2010-2019	82
Gráfico 18. Evolución de la ayuda para el desarrollo en la cooperación Sur-Sur, 2010-2019 (porcentaje).....	82

Gráfico 19. Diez países donantes principales, 2017-2019	84
Gráfico 20. Diez principales países beneficiarios que han recibido ayuda por países no miembros del CAD en 2019.....	85
Gráfico 21. Distribución de la AOD por países no miembros del CAD por continentes, 2010-2020	86
Gráfico 22. Ayuda canalizada: bilateral y multilateral, 2015-2019.....	88
Gráfico 23. Ayuda de las organizaciones multilaterales en 2018.....	89
Gráfico 24. Distribución de la ayuda de los donantes no miembros del CAD por sectores, 2013-2020	90
Gráfico 25. Evolución de la ayuda china, 2000-2019.....	144
Gráfico 26. Financiación oficial de China en proporción a la financiación de donantes de la OCDE, a efectos comparativos en 2000-2017	145
Gráfico 27. Distribución de la ayuda china por nivel de ingresos de los países (porcentaje)	146
Gráfico 28. Distribución de la ayuda china por regiones (porcentaje)	147
Gráfico 29. Evolución de la cooperación china en proyectos completos en diversos continentes, 2000-2020	149
Gráfico 30. Flujos de la IED de China en diversos continentes, 2010-2020	150
Gráfico 31. Valores totales de las importaciones y exportaciones chinas, 2010-2020	151
Gráfico 32. Flujos financieros oficiales de China, 2010-2017	153
Gráfico 33. Distribución de la ayuda china por la modalidad de ayuda, 2013-2018	154
Gráfico 34. Proyectos de construcción completados por China, 2013-2018 (unidades).....	155

Gráfico 35. Distribución del Fondo de Asistencia para la Cooperación Sur-Sur por sectores, 2015-2019 (porcentaje)	157
Gráfico 36. El dividendo demográfico en China por periodo, 1980-2020 (porcentaje)	162
Gráfico 37. Utilización de la capacidad instalada en la industria, 2010-2020 (porcentaje)	162
Gráfico 38. Evolución del índice de internacionalización del RMB, 2011-2020	173
Gráfico 39. Porcentaje de países de cada región que son miembros de la Franja y la Ruta	177
Gráfico 40. AOD neta en América Latina, 2011-2020	192
Gráfico 41. Diez principales donantes de AOD en América Latina en 2019	193
Gráfico 42. Principales países latinoamericanos receptores de la AOD, 2011-2020	194
Gráfico 43. Distribución de la AOD en América Latina por sectores, 2011-2020	196
Gráfico 44. Evolución del número de iniciativas de cooperación Sur-Sur en América Latina, 2007-2019 (unidades)	200
Gráfico 45. Distribución de la cooperación Sur-Sur en América Latina por sectores, 2010 y 2019 (porcentaje)	202
Gráfico 46. Valor del comercio entre China y América Latina, 2000-2020.....	210
Gráfico 47. Peso y valor de las importaciones de América Latina a China, 2013-2020	215
Gráfico 48. Flujos de inversión de China en América Latina, 2011-2020	216

Gráfico 49. Distribución global del <i>stock</i> de inversión extranjera de China en 2020.....	217
Gráfico 50. Volumen total de préstamos de China para América Latina, 2005-2019	223
Gráfico 51. Sectores receptores de préstamos chinos en América Latina, 2005-2019	224
Gráfico 52. Valor de los proyectos de infraestructura chinos en América Latina, 2005-2019	229
Gráfico 53. Proyectos de infraestructura chinos en América Latina por sector, 2005-2020	231
Gráfico 54. Comercio agrícola entre China y los principales países latinoamericanos en 2019	235

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACP: Estados de África, del Caribe y del Pacífico

AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo

AIF: Asociación Internacional de Fondo

AIB (por su sigla en inglés): Banco Asiático de Inversión en Infraestructura

ALBA: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América

ANASE: Asociación de las Naciones de Asia Sudoriental

AP: Alianza del Pacífico

ARC: Acuerdo de Reservas de Contingencia

ASACR: la Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional

AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo

BAII: Banco Asiático de Inversión e Infraestructura

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

BRICS: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica

CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo

CAN: Comunidad Andina de Naciones

CAO: Comunidad Africana Oriental

CARICOM: Comunidad del Caribe

CDAA: Comunidad de Desarrollo de África Austral

CEDEAO: Comunidad Económica de Estados de África Occidental

CELAC: Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

CEMAC: Comunidad Económica y Monetaria de África Central

CEPAL: Comisión Económica para América Latina

CEPD: Cooperación Económica entre Países en Desarrollo

CIPS (por sus siglas en inglés): Lanzamiento del Sistema de Pagos Interbancarios Transfronterizos

CIVET: Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica

COI: Comisión del Océano Índico

CSS: Cooperación Sur-Sur

CTPD: Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo

DdD: Declaración de Doha

FAN: Foros de Alto Nivel

FMAM (por sus siglas en inglés): Fondo Mundial para el Medio Ambiente

FMI: Fondo Monetario Internacional

GAVI (por su sigla en inglés): Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización

G77: Grupo 77

IBSA: Fondo de India, Brasil y Sudáfrica

IDH: Índice de Desarrollo Humano

IED: Inversión Extranjera Directa

INB: Ingreso Nacional Bruto

MERCOSUR (por sus siglas en inglés): Grupo de Cooperación Internacional del Mercado Común del Sur

MNOAL (por sus siglas en inglés): Movimiento de Países No Alineados

NBD BRICS: Nuevo Banco de Desarrollo del BRICS

NN. UU.: Naciones Unidas

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

OMC: Organización Mundial del Comercio

ONG: Organización no gubernamental

ONGD: Organización no gubernamental de desarrollo

PABA: Plan de Acción de Buenos Aires

PIB: Producto Interior Bruto

PIFCSS: Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación

Sur-Sur

PM: Proyecto de Integración y Desarrollo Mesoamericano

PNB: Producto Nacional Bruto

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PPP (por sus siglas en inglés): *Public-Private Partnerships*

PROSUR: Foro para el Progreso de América del Sur

SEGIB: Secretaría General Iberoamericana

TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte

TPP: Tratado Trans-Pacífico

TTIP: Tratado Trans Atlántico de Comercio e Inversión

UA: Unión Africana

UE: Unión Europea

UNASUR: Grupo de Altas Autoridades de Cooperación Sur-Sur de la Unión de Naciones Suramericanas

UNCTAD (por sus siglas en inglés): Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

UNESCO: Organización Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UNICEF (por sus siglas en inglés): Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

UNOSSC (por sus siglas en inglés): Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur

UNRWA (por sus siglas en inglés): Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados

SDR (por sus siglas en inglés): Canasta de Derechos Especiales de Giro

SELA: Sistema Económico Latinoamericano

SICA: Sistema de la Integración Centroamericana

INTRODUCCIÓN

Justificación de la investigación

Después de la Segunda Guerra Mundial, la palabra *desarrollo* gradualmente ha invadido todo e ilustra nuestra búsqueda de una vida mejor. La combinación institucionalizada de desarrollo y ayuda ha marcado el surgimiento de la investigación sobre la cooperación internacional al desarrollo. Durante mucho tiempo, los países desarrollados se han esforzado en estudiar la cooperación al desarrollo, y los países en desarrollo han sido objeto de dicha investigación. Desde principios del siglo XXI, los temas y los actores involucrados en dicha investigación se han diversificado. A medida que se ha reconocido el incremento colectivo del desarrollo de un grupo de países emergentes, y estos se han convertido en proveedores para la cooperación Sur-Sur, el mundo académico ha empezado a investigar las acciones y contribuciones de los países emergentes a la cooperación.

La finalidad de la investigación del desarrollo internacional es estudiar cómo se puede ayudar a los países en desarrollo a alcanzar el *desarrollo universal*. La *ayuda oficial al desarrollo* (AOD) es el principal instrumento para la cooperación al desarrollo, y presenta como características básicas, la sistematización, institucionalización y normalización de la cooperación. En la actualidad, la cooperación Norte-Sur sigue siendo la forma dominante de cooperación internacional, centrada en mejorar la eficacia de la ayuda, lo que se refleja en su impacto positivo en la economía, sociedad y gobernanza de los países beneficiarios. No obstante, la cooperación Norte-Sur todavía se enfrenta a diversos desafíos, tales como el incumplimiento de promesas, el desajuste entre la ayuda y la demanda de los países beneficiarios, la financiación insuficiente y la necesidad de mejorar la normativa de la cooperación al desarrollo.

La cooperación Sur-Sur se ha convertido en una fuerza creciente y constituye un poderoso complemento fuerte de la cooperación al desarrollo. Cabe destacar que la cooperación Sur-Sur no está sujeta a ninguna condición política, respeta la soberanía de los países beneficiarios, promueve la ayuda mutua y, su objetivo último, es lograr el

desarrollo común de todos los países participantes. Además, en la cooperación Sur-Sur, además de la ayuda como instrumento adecuado para resolver los problemas de desarrollo, también se considera que el comercio y la inversión son herramientas útiles para abordar estos. En este sentido, la cooperación Sur-Sur diversifica las dimensiones de la ayuda, y pone de relieve el desarrollo eficaz, más allá de la ayuda.

Es importante recordar que la cooperación internacional al desarrollo sintetiza el carácter global de las relaciones internacionales tanto en lo que se refiere a los actores que participan como a los contenidos de las relaciones que se establecen (Muñiz de Urquiza, 2002). De ahí que los politólogos analicen las intrincadas conexiones entre la ayuda externa y las relaciones internacionales. Especialmente, desde el nacimiento de la cooperación Sur-Sur, la lucha por el estatus internacional se ha convertido en una prioridad para muchos países. La cooperación Sur-Sur es pues la expresión de la solidaridad entre los países en desarrollo en términos de la gobernanza global o regional.

En este trabajo se ha elegido la política china de cooperación como objeto de investigación. China, como líder del comercio mundial, inversor internacional más grande y uno de los nuevos actores en la gobernanza global, ha modificado constantemente su visión internacional desde 2013, y considera la cooperación Sur-Sur como el mecanismo más adecuado para la participación en los asuntos internacionales. Se debe destacar además que, bajo la premisa de la no injerencia en los asuntos internos de otros países, China considera que el objetivo primordial de su cooperación es ayudar a otros países en desarrollo a lograr el crecimiento económico, y que la cooperación también es un instrumento fundamental para promover las relaciones internacionales entre China y otros países en desarrollo. China aboga por una cooperación Sur-Sur que ponga más énfasis en el desarrollo eficaz que en la ayuda eficaz. Basándose en su propia experiencia, China cree que el objetivo principal que deben perseguir los países en desarrollo es el crecimiento económico y, por esa razón, mantiene de forma simultánea su triple cometido de ayuda, comercio e inversión, haciendo hincapié en las reformas estructurales de la economía lideradas por los gobiernos. Mientras tanto, los principales objetivos de China en el manejo de asuntos internacionales son aumentar su prestigio internacional y completar la transición de ser una potencia económica internacional a ser

el país más poderoso del mundo. Pero la eficacia de la cooperación china al desarrollo, en particular para el desarrollo sostenible, se ve obstaculizada debido a la parcialidad de sus motivaciones (el factor económico prima sobre otros objetivos; la orientación de su ayuda va demasiado enfocada hacia los resultados y la ignorancia del proceso de la ayuda) y a su desconocimiento de los países beneficiarios, así como a sus intenciones egoístas. A la luz de la enconada competencia entre las principales potencias, el debate sobre la cooperación china se vuelve más complicado. Desde esta perspectiva, estudiar la evolución la cooperación china asimismo implica analizar su ambición de participar activamente en los asuntos internacionales, y revela además los cambios en la situación internacional.

En este contexto, es pertinente dirigir la atención hacia la política china de cooperación en América Latina. En comparación con la cooperación china en los países asiáticos (donde el énfasis se ha puesto en la promesa de garantizar la integridad territorial y el establecimiento del poder regional) y con la cooperación china en África (que se ha centrado en la coexistencia de la ayuda eficaz y el desarrollo eficaz, así como en mantener su posición en las Naciones Unidas), la cooperación china en América Latina ha llegado tarde y no ha alcanzado una escala tan grande como en los dos casos anteriores, aunque se están impulsando decididamente nuevos proyectos de cooperación. En la actualidad, América Latina es la segunda región en términos de comercio e inversión para China y es el tercer destino para su ayuda financiera. Incluso durante la pandemia, la cooperación bilateral con Latinoamérica no se ha visto muy afectada. China ya ha establecido asociaciones estratégicas integrales con 7 países latinoamericanos: Brasil (2012), Perú (2013), Venezuela (2014), Argentina (2014), México (2014), Chile (2016) y Ecuador (2017). Más allá de considerar estos países como su proveedor de materias primas, China hace gala, una vez más, de su mentalidad pragmática y de su imagen de *soft power* en América Latina. Un análisis profundo del *statu quo* del comportamiento de China en su cooperación al desarrollo en América Latina, nos ayudará a comprender los propósitos, características, y significaciones de la cooperación china.

Este trabajo entronca por tanto con un amplio proceso de discusión sobre la cooperación tradicional y la cooperación Sur-Sur, a la vez que analiza la política china de

cooperación, en particular el caso de la cooperación china en América Latina. Todo ello se examina desde las perspectivas de la evolución del desarrollo internacional y de la involucración china en las relaciones internacionales, y en el marco del contexto global de cambios que exigen modificaciones de las políticas de cooperación internacional y una revisión del sistema internacional. Esta investigación pretende contribuir pues a un proceso de reflexión colectiva para comprender mejor las acciones de la cooperación china, en particular, su cooperación en Latinoamérica, para después analizar su trascendencia ante los desafíos del momento actual.

Delimitación del objeto de análisis

Esta tesis analiza las políticas de cooperación al desarrollo en la reconfiguración de la sociedad internacional tras el resurgimiento de conflictos internacionales irreconciliables. En este contexto, China ha adoptado diversas políticas de cooperación con el objeto de demostrar sus ventajas comparativas. Por esta razón, esta investigación aborda los principales desafíos a los que se enfrenta China, así como los cambios potenciales de la cooperación internacional en lugar de hacer un pronóstico a largo plazo. Para ello, no obstante, es obvio que hay que tener en cuenta la perspectiva histórica en la medida que las condiciones y circunstancias en las que surge y evoluciona la cooperación al desarrollo son parte integrante de la composición del presente estado de cosas.

Cabe señalar que, en este trabajo, el alcance de la cooperación Sur-Sur se ha interpretado en un sentido amplio, es decir, se consideran también las actividades de ayuda de los donantes no pertenecientes al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) como contribuyentes a la cooperación Sur-Sur. Esto incluye Israel y Turquía; los donantes árabes (Kuwait, Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos, etc.) y los países de ingresos medios y economías emergentes según la definición del Banco Mundial (representados por Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica (BRICS), México, Tailandia, Colombia, Chile, etc.). Pero en sentido estricto, solo se considera la cooperación brindada por los países emergentes, como principal fuerza de la cooperación Sur-Sur (Cui & Huang, 2021). A la

vista del enfoque del trabajo, esta tesis adopta la dimensión amplia para definir el poder de la cooperación Sur-Sur.

La presente investigación se centra en un aspecto de la sociedad global que aún está en proceso de desarrollo, por lo que aún no puede ser analizado de manera rigurosa y sistemática. Hasta el momento, aunque China ha publicado tres libros blancos que recogen tanto la situación como los resultados de la ayuda externa china, en dichas publicaciones falta una categorización clara por ubicación o por país, lo que dificulta el estudio del caso. No obstante, en este trabajo se estudia principalmente la contribución y la importancia de China para la promoción del desarrollo internacional, incluido su impacto en la comunidad internacional. Aunque se han incluido descripciones de diferentes acciones en países específicos, estos no pertenecen al enfoque del análisis en términos de la cooperación china en América Latina.

A lo largo del texto, se utilizan los términos «cooperación china» o «ayuda china» para referirse al objeto de análisis, a la vista de que se contemplan en este estudio, se reconoce que dicha cooperación incluye tanto las acciones llevadas a cabo por el gobierno chino como los agentes que participan en ellas.

Marco teórico

El estudio de la cooperación internacional requiere considerar diversos elementos. Dada la naturaleza del fenómeno estudiado, es necesario justificar el enfoque múltiple, interdisciplinario y transdisciplinario utilizado, que nos ha llevado a adoptar diversas perspectivas teóricas y analíticas para obtener una visión amplia de dicho fenómeno.

A través de la perspectiva de la evolución histórica, los efectos de la cooperación internacional se comprenden mejor, tanto desde la epistemología multidimensional como mediante la investigación dinámica del objeto analizado. Al comparar la cooperación Sur-Sur y la cooperación tradicional, se puede encontrar que, por un lado, la cooperación Norte-Sur y la cooperación Sur-Sur tienen la misma percepción de *desarrollo*, y el objetivo final de ambos es promover el desarrollo de los países beneficiarios,

comprometiéndose a alcanzar de manera conjunta los objetivos de la Agenda 2030. Por otro lado, se debe tener en cuenta que ambos fenómenos surgieron en el marco de diferentes circunstancias históricas, y que los países donantes de cooperación Sur-Sur y los donantes tradicionales se encuentran en diferentes etapas de desarrollo, y también existen diferencias en la experiencia y comprensión del desarrollo, lo que ha llevado a una implementación distinta de las dos formas de cooperación.

Por ello, la teoría que sustenta este trabajo parte de una visión crítica y multidimensional de la cooperación tradicional que pretende esclarecer el papel de los países donantes y de sus instrumentos y acciones prácticas en la cooperación al desarrollo Sur-Sur, ateniéndose a las directrices de la cooperación, con el fin de mejorar sus efectos. Dichos efectos se refieren principalmente a la mejora de la eficiencia en la cooperación teniendo como meta principal el crecimiento económico a corto plazo. Esto supone una gran diferencia con lo que se indica en las directrices por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). La naturaleza del objeto de estudio de esta tesis, que constituye una parte importante de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo, y el enfoque que se le ha dado a esta investigación, plantean el conocimiento en varios niveles en el contexto del cambio global.

Es cierto que la centralidad de la ciencia política desempeña un papel crucial a la hora de abordar y enmarcar un fenómeno explicativo en un marco analítico y sugiere elementos clave para definir aún más el caso analítico. Es decir, también es posible comprender la evolución de la política china mediante el análisis de sus políticas públicas, como se ha hecho en esta tesis que gira en torno a la cooperación china y a la modificación correspondiente de las políticas públicas que se produjo como consecuencia de los cambios en los mercados interior y exterior de China. Asimismo, el estudio del desarrollo internacional pretende analizar una realidad sin renunciar a la vocación transformadora que caracteriza al caso (Martínez, 2019). En consecuencia, durante el proceso del análisis del trabajo, se producirá una constante dialéctica entre la dimensión normativa y la dimensión de situaciones prácticas frente al cambio de la transformación social internacional. Por ello, se combina el análisis de las variables que afectan a las relaciones internacionales con el análisis de las fuerzas dinámicas en interacción constante. Los

análisis del sistema internacional, de la gobernanza global y del orden internacional, incluso la agenda internacional de desarrollo, permiten identificar y caracterizar los participantes potenciales y sus objetivos, a la vez que se evalúan los resultados: su capacidad de respuesta ante los problemas internacionales, ante la transformación de estructura social y ante los cambios dinámicos de la sociedad internacional, cuestiones centrales que se abordan en esta tesis. Una razón de peso para este enfoque es que la teoría para el análisis de la cooperación al desarrollo hace uso del conocimiento del funcionamiento de las relaciones internacionales.

Por último, el análisis de la normalización, la legalización y la institucionalización de la cooperación internacional y la exploración del surgimiento y los desafíos de la cooperación Sur-Sur, así como de la compleja interacción entre la cooperación y las relaciones internacionales, se ha basado en estudios anteriores sobre la cooperación china, que también han servido como base teórica para analizar este fenómeno. No obstante, el planteamiento de la tesis no solo busca un reparto del análisis entre las diversas disciplinas académicas en función de ámbitos en concreto para obtener una mejor comprensión del objeto analizado, sino también el equilibrio y la complementariedad entre estas.

Preguntas, objetivos e hipótesis de la investigación

Los interrogantes fundamentales que subyacen en este trabajo y que se tratan en la parte final son: ¿Cuál sería la calificación de la respuesta de la política de cooperación china a las profundas transformaciones que tienen lugar en el contexto global? En otras palabras, ¿podría ser la cooperación china el modelo de iniciativa más adecuado para una ayuda mejor y un desarrollo más dinámico del desarrollo internacional? Por un lado, para poder responder a esta pregunta esencial de la investigación, se analiza la sistematización de la cooperación al desarrollo desde la comprensión de tanto la cooperación tradicional como la cooperación Sur-Sur. Por otro lado, se explora la evolución de la cooperación china y de los factores afectados, desde la perspectiva de la ayuda eficaz, de los problemas del mercado interior de China y de los conflictos en las relaciones internacionales. En particular, se investiga el caso particular de la política china de cooperación en América

Latina. En este sentido, se plantea otra serie de subpreguntas que han sido de utilidad para establecer el marco teórico y analítico, las cuales se plantean a continuación:

Una vez esclarecidos los conceptos básicos de la cooperación al desarrollo, se deben considerar las siguientes cuestiones derivadas de los desafíos de la cooperación tradicional:

- ¿Qué constituye una ayuda eficaz?, y ¿cómo se cuantifica?
- ¿Cómo se promueve la ayuda eficaz?
- ¿Cuál ha sido la evolución de la cooperación internacional al desarrollo?
- ¿Cómo es la cooperación internacional en la actualidad y a qué desafíos se enfrenta?

En el marco teórico para comprender la cooperación Sur-Sur:

- ¿Por qué se considera que la cooperación Sur-Sur es complementaria a la cooperación internacional al desarrollo?
- ¿Dónde se muestra la singularidad de la cooperación Sur-Sur?
- ¿Cuál ha sido la evolución de la cooperación Sur-Sur?
- ¿Cómo se puede mejorar la cooperación Sur-Sur?

Con relación a las críticas de la cooperación dentro del marco de relaciones internacionales:

- La pregunta principal de este apartado se refiere a las relaciones entre ambas concepciones, en particular, las relaciones entre la cooperación Sur-Sur y las relaciones internacionales.
- Las motivaciones de la ayuda desde la perspectiva de relaciones internacionales.

Todas las anteriores preguntas conforman el marco teórico. Los siguientes interrogantes plantean los aspectos más específicos del objeto de estudio y han sido de

gran utilidad para explicar este trabajo de investigación, especialmente, el estudio del caso de la cooperación china en América Latina. Las preguntas generales son:

- ¿Cómo se identifica la cooperación china?
- ¿Qué ha motivado la cooperación china a lo largo de historia y en el presente?
- ¿Qué relaciones existen entre la cooperación china y el cambio en el desarrollo doméstico de China, las relaciones internacionales, y el entorno de los países receptores?

Para el estudio del caso, se plantean las siguientes cuestiones:

- ¿Cuál sería la calificación de tanto la cooperación tradicional como la cooperación Sur-Sur en América Latina?
- ¿En qué situación se encuentran las relaciones entre China y los países latinoamericanos?
- ¿Cómo se ha planificado la política china de cooperación en América Latina de manera gradual?
- ¿Cuál es el statu quo de la cooperación china en América Latina?
- ¿De qué manera se evalúa la cooperación china en América Latina?

Para responder a estos interrogantes, se propone una serie de objetivos principales y secundarios relacionados con las preguntas de investigación planteadas.

El objetivo central de esta tesis es caracterizar la cooperación china en América Latina, y más concretamente, evaluar dicha cooperación desde el punto de vista de la eficacia de la ayuda, la resolución de los problemas internos, las relaciones internacionales y de su respuesta a los cambios que se están produciendo en el contexto global y que demandan examinar la cooperación al desarrollo de nuevo.

En este sentido, se señalan los siguientes objetivos secundarios:

- Identificar las características de la cooperación internacional al desarrollo y, en particular, realizar un análisis crítico de los desafíos de la cooperación en la actualidad.
- Comparar la cooperación Sur-Sur y la cooperación tradicional, identificar las similitudes y las diferencias de su concepción, objetivos, instrumentos y prácticas, y analizar los desafíos a los que se enfrenta la cooperación Sur-Sur.
- Comprender las complejas relaciones entre la cooperación al desarrollo y las relaciones internacionales, y analizar la cooperación Sur-Sur dentro de las teorías de las relaciones internacionales.
- Caracterizar la política china de cooperación y analizar su evolución.
- Realizar un análisis crítico de los retos de la cooperación china.
- Valorar el estudio específico de la cooperación china en América Latina.

Por lo tanto, la hipótesis principal que se plantea en este trabajo, y que es el eje alrededor del cual gira la propuesta presentada en esta investigación, es que una *ayuda mejor* para satisfacer las necesidades de los países en desarrollo, mediante la implementación del modelo de cooperación chino, a la vez sería un modelo *win-win* que facilitaría la construcción de una sociedad internacional armoniosa. En este sentido, por un lado, el planeamiento de la política china de cooperación compensaría la fragmentación de la cooperación tradicional y podría ayudar a otros países del sur a alcanzar el «desarrollo universal»; por otro lado, posiblemente también se solucionarían los problemas del mercado interior y exterior de China.

Metodología

Una perspectiva metodológica comparada nos proporciona los elementos clave de referencia que sostienen la argumentación durante todo el proceso de la investigación. Esta comparación se refleja en: 1) las similitudes y diferencias entre la cooperación Sur-

Sur y la cooperación tradicional, centrándose en «lo nuevo»; 2) siendo China la fuerza más influyente de la cooperación Sur-Sur, se destacan las características de la eficacia de la cooperación china en comparación con la cooperación tradicional; 3) se hace hincapié en el beneficio de considerar las ventajas comparativas de la cooperación china en lugar de las ventajas absolutas; 4) en el análisis del caso, dichas ventajas comparativas son más pronunciadas; 5) por último, se destaca el paradigma histórico comparativo. A medida que cambia la sociedad internacional, la definición, modalidades, alcance y significado de la cooperación también cambian. A su vez, la cooperación china ha sido moldeada por este cambio, que en cierto modo también es el resultado del «desarrollo».

La revisión de información estadística ha sido de gran utilidad para contrastar los argumentos planteados en este trabajo y analizar las tendencias de las diversas situaciones de la cooperación, así como, a modo de hallazgos, para plantear los objetivos del trabajo y averiguar la importancia de la naturaleza del objeto analizado. En la parte del marco teórico, la base de los datos principalmente utilizada es la de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), cuya información es de enorme relevancia para la cooperación al desarrollo. Algunos datos también provienen del Banco Mundial (BM). Debido a no pertenecer la identificación de la concepción de la ayuda tradicional por la OCDE completamente, principalmente se ha investigado la documentación oficial del gobierno chino para analizar la cooperación china: 1) el tres veces publicado libro blanco sobre la cooperación internacional para el desarrollo de China; 2) los datos de la oficina nacional de estadística de China; 3) el boletín estadístico sobre la inversión extranjera directa de China en el exterior; 4) el anuario fiscal de China; 5) la recopilación de datos de ayuda financiera por *AidData*, ofrecida por *College of William & Mary*. Algunas actividades coinciden con la definición de ayuda por el CAD y otras se recogen como otros flujos oficiales, que no poseen las características de concesionalidad y se destinan principalmente a fines comerciales. En la parte del estudio del caso de la cooperación china en América Latina, además de las fuentes mencionadas, también se han empleado datos desde el Diálogo Interamericano, donde se recogen la información relativa a los préstamos a países latinoamericanos otorgados por el Banco de Desarrollo de China y el Banco de Exportaciones e Importaciones de China. En esta

última organización trabaja un grupo de expertos con sede en los Estados Unidos y que investigan los asuntos internacionales, principalmente los relacionados con el hemisferio occidental.

La recogida y análisis de la documentación (los documentos oficiales y académicos) mediante diferentes técnicas han formado una parte importante de la investigación del marco teórico, así como para la comprensión de las situaciones actuales del estudio del caso. Además, el estudio del caso aporta una perspectiva crítica al análisis de textos académicos como un medio eficaz para obtener una comprensión mejor y más profunda del fenómeno analizado, así como resultados desde otros ángulos. Así pues, que una vez se extraen los resultados generales de la cooperación china, se puede delimitar el estudio de caso y redefinir cuidadosamente la identificación de la cooperación china.

Por último, el análisis bibliográfico y documental se ha realizado utilizando diferentes disciplinas en atención al ya mencionado enfoque múltiple, interdisciplinario y transdisciplinario asumido en este trabajo.

Estructura de la investigación

De acuerdo con las preguntas planteadas y los objetivos de la investigación, así como para contrastar las hipótesis formuladas, la estructura de la tesis transcurre en torno a cinco capítulos explicativos y de análisis, dando respuesta desde a las preguntas más generales que forman parte el marco teórico, a las preguntas más específicas sobre el objeto analizado, hasta llegar al estudio de caso. Por último, se finaliza con las conclusiones.

Después de este apartado introductorio y de planteamiento del trabajo, se sitúa un capítulo obligado. Así, se definen los conceptos básicos de la cooperación internacional que se investiga en el trabajo, tales como: el desarrollo, la política de cooperación, la ayuda y sus diferentes modalidades, donde se han recogido y sintetizado las definiciones de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y de artículos críticos académicos. Del mismo modo, también se han identificado los actores, los objetivos y los instrumentos de la

cooperación utilizados. A continuación, se caracteriza el origen y la evolución de cooperación internacional. Desde esta perspectiva, se aborda la ampliación de objetivos y los énfasis en las diferentes etapas de la cooperación internacional, resultado de un proceso de decantación histórica, a la vez que se resalta la importancia de la cooperación al desarrollo en la actualidad. Todo ello se sitúa en contexto histórico actual en el que se presentan nuevos desafíos y, en la última parte de este capítulo, se proponen nuevos desafíos.

Una vez esclarecido de forma general el concepto de la cooperación al desarrollo, en el segundo capítulo se analiza la cooperación Sur-Sur. Se presenta la concepción básica de esta (su naturaleza, los actores participantes, sus objetivos y las modalidades), de forma paralela al capítulo anterior, aunque en este se señalan las diferencias entre ambos tipos de cooperación. A través del examen cronológico del nacimiento y la evolución de la cooperación Sur-Sur, se revisan las características de dicha cooperación en sus distintas etapas. En el último apartado de este capítulo, también se plantean algunos desafíos.

La cooperación al desarrollo es una actividad integrada que conforma una política y el orden elegido para estudiar sus componentes que está influenciado por la política exterior. Debido a que la cooperación china se utiliza como la herramienta más poderosa de su política diplomática, antes de estudiar este fenómeno a fondo, en el tercer capítulo, se estira del hilo argumental del trabajo desde un punto de vista en particular, a saber, la cooperación dentro del marco de relaciones internacionales. Por un lado, se examina la cooperación desde la perspectiva de las teorías básicas (realismo, liberalismo, marxismo y constructivismo). Por otro lado, es necesario establecer la conexión entre las motivaciones de cooperación y las relaciones internacionales en el contexto global. El tercer apartado de este capítulo es el más relevante, ya que en él se explora la cooperación Sur-Sur en el sistema internacional, en concreto se evalúa la cooperación china desde el punto de vista de los cambios que han tenido lugar durante los últimos años en la política exterior china.

El cuarto capítulo se concentra en el estudio de la política china de cooperación internacional. El estudio del comienzo de la cooperación china sirve para discernir las

particularidades de dicha acción colectiva y evaluar el esfuerzo realizado. Las transformaciones y respuestas de la cooperación china en la era contemporánea constituyen el núcleo de la investigación. También se sitúan las particularidades, implicaciones y el esfuerzo de dicha cooperación dentro del contexto de la cooperación en general. Asimismo, se caracteriza el proceso de legalización de la cooperación, teniendo en cuenta sus especificidades. En este sentido, nuestra intención es proporcionar un marco de referencia para la comparación de investigaciones similares. Pues desde entonces, las motivaciones y conexiones relevantes de la cooperación china (con el mercado interior chino; el comercio exterior chino derivado de las relaciones internacionales; y el mercado de los países destinatarios) han sido cuestionadas. Con el propósito de evaluar el potencial de las acciones políticas de la cooperación china, se señalan algunos obstáculos como las dificultades a las que se enfrenta y sus limitaciones.

En el capítulo quinto, se lleva a cabo el análisis del caso práctico de la estrategia china en Latinoamérica que permiten que la cooperación china responda a los desafíos de la cooperación internacional al desarrollo. En primer lugar, para evaluar la cooperación china al desarrollo en América Latina, se profundiza en el conocimiento de la ayuda brindada a Latinoamérica, tanto en lo que se refiere a la cooperación tradicional como la Sur-Sur. En segundo lugar, la investigación se centra en la cooperación china en América Latina. Desde la perspectiva de la evolución de relaciones bilaterales entre China y los países latinoamericanos, obviamente, se abordan las argumentaciones relativas a los cambios en las políticas de China en América Latina. Y a la par, se estira del hilo argumental describiendo los diferentes atributos que caracterizan tanto la cooperación financiera china como su cooperación en sectores específicos en América Latina sobre la base de la propia experiencia de desarrollo china. En consecuencia, todo lo que ha servido para la elaboración de los diagnósticos de la política de cooperación china en América Latina, desde diversas perspectivas, ha contribuido al mejor conocimiento de su desempeño, sus objetivos e instrumentos, e incluso para evaluar su potencial, y también sus limitaciones y debilidades.

Por último, a la luz de los argumentos expuestos, se realizan una sistematización de los aspectos más relevantes y de las aportaciones teóricas y prácticas de la investigación

y se muestran las conclusiones de la investigación. Además de cerrarse el estudio con reflexiones, también se verifican y reformulan las hipótesis planteadas al inicio de la Introducción.

En resumen, esta tesis sirve para revelar las implicaciones del reconocimiento de la importancia de articular una acción colectiva frente a la transformación de la sociedad global. El estudio del tema analizado se encuentra actualmente desbordado por una práctica en constante evolución, y la presente investigación pretende contribuir a un mayor conocimiento y socialización de la política china de cooperación en respuesta a la actual interdependencia político-económica. Pertenece investigación académica mezcla el debate político que se enmarcan en la proyección social

PARTE I

CAPÍTULO 1. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO

La cooperación internacional nació en 1945, al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Oficialmente, su puesta en marcha se concretó con la firma de la Carta de las Naciones Unidas del 26 de junio de 1945, en San Francisco. La cooperación internacional surgió entonces con el fin de promover el progreso social, mantener la paz y la seguridad internacional, fomentar relaciones de amistad entre los países, solucionar problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, así como para favorecer el desarrollo en el orden cultural, educativo y de derechos humanos.

En el artículo 55/capítulo IX de la Carta de las Naciones Unidas de 1945 se especifica que la cooperación se lleva a cabo en tres niveles: el primero básicamente asocia la cooperación al desarrollo económico y social; el segundo se centra en la solución de conflictos internacionales entre diversos actores; y el tercero la eleva a la condición de instrumento promotor y protector de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Las acciones de ayuda al desarrollo se iniciaron en los países damnificados por la Segunda Guerra Mundial. Es importante señalar que a partir de entonces se produjo una división internacional en dos bloques de países: los desarrollados y los que se encontraban en vías de desarrollo. También aconteció una división desde una perspectiva geográfica: los países del norte y los del sur. En ese momento, los países desarrollados desempeñaron el papel de donantes, mientras que los considerados países en desarrollo eran los receptores o beneficiarios. La cooperación incluye un conjunto de actuaciones para promover el progreso económico y social de los países beneficiarios, con el fin de crear un mundo más equilibrado y sostenible (Boni, 2010).

El nivel de desarrollo de los países se determina por el año fiscal 2022, con datos del Banco Mundial (BM), que define oficialmente los países de altos ingresos como aquellos con un Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita de 12.695 dólares o más; los de ingresos

medios-altos, con un INB per cápita entre 4.096 dólares y 12.695 dólares; los de ingresos medios-bajos, con un INB per cápita entre 1.046 dólares y 4.095 dólares; y los de ingresos bajos, con un INB per cápita equivalente a 1.046 dólares o menos. Según el indicador del BM, actualmente, existen países en vías de desarrollo que pertenecen al grupo de países de altos ingresos; sin embargo, estos países no son considerados del primer mundo ni pertenecen a la categoría de países desarrollados, como es el caso de los estados del golfo Pérsico.

Este capítulo se estructura en cuatro partes. En primer lugar, se definen tanto la cooperación al desarrollo como las modalidades de cooperación. En segundo lugar, se estudia la cooperación al desarrollo con énfasis en los actores, los objetivos y los instrumentos; sobre todo en lo que respecta a la ayuda oficial al desarrollo (AOD). En tercer lugar, se exploran los inicios del sistema de cooperación internacional al desarrollo, utilizando para ello una metodología histórica, con lo que se revela la verdadera naturaleza de la cooperación. Por último, se lleva a cabo un análisis de la nueva fase de la cooperación al desarrollo con el objetivo de obtener una imagen precisa sobre la cooperación internacional y su eficacia en el contexto actual, concediendo gran importancia a los desafíos contemporáneos de la cooperación.

1.1 Conceptos de la cooperación al desarrollo

1.1.1 Concepto de desarrollo

En primer lugar, es importante destacar la dificultad de definir el concepto *desarrollo*. Aquí solo se presenta una definición pragmática universalmente aceptada. En el ámbito de la política de cooperación, *desarrollo* se asocia no solo con el crecimiento económico o la ampliación de la capacidad productiva de los países (equivalente a altos ingresos y persecución de bienestar material), sino también con la consecución efectiva de los derechos humanos tales como la equidad social, la democracia, la participación social y el desarrollo sostenible intercultural (Alonso & Glennie, 2015). Desde la perspectiva del índice de desarrollo humano (IDH), Amartya Sen sostiene que el

desarrollo es libertad y que la pobreza y la falta de oportunidades económicas son obstáculos para el ejercicio de las libertades fundamentales (Martins, 2010). El desarrollo implica pues la expansión de la libertad humana.

Oficialmente, en la declaración sobre el derecho al desarrollo, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986, se definió el *derecho al desarrollo* como «un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan».

Sotillo (2017) plantea que el desarrollo es el objetivo obvio de la cooperación internacional porque beneficia a toda la humanidad en varias dimensiones, tales como la económica, la social, la medioambiental, o la referente a los derechos humanos. La cooperación entre una pluralidad de actores es una herramienta democrática para favorecer el desarrollo en múltiples niveles, desde el local hasta el global, y debe ser una prioridad para hacer frente a los graves problemas que afectan al conjunto de la humanidad. Muñiz de Urquiza (2002) afirma que el desarrollo se debe concebir como un proceso multidimensional compuesto por grandes transformaciones de las estructuras sociales, de las actitudes de las personas y de las instituciones nacionales; así como por la aceleración del crecimiento económico, la reducción de la desigualdad y la erradicación de la pobreza absoluta.

La cooperación al desarrollo establece el significado preciso de *pobreza* como la carencia de los recursos fundamentales requeridos para mantener un nivel de vida digno, que incluya un nivel adecuado de salud, educación, vivienda y de derechos de la ciudadanía, así como de democracia, igualdad entre géneros y de protección del medioambiente.

1.1.2 Concepto de política de cooperación al desarrollo

El diseño de la política económica, semejante a la política pública, implica la planificación y el desarrollo de diferentes estrategias, llevadas a cabo por un determinado gobierno, para incrementar la riqueza nacional y activar el sistema institucional para el bienestar general. En primer lugar, se realiza la planificación con un objetivo final; después, se definen las acciones sobre la base de indicadores concretos; y por último, se seleccionan los medios apropiados para llevar a cabo dichas acciones.

Desde este punto de vista, la cooperación se enmarca en el ámbito de las acciones exteriores de los países o regiones, y el objetivo final de la política de cooperación es el desarrollo en los países beneficiarios. En la actualidad, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la cooperación al desarrollo consiste en una acción internacional coordinada e innovadora para intentar acercarse a los diecisiete objetivos de desarrollo sostenible (ODS) en los países beneficiarios, y mejorar su financiamiento. Se trata de una relación jerárquica desde los estados desarrollados hacia aquellos que no han alcanzado un mismo nivel de desarrollo, los denominados *países en vías de desarrollo*. En consecuencia, desde una perspectiva basada en la promoción del desarrollo humano, el principal objetivo de la cooperación al desarrollo es mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos de estos países (Álvarez, 2012).

Los indicadores concretos y operativos no solo hacen referencia al bienestar económico y social, sino también a la necesidad de elevar la esperanza de vida de la población y de mantener el desarrollo sostenible de la sociedad y la humanidad, objetivos que coinciden con los diecisiete ODS. Además, con el propósito de contribuir a su propio desarrollo, cada país beneficiario debe especificar los indicadores más acordes con su propia política pública.

Las acciones planificadas se ponen en práctica utilizando los instrumentos adecuados para incrementar la eficacia de la cooperación en los países beneficiarios. Cabe hablar aquí de *apropiación* por parte de los países en vías de desarrollo, siendo esta el proceso de adecuación de las políticas de cooperación a las políticas propias del país

receptor, más allá de la coordinación de los donantes, que basan todo su apoyo en estrategias, instituciones y procedimientos de desarrollo para la eficacia de las acciones.

En resumen, la política de cooperación plantea el paradigma del desarrollo y otorga soluciones frente a diversos obstáculos que entorpecen el crecimiento; y la finalidad de la política de cooperación al desarrollo es la de mejorar las condiciones de la población en los países beneficiarios.

1.1.3 Concepto de ayuda

La ayuda internacional es la herramienta más relevante de la cooperación al desarrollo. En términos ideales, su eficacia se mide por su capacidad de contribuir a alcanzar la prosperidad. La ayuda internacional persigue los mismos fines que la cooperación. Por ello, ambos términos se utilizan indistintamente pese a ser nociones diferentes. La ayuda oficial al desarrollo (AOD) se considera el instrumento central de la cooperación al desarrollo, y comprende desde la ayuda financiera para el crecimiento económico de los países pobres en su sentido básico, hasta la ayuda para fortalecer los derechos humanos, la coherencia de la política democrática, la asistencia técnica, la educación y la ayuda humanitaria.

Por otro lado, también es un instrumento para cambiar o promover las relaciones entre donantes y receptores derivadas de la política exterior a nivel internacional. Desde esta perspectiva, la ayuda se refiere principalmente a proyectos y programas para apoyar a los estados receptores, en concreto, a su gobierno, instituciones, políticas, programas sociales o culturales. Por ello, para los donantes como estados o instituciones, la ayuda internacional se ha convertido gradualmente en una herramienta para mejorar la coherencia de sus políticas, sobre todo de su economía política, al tiempo que se promueve su crecimiento y bienestar (Eggen & Roland, 2014).

La ayuda al desarrollo tiene carácter concesional con el objetivo de ayudar eficazmente a los países receptores a solucionar sus problemas internos. En el capítulo

2.2.3, se analiza más profundamente el establecimiento del sistema de la cooperación al desarrollo como instrumento de la AOD.

1.1.4 Modalidades de la cooperación al desarrollo

1.1.4.1 Modalidades según la canalización de la ayuda

En primer lugar, cabe señalar que en la cooperación al desarrollo se puede distinguir entre canalización multilateral y bilateral.

La *canalización multilateral* es aquella en la que organismos multilaterales realizan las transferencias a fondos fiduciarios, fondos globales o a programas y proyectos en los países del sur. En ocasiones, en la ayuda multilateral específica puede suceder que, mediante organismos multilaterales, los fondos se otorguen a países fijados por el país donante con un uso y destino específicos. En este caso, aunque se denomina ayuda multilateral, en realidad es una ayuda bilateral.

Por otra parte, la ayuda prestada directamente por medio de instituciones públicas o privadas desde los países donantes a los receptores se considera como *canalización bilateral*. Cuando los que gestionan la ayuda son actores públicos o privados de los países receptores, esta se denomina *bilateral directa*. Si se realiza a través de entidades de los países donantes, la ayuda es *bilateral indirecta*. Si los fondos o proyectos se ofrecen a través de organismos internacionales, esta se considera ayuda multilateral (Gómez, 2014).

1.1.4.2 Modalidades según la naturaleza de la ayuda

En función de la forma adoptada, hay 4 modalidades de transferencia de la cooperación al desarrollo:

La primera modalidad de cooperación económica consiste en la inversión de capitales físicos en sectores productivos de los países receptores con potencial de

crecimiento económico. La cooperación financiera se lleva a cabo mediante una transferencia de recursos financieros o inversiones desde el país donante al país receptor con fondos o créditos concesionales, ya sea de forma directa, a través de organismos internacionales para reducir la deuda externa o por medio de préstamos de carácter reembolsable o no reembolsable en los países receptores (Fresnillo & Gómez Olivé, 2011).

Otra modalidad de cooperación es aquella en la que las naciones desarrolladas ayudan a las subdesarrolladas mediante la transferencia de conocimiento en especie y de asesoramiento técnico por expertos, en forma de intercambio académico, con el propósito de mejorar la formación de recursos humanos, bienes, servicios, capitales y tecnología, así como la transferencia de capacitación en diversos sectores y en asuntos económicos y sociales. También incluye la reforma de la política democrática y de derechos humanos. Este tipo de cooperación se define como «la transferencia de conocimientos técnicos que un gobierno o una institución intergubernamental hace a un país en desarrollo a solicitud de este, con objeto de contribuir a su avance, y específicamente para preparar, financiar y ejecutar planes, programas y proyectos de crecimiento y mejorar la formación profesional del personal encargado de tales actividades» (García, 2019).

La tercera modalidad de cooperación es la ayuda de emergencia o acción humanitaria, que es uno de los objetivos esenciales de las Naciones Unidas, tal como se afirma en su carta (1945): «La comunidad internacional confía a las Naciones Unidas la coordinación de las operaciones de socorro frente a los desastres naturales o provocados por el ser humano, en las zonas donde la capacidad de las autoridades locales no es suficiente para hacer frente a la situación...». La ayuda humanitaria se orienta a aliviar el sufrimiento, tanto socioeconómico como democrático, de las poblaciones que padecen desastres naturales u ocasionados por el hombre, incluida la guerra. Por ello, la ayuda humanitaria se puede categorizar como:

- Socorro humanitario o ayuda de emergencia para auxiliar a quien sufre una catástrofe natural o por un conflicto armado, ofreciendo tanto apoyo sanitario como de subsistencia (alimentos, agua, ropa, etc.).

- Ayuda humanitaria para gestionar los desastres internos y tomar medidas para asistir las actividades de recuperación por parte de grupos voluntarios u organizaciones oficiales, con la rehabilitación como objetivo, tanto económica como social, intentando así garantizar el desarrollo humano.
- Acción para la prevención y resolución de conflictos, que se distingue por su carácter más abstracto y generalista, e incluye tanto acciones para proteger los derechos humanos fundamentales en crisis de diversa índole como medidas para la protección de derechos civiles y políticos, y de los derechos de los migrantes o desplazados internos.

Por último, la cooperación educativa es la ayuda destinada a la realización de actividades culturales y académicas, a la promoción del desarrollo social y a la mejora de la educación y de la percepción que la sociedad tiene acerca de los problemas de los países receptores. Se puede afirmar que la cooperación educativa se realiza para promocionar o complementar la ayuda técnica a medio y largo plazo por medio de actividades educativas que transmitan disciplinas pedagógicas y promuevan la sensibilización social hacia los países en vías de desarrollo.

1.1.4.3 Modalidades según las condiciones asociadas a la ayuda

Asimismo existen diferentes modalidades de cooperación al desarrollo en función de las condiciones asociadas, y estas se catalogan como ayuda condicional o no condicional, ayuda ligada o no ligada, ayuda reembolsable o no reembolsable, y ayuda marcada o no marcada.

La condicionalidad de la ayuda se refiere a la práctica condicional en destinos determinados, que obedecen a ciertos requerimientos planteados por los donantes y precisa de la adecuada rendición de cuentas al respecto por parte de los receptores. Después de la aprobación de la Agenda de Acción de Acra (AAA), la condicionalidad se ha tomado como un instrumento poderoso para incentivar el diálogo a favor del desarrollo sostenible y la lucha contra la pobreza, en un marco de corresponsabilidad y mutua

rendición de cuentas (Gómez, 2014). Así, se puede considerar que la ayuda condicional es un mecanismo dinámico para promover la eficacia de la donación, sobre todo en lo que respecta a los derechos humanos.

En la ayuda ligada, tal como ocurre en la ayuda financiera, los países donantes conceden bienes y servicios a condición de que sean utilizados por los estados receptores. Este tipo de ayuda implica cierto interés por parte de los países donantes, que la utilizan para obtener beneficios propios y sacar así rentabilidad de la ayuda otorgada (Gómez, 2014). En la ayuda no ligada, el procedimiento de licitación permite la competencia entre empresas multinacionales.

La clasificación de la ayuda como reembolsable o no reembolsable depende del tipo de transferencia de los fondos: reembolsados en forma de créditos o inversión; o sin necesidad de devolución, en forma de donaciones o subvenciones. En la primera modalidad, los fondos deben retornar a los donantes con o sin intereses, mientras que en la segunda no es necesaria la devolución de estos. La ayuda reembolsable facilita la atracción de fondos privados con el objeto de obtener una mayor rentabilidad. Por ello, surge el dilema si este tipo de ayuda promueve o no el desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo.

Por último, la modalidad de ayuda a países o instituciones multilaterales receptoras destinada a actividades concretas o con una finalidad preestablecida por parte de los donantes, es denominada *ayuda marcada*. Este tipo de ayuda impone un control sobre los países receptores en lo que se refiere a la gestión de los fondos o proyectos, lo cual estaría en contra del principio de apropiación de los gobiernos. En cambio, la ayuda no marcada tiene su destino en los presupuestos generales, de manera que se incrementa la flexibilidad de los países o instituciones multilaterales receptoras.

1.2 Contenido de la cooperación al desarrollo

Las Naciones Unidas definen la cooperación internacional como la relación entre diferentes partes, públicas y privadas, en la que todos los participantes acuerdan trabajar

juntos para lograr un objetivo común o llevar a cabo una tarea específica, lo que requiere alcanzar acuerdos multilaterales o bilaterales sobre el reparto de responsabilidades y riesgos con el fin de que todos obtengan recursos y beneficios. La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (2002) en Johannesburgo (Sudáfrica) determinó que la cooperación debía englobar iniciativas voluntarias de múltiples partes interesadas, formadas por gobiernos, entidades y agentes interesados, que contribuyeran a alcanzar acuerdos, compromisos, metas y objetivos, y donde se debía tener en cuenta los aspectos económicos, sociales y ambientales del desarrollo sostenible en su diseño e implementación.

La investigación sobre la cooperación al desarrollo requiere de una reflexión analítica acerca de los actores participantes, los objetivos y los instrumentos a través de los cuales se lleva a cabo la política de cooperación internacional. A continuación, se analizan en detalle los actores y los objetivos de la cooperación al desarrollo.

1.2.1 Actores y objetivos de la cooperación al desarrollo

1.2.1.1 Clasificación de actores

Los actores pueden ser organizaciones públicas o privadas, generalistas o especializadas. Los actores privados incluyen organizaciones con fines de lucro, como el caso de las empresas; y organizaciones sin fines de lucro, como las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) y otros colectivos sociales como sindicatos, universidades, asociaciones y fundaciones filantrópicas. En lo que respecta a los actores públicos, que cuentan con las principales responsabilidades en política de cooperación, cabe distinguir entre los de cooperación bilateral y los de cooperación multilateral, según el tipo de canalización de la ayuda. Entre los actores de la cooperación bilateral, se encuentran los gobiernos centrales de los países donantes y receptores, las administraciones públicas regionales y locales, las universidades públicas, etc. En cambio, la cooperación multilateral está formada por las instituciones multilaterales, tanto financieras como no financieras. El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y

los bancos regionales forman parte de las instituciones multilaterales financieras, mientras que las instituciones no financieras son organizaciones tales como las Naciones Unidas, la Unión Europea, etc. (tabla 1).

Tabla 1. Actores del sistema de cooperación al desarrollo

Actores públicos	Multilateral	Instituciones multilaterales de desarrollo financiero: el Banco Mundial (BM); el Fondo Monetario Internacional (FMI); los bancos regionales de desarrollo, etc.
		Instituciones multilaterales de desarrollo no financiero: sectores de las Naciones Unidas, de Unión Europea (UE), etc.
	Bilateral	Países: ministerios, agencias de cooperación, etc.
Administración autonómica y local		
Universidades, academias y otras entidades		
Actores privados	ONGD, empresas, sindicatos, universidades, otras entidades	

Fuente: elaboración propia.

1.2.1.2 Objetivos de la cooperación

Los países en vías de desarrollo sufren diversos problemas que entorpecen el desarrollo económico y social. La política de cooperación al desarrollo les facilita la experiencia y conocimientos de los países donantes para mejorar sus condiciones, con la intención de promover el desarrollo en ellos.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es una organización internacional que trabaja para el diseño de mejores políticas que ayuden de manera oficial a los países en desarrollo. Su objetivo es diseñar políticas que fomenten la prosperidad, la igualdad de oportunidades y el bienestar de la población. Desde esta perspectiva, junto a los gobiernos y a los responsables políticos, se dedica a establecer los estándares internacionales basados en evidencias y a encontrar soluciones frente a desafíos sociales, económicos y ambientales en los países receptores. Según la OCDE (2020), los principales objetivos de la política de cooperación deben ser fortalecer la economía y generar empleo, fomentar una educación sólida, combatir la evasión fiscal

internacional, intercambiar experiencias y buenas prácticas para el desarrollo, ofrecer asesoramiento sobre políticas públicas y colaborar en el establecimiento de normas internacionales.

Mientras tanto, las Naciones Unidas asumen la cooperación internacional para el desarrollo sostenible con el fin de no dejar a nadie atrás. Sus principales tareas son:

- Mantener la paz y la seguridad internacional, siendo este su objetivo prioritario. Lograr la paz creando las condiciones propicias no solo para su realización sino también para mantenerla de manera estable.
- Promover y proteger los derechos humanos, donde la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos son los derechos básicos que se persiguen.
- Coadyuvar en los asuntos humanitarios. La ayuda humanitaria es uno de los objetivos fundamentales de las Naciones Unidas. Por ello, la cooperación internacional se dedica a las emergencias, prestando socorro cuando ocurren desastres naturales y conflictos allí donde las autoridades locales no están capacitadas para resolverlos de manera satisfactoria.
- Promover el desarrollo. La Carta de las Naciones Unidas afirma «lograr la cooperación internacional en la solución de los problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión». Por lo tanto, la promoción del bienestar de las personas sigue siendo un factor primordial. En la actualidad, el desarrollo no solo se orienta al desarrollo económico, sino que también comprende el desarrollo sostenible y la protección del medioambiente.
- Defender el derecho internacional. La Carta de las Naciones Unidas recoge los principios de las relaciones internacionales, desde la igualdad soberana de los estados hasta la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales.

Así, desde sus inicios hasta la actualidad, la cooperación viene procurando aliviar los conflictos entre países, elevar su estatus internacional, acumular recursos o ampliar influencias derivadas de la geoestrategia. Por esta razón, se considera una herramienta crucial para resolver problemas en el ámbito de la política exterior.

1.2.2 La ayuda oficial del desarrollo

1.2.2.1 La ayuda al desarrollo

Una vez comprendidos los conceptos de la cooperación al desarrollo, se lleva a cabo el análisis de los instrumentos de esta.

Es indudable que la ayuda oficial al desarrollo (AOD) es el instrumento central de la política de cooperación al desarrollo, pero no es el único. Por otra parte, la ayuda tampoco agota todas las posibilidades de las políticas de cooperación.

Antes de analizar detalladamente la AOD, que otorga la financiación pública internacional en la política de cooperación, se deben tener en cuenta todas las fuentes de movilización de los fondos procedentes de los donantes, tanto públicos como privados, en los países receptores.

En lo que respecta a la canalización de los flujos financieros públicos en determinados países, existe la modalidad concesional y la no concesional, que se distinguen entre sí por contar con condiciones de devolución favorables o no. La AOD es una ayuda intergubernamental de tipo concesional, es decir, con criterios de concesionalidad establecidos y condiciones de devolución favorables. Ello depende del mercado, cuestión determinante para promover el desarrollo en el destino. Los flujos financieros oficiales no concesionales son aquellos que no ayudan al destino, sino que abastecen los préstamos con crédito.

Por otro lado, la ayuda privada también puede ser concesional y no concesional. La ayuda privada concesional corresponde a los flujos capitales privados en forma de préstamos, inversiones y subvenciones con créditos blandos. En cambio, la ayuda privada no concesional reúne los flujos financieros en condiciones de mercado, con ánimo de

lucro. Por último, también están disponibles otras dos modalidades financieras relevantes para apoyar el desarrollo en los países beneficiarios. La primera de ellas son las remesas de dinero, es decir, la transferencia de recursos personales que hacen los inmigrantes hacia sus países de origen. Ello se debe a las corrientes migratorias, que en los últimos años han desempeñado un papel crucial en el desarrollo económico de algunos países beneficiarios. La segunda modalidad se refiere a las garantías y avales sobre préstamos e inversiones, tanto públicos como privados (tabla 2).

Tabla 2. Formas de financiación para los países beneficiarios

	Concesional	No concesional
Financiación pública	AOD	Otros flujos oficiales, pero no ayudas
Financiación privada	Préstamos, inversiones y subvenciones con créditos blandos	Flujos financieros privados en condiciones de mercado
Remesas		
Garantías		

Fuente: elaboración propia.

Cabe recordar que la financiación desempeña un papel crucial en la política de cooperación al desarrollo. Pese a ello, la política de cooperación también opera como herramienta de intervención, mediante proyectos o apoyo presupuestario por los donantes, y como intervención directa en sectores concretos de los países receptores.

1.2.2.2 La ayuda oficial al desarrollo

Seguidamente, se analiza en detalle la AOD, teniendo en cuenta la definición universalmente aceptada, propuesta por el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE. Como se ha visto, la AOD es la ayuda intergubernamental que promueve el desarrollo, dirigida específicamente al desarrollo económico y al bienestar de los países en vías de desarrollo. Los receptores dependen de la lista elaborada por el CAD, así como las instituciones multilaterales de desarrollo. Desde 1969, el CAD considera a la AOD como el estándar de oro de la ayuda oficial, siendo actualmente la principal fuente de

financiación para la ayuda al desarrollo (OCDE, 2020a). Esta cumple con las siguientes condiciones:

- Los flujos de la AOD son proporcionados por organismos oficiales, incluidos los gobiernos estatales y locales, o por los institutos ejecutivos adecuados.
- El objetivo principal de la cooperación es promover el desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo.
- El ofrecimiento mediante créditos debe ser concesional, es decir, subvenciones y préstamos blandos en condiciones de reembolso favorable o sin reembolso obligatorio.

Hasta 2017, se requería que la concesionalidad fuera al menos un 25 % favorable (calculado usando una tasa de descuento del 10 %). Sin embargo, a partir de 2018, para mejorar el esfuerzo financiero, el CAD ha reformado esta norma con una nueva medida de subvención equivalente con mayor flexibilidad, y esta depende de la renta de los países beneficiarios (OCDE, 2020d):

- 45 % en el caso de préstamos bilaterales al sector oficial de los países menos desarrollados y otros países de bajos ingresos (calculado con una tasa de descuento del 9 %).
- 15 % en el caso de préstamos bilaterales al sector oficial de los países de renta media-baja (calculado con una tasa de descuento del 7 %).
- 10 % en el caso de préstamos bilaterales al sector oficial de los países de renta media-alta (calculado con una tasa de descuento del 6 %).
- 10 % en el caso de préstamos a instituciones multilaterales (calculado usando una tasa de descuento del 5 % para instituciones globales y bancos multilaterales de desarrollo, y del 6 % para otras organizaciones, incluidas las organizaciones subregionales).

Cabe destacar dos tipos de ayuda que no son consideradas por la OCDE como AOD:

- La ayuda militar y la promoción de los intereses de seguridad de los donantes o las actividades antiterroristas en beneficio de los receptores, excepto la ayuda humanitaria.
- Las transacciones con objetivos principalmente comerciales y los créditos de exportación con ánimo de lucro.

Desde 2012, el CAD está llevando a cabo la modernización de su sistema estadístico teniendo en cuenta los cambios acontecidos en la cooperación al desarrollo tales como el aumento del número de donantes que no pertenecen al CAD, la cooperación Sur-Sur y triangular, el apoyo de las fundaciones filantrópicas, la diversificación de los instrumentos financieros para el desarrollo, y la superposición de la política de cooperación al desarrollo con otras políticas como las de migración y seguridad (OCDE, 2020a). Es conveniente señalar que en la actualidad la OCDE está trabajando en el Apoyo Oficial Total para el desarrollo sostenible, medida dedicada a promover una mayor transparencia del financiamiento, tanto concesional como no concesional, incluidos todos los recursos oficiales y privados, así como la financiación de donantes emergentes.

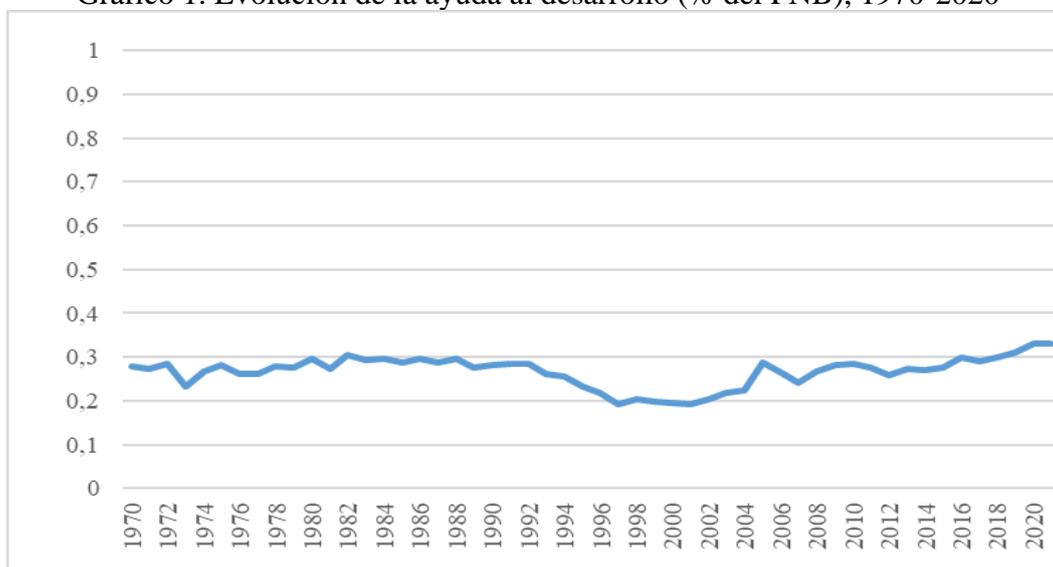
1.2.2.3 Caracterización de la ayuda oficial al desarrollo

A. Situación general

En cuanto a la reforma de la AOD, se propone una nueva medida para medir el esfuerzo de la ayuda oficial con una base devengada. Para ello lo más importante es medir las transacciones reales cuando ocurren (Hynes & Scott, 2013) con la finalidad de promover ante todo el desarrollo económico y el bienestar en los países beneficiarios. Sin embargo, en la actualidad, el esfuerzo de la AOD ha disminuido a nivel mundial, aunque sigue siendo fundamental para financiar los objetivos de desarrollo sostenible con el compromiso internacional de los países desarrollados de destinar el 0,7 % del *producto nacional bruto* (PNB) a la asistencia para el desarrollo de los países del sur. En los últimos años, solo siete estados han alcanzado esa meta: Turquía, Suecia, Luxemburgo, Noruega, Emiratos Árabes Unidos, Dinamarca y Reino Unido. El resto de países desarrollados han

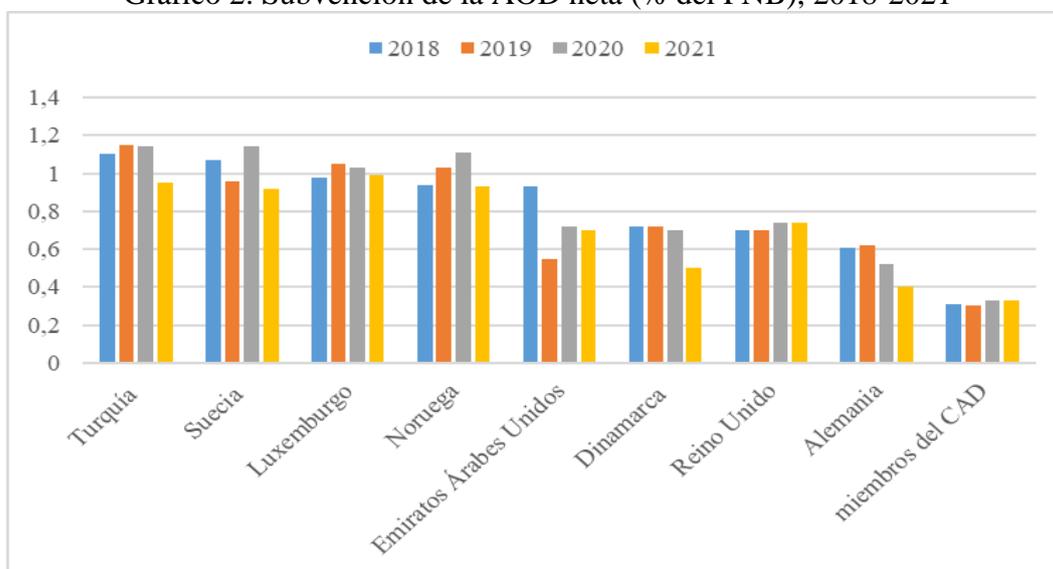
mantenido su ayuda oficial para el desarrollo en un porcentaje que se sitúa alrededor del 0,3 % (gráfico 1 y el gráfico 2).

Gráfico 1. Evolución de la ayuda al desarrollo (% del PNB), 1970-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2022a).

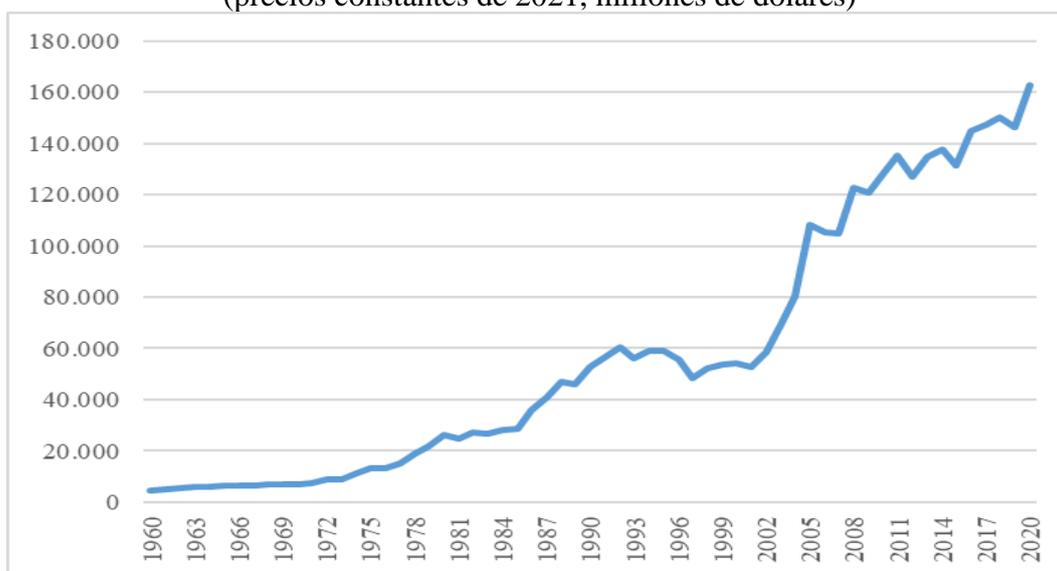
Gráfico 2. Subvención de la AOD neta (% del PNB), 2018-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2022a).

Por otra parte, si analizamos la evolución creciente de la ayuda al desarrollo desde sus inicios hasta la actualidad, observamos que los valores absolutos están creciendo considerablemente, aunque existe una cierta volatilidad (gráfico 3).

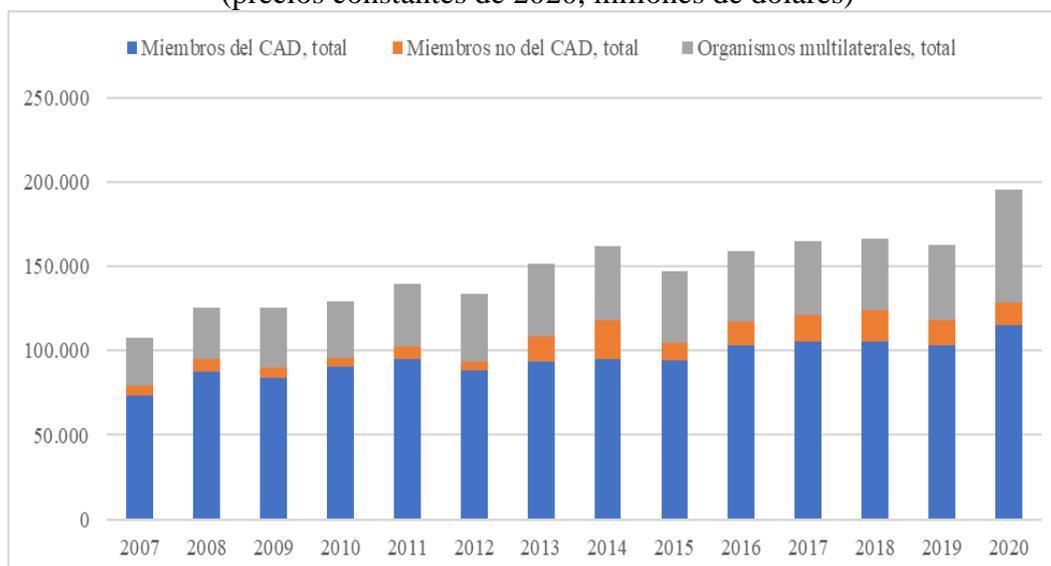
Gráfico 3. Evolución de la ayuda al desarrollo, 1960-2020
(precios constantes de 2021, millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2022b).

Respecto a la evolución de los donantes de la ayuda al desarrollo, los miembros del CAD todavía ocupan los primeros puestos; les siguen los organismos multilaterales, en continuo progreso. Cabe recordar que la cooperación Sur-Sur (CSS) avanza desde el año 2013; en 2014 y 2018, representó el 14,39 % y 11 % del total, respectivamente, de la ayuda al desarrollo. Esto es debido especialmente a que países como Turquía, Emiratos Árabes Unidos y China ofrecen una importante cooperación Sur-Sur. No obstante, debido a la reciente crisis sanitaria, la ayuda al desarrollo disminuyó en 2019, en particular la ayuda ofrecida por los miembros del CAD. A partir de 2020, la situación ha ido mejorando (gráfico 4 y tabla 3).

Gráfico 4. Ayuda al desarrollo, 2007-2020
(precios constantes de 2020, millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2022b).

Tabla 3. Ayuda al desarrollo, 2007-2020
(precios constantes de 2020, millones de dólares)

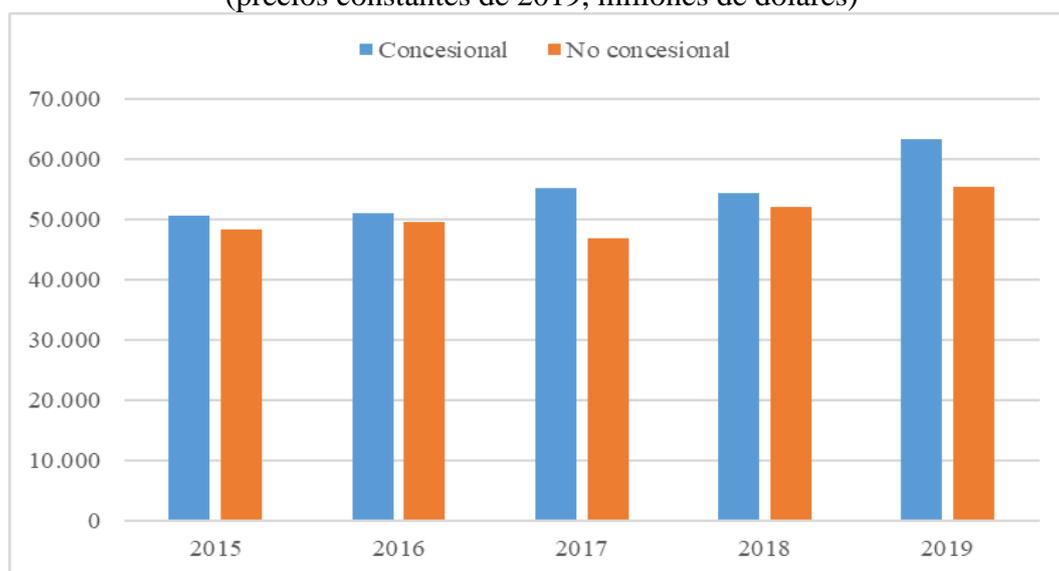
Años	Miembros del CAD	Miembros que no pertenecen al CAD	Organismos multilaterales
2007	73.730	5.310	28.360
2008	87.130	8.020	30.230
2009	83.970	5.400	35.750
2010	90.650	5.250	33.370
2011	94.830	7.700	36.920
2012	88.460	4.970	40.320
2013	93.430	15.040	42.660
2014	94.810	23.280	43.650
2015	94.160	10.760	41.830
2016	103.110	14.180	41.520
2017	105.570	15.570	43.960
2018	105.190	19.030	42.320
2019	103.330	14.570	44.740
2020	114.850	13.210	67.540

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2022b).

Por último, la ayuda de los organismos multilaterales sigue creciendo de manera constante, a pesar de una leve caída en 2018. Concretamente en 2018, la ayuda multilateral concesional fue de alrededor de 54.000 millones de dólares, mientras que la

ayuda no concesional fue en torno a los 52.000 millones de dólares. En contraste, tanto la ayuda concesional como la ayuda no concesional en 2019 aumentaron significativamente (gráfico 5 y tabla 4). El volumen de la ayuda no concesional crece más rápidamente, sobre todo gracias a los préstamos no concesionales de los bancos multilaterales de desarrollo (OCDE, 2020c).

Gráfico 5. Evolución de la ayuda de las instituciones multilaterales, 2015-2019 (precios constantes de 2019, millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2022a).

Tabla 4. Evolución de la ayuda de las instituciones multilaterales, 2015-2019 (precios constantes de 2019, millones de dólares)

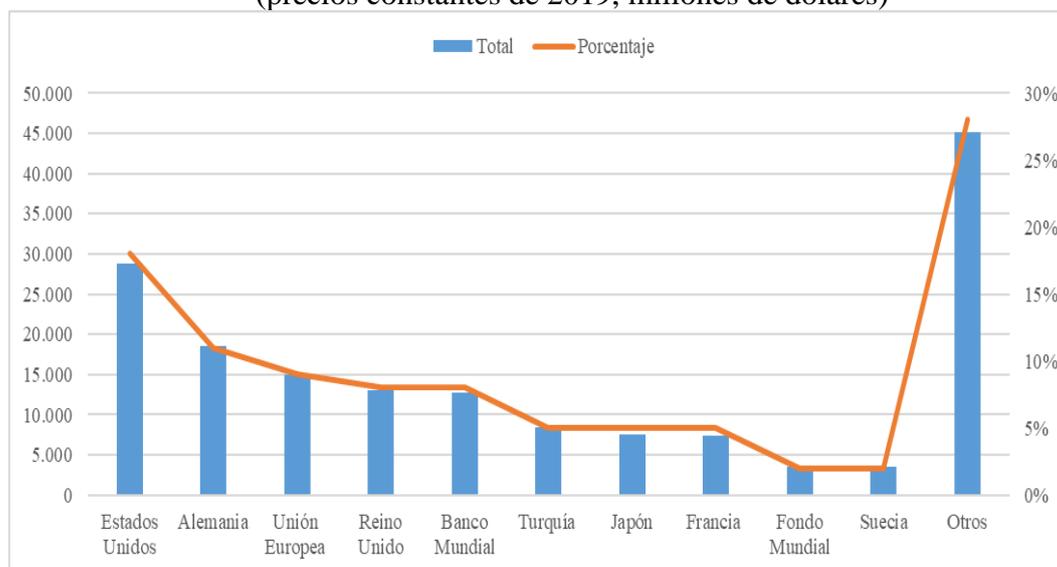
Años	Concesional	No concesional
2015	50.668	48.358
2016	51.033	49.588
2017	55.169	46.962
2018	54.393	52.053
2019	63.253	55.385

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2022a).

B. Situación reciente de los países donantes

El primer donante de la ayuda al desarrollo sigue siendo Estados Unidos, país que en 2019 concedió algo menos de 29.000 millones de dólares en AOD. A continuación, se encuentran Alemania, la Unión Europea, Reino Unido, la Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial, Turquía, Japón, Francia, el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria (en adelante Fondo Mundial) y Suecia. Estos son los diez principales donantes, que abarcaron el 72 % de toda la ayuda al desarrollo (gráfico 6 y tabla 5). Si solo se consideran los últimos datos sobre los principales países donantes de AOD en 2019, obviamente Estados Unidos también se sitúa en el primer puesto, y después le siguen Alemania, el Reino Unido, Japón, Francia, Canadá e Italia. Los países escandinavos y los Países Bajos desempeñan asimismo un papel importante (gráfico 7).

Gráfico 6. Diez principales países donantes, 2019
(precios constantes de 2019, millones de dólares)



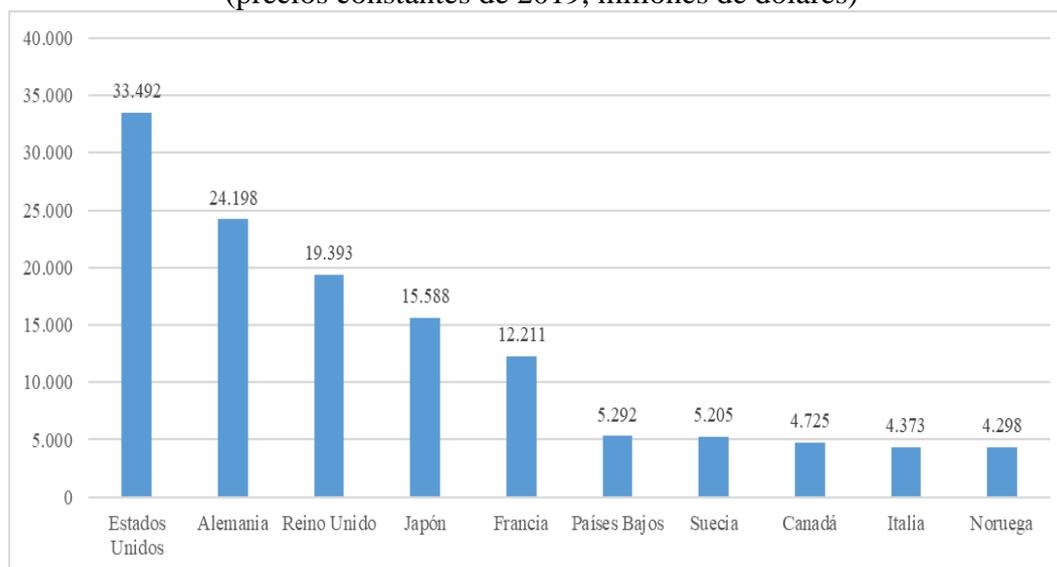
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2022a).

Tabla 5. Diez principales países donantes, 2019
(precios constantes de 2019, millones de dólares)

País	Total	Porcentaje
Estados Unidos	28.814	18 %
Alemania	18.506	11 %
Unión Europea	14.914	9 %
Reino Unido	13.069	8 %
Banco Mundial	12.67	8 %
Turquía	8.469	5 %
Japón	7.477	5 %
Francia	7.444	5 %
Fondo Mundial	3.504	2 %
Suecia	3.468	2 %
Otros	45.169	28 %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2022a).

Gráfico 7. Diez principales países donantes de AOD, 2019
(precios constantes de 2019, millones de dólares)

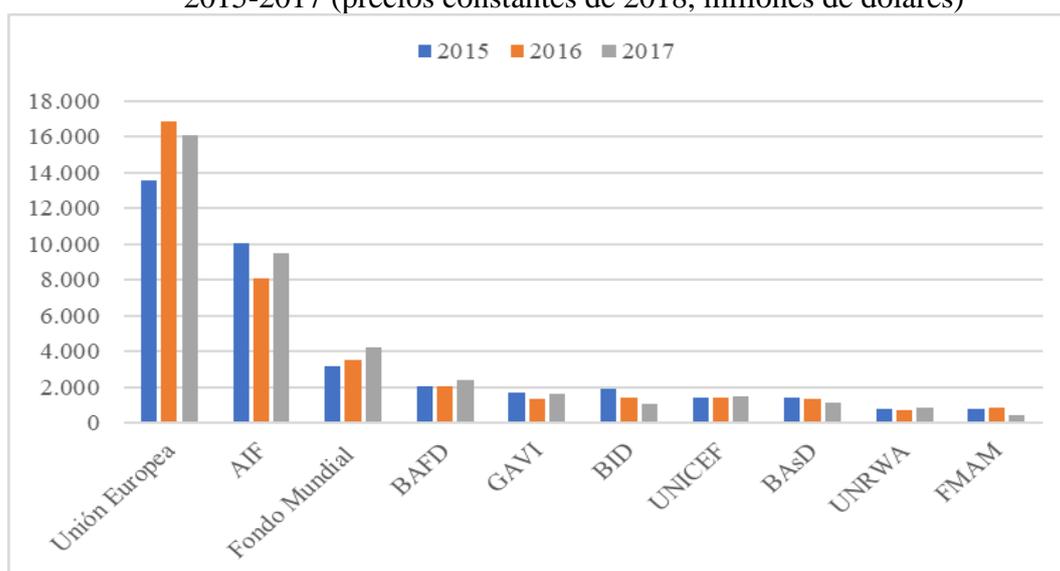


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2022a).

Por otra parte, respecto a los organismos multilaterales, la Unión Europea (UE) ocupa el primer lugar de la AOD. A continuación, se sitúa la Asociación Internacional de Fomento (AIF), cuya ayuda supuso la mitad de la que otorgó la UE en 2016; no obstante, la UE disminuyó 780 millones de dólares en su aportación, mientras que la AIF la

aumentó en 289 millones de dólares. En tercer lugar, se encuentran el Fondo Mundial, tres bancos regionales en África, América Latina y Asia (que por sus siglas en inglés son BAFD, BID y BAsD, respectivamente), GAVI (la Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización), UNICEF (el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), UNRWA (la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados) y FMAM (el Fondo Mundial para el Medio Ambiente). En cuanto a los bancos regionales, cabe destacar que estos proporcionan una mayor financiación a los países africanos. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) donó 1.440 millones de dólares en 2016, pero en 2017, la cifra descendió a 1.080 millones de dólares. Del mismo modo, el Banco Asiático de Desarrollo donó 1.370 millones de dólares en 2016, pero esa cifra disminuyó después (gráfico 8 y tabla 6).

Gráfico 8. Diez principales organismos multilaterales donantes de AOD, 2015-2017 (precios constantes de 2018, millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2019a).

Notas: AIF: La Asociación Internacional de Fomento; BAFD: El Banco Africano de Desarrollo; GAVI (por su sigla en inglés): La Alianza para la Vacunación; BID: El Banco Interamericano de Desarrollo; UNICEF (por su sigla en inglés): El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia; BAsD: El Banco Asiático de Desarrollo; UNRWA (por su sigla en inglés): La Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo; FMAM (por su sigla en inglés): Fondo Mundial para el Medio Ambiente.

Tabla 6. Diez principales organismos multilaterales donantes de AOD, 2015-2017
(precios constantes de 2018, millones de dólares)

Organismos multilaterales	2015	2016	2017
Unión Europea	13.550	16.830	16.050
AIF	10.060	8.110	9.510
Fondo Mundial	3.170	3.550	4.230
BAFD	2.060	2.030	2.430
GAVI	1.730	1.340	1.650
BID	1.910	1.440	1.080
UNICEF	1.400	1.440	1.520
BAsD	1.450	1.370	1.110
UNRWA	770	720	890
FMAM	810	850	420

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2019a).

C. Situación actual de los países receptores

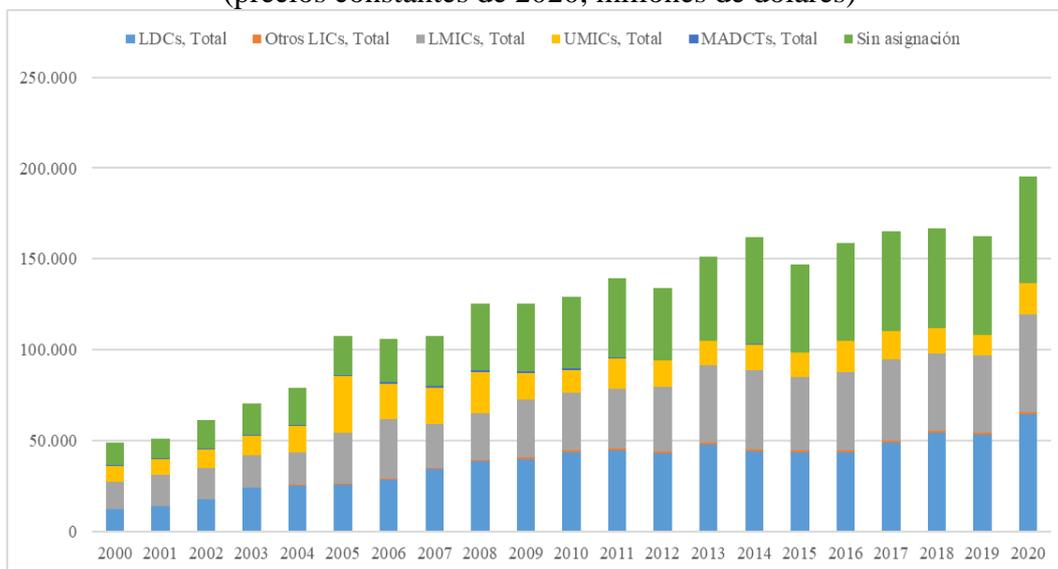
La OCDE mantiene una lista en la que muestra los países en desarrollo, así como los países receptores de la AOD. Actualmente, esta lista contiene más de 150 estados y territorios no estatales (OCDE, 2020a).

Los países menos desarrollados son siempre los principales receptores de los flujos de la AOD, que está en torno a un 30 %. En 2020, un 33 % de los flujos de la AOD fueron otorgados a dichos estados. Los países de renta media-baja ocupaban el segundo lugar antes de 2006, y posteriormente, debido a que las regiones no asignadas por ingresos definidos por la OCDE reciben cada vez más AOD, el *ranking* de la recepción de los países de renta media-baja. Tal y como los estados acaban de mencionado ocupaban el tercer lugar en la recepción de ayudas internacionales: recibieron un 27 % del total de la ayuda en 2020 y los datos de regiones no asignadas alcanzaron un 30 %. Estos tres grupos representan casi un 90 % del total de la AOD (gráfico 9 y tabla 7).

De los países menos desarrollados, el país que ha recibido la mayor parte de AOD en los años recientes es Siria, debido a la ayuda humanitaria necesaria como resultado del conflicto bélico. En 2019, recibió más de 10.000 millones de dólares, el 6 % del total de la AOD. A continuación, se encuentran Etiopía (3 %), Bangladés (3 %), Afganistán (3 %),

Yemen (2 %), Nigeria (2 %), Kenia (2 %), República Democrática del Congo (2 %), Jordania (2 %) e India (2 %), que ocuparon los diez primeros puestos en el *ranking* de países beneficiarios de la AOD (gráfico 10 y tabla 8). Conviene señalar que India, que es una de las economías emergentes e intenta ser donante de la cooperación Sur-Sur todavía ocupa el décimo lugar en las ayudas internacionales. Turquía se encuentra en la misma situación, aunque, actualmente, la ayuda que recibe es menor.

Gráfico 9. La distribución de la AOD neta por grupos de ingresos, 2000-2020 (precios constantes de 2020, millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2022b).

Nota: De acuerdo con la lista de OCDE, se distinguen los siguientes grupos de países en desarrollo:

LDCs: países menos desarrollados; Otros LICs países de bajos ingresos (República Popular Democrática de Corea y Zimbabue); LMICs: países de ingresos medios-bajos; UMICs: países de ingresos medios-altos; MADCT: países y territorios en desarrollo más avanzado; Sin asignación: lugares que todavía no se han asignado por ingresos.

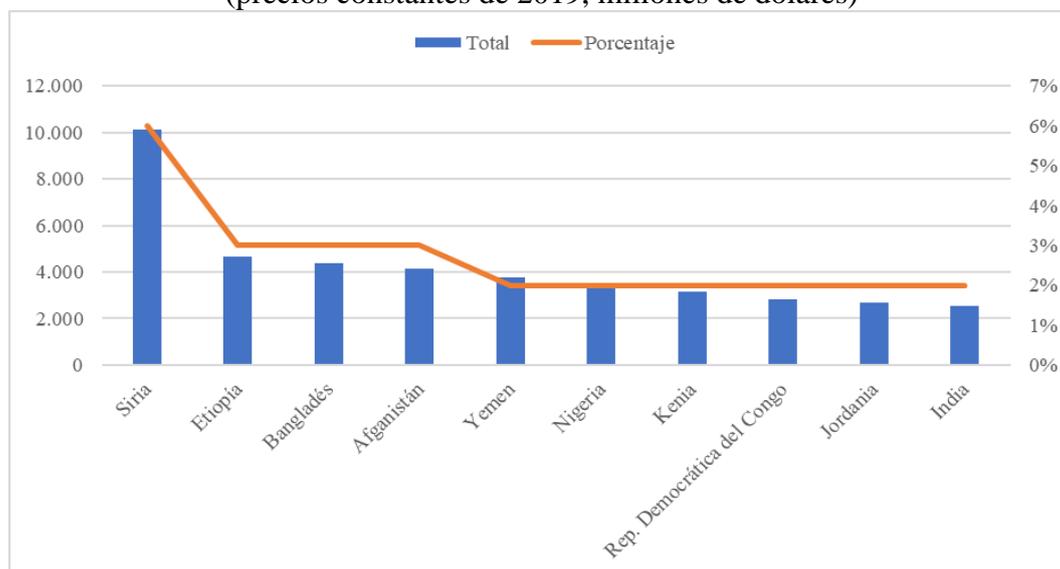
Tabla 7. Distribución de la AOD neta por grupos de países y nivel de ingresos, 2000-2020 (precios constantes de 2020, millones de dólares)

Años	LDCs, Total	Otros LICs, Total	LMICs, Total	UMICs, Total	MADCTs, Total	Sin asignación
2000	12.040	250	14.780	8.850	520	12.560
2001	13.650	280	17.060	8.540	550	11.130
2002	17.310	460	17.220	9.970	570	15.430
2003	23.811	320	17.818	10.670	630	17.280
2004	25.340	350	17.867	14.261	630	20.530
2005	25.550	460	28.150	31.460	580	21.250
2006	28.340	330	33.160	19.510	770	23.930
2007	34.200	580	24.430	19.860	870	27.480
2008	38.360	820	25.910	22.510	1.000	36.770
2009	39.710	800	31.890	14.870	1.030	36.830
2010	43.600	790	31.880	12.270	1.040	39.690
2011	44.540	840	33.270	16.750	220	43.830
2012	43.110	1.100	35.290	14.580	210	39.470
2013	47.900	940	42.570	13.390	180	46.160
2014	43.950	910	43.900	14.120	350	58.500
2015	43.440	920	40.690	13.340	80	48.280
2016	43.540	780	43.190	17.140	200	53.960
2017	48.970	860	44.910	15.600	130	54.620
2018	54.310	860	42.620	13.940	30	55.180
2019	53.100	900	42.650	11.520	30	54.430
2020	64.560	1.040	53.600	17.510	20	58.710

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2022b).

Si se analiza el destino de las ayudas recibidas por continentes entre 2010-2020, se observa que África recibe la mayor cantidad de AOD, y que Asia también recibe una cantidad significativa de esta ayuda. En total, ambas regiones reciben un 85 % de la AOD. Después se sitúan América, Europa y Oceanía, siendo este último continente el que menos ayuda recibe. Además, la AOD resulta paulatinamente cada vez más eficaz, especialmente la ayuda para África, que ha ascendido de manera significativa (gráfico 11 y tabla 9).

Gráfico 10. Diez principales países beneficiarios de la AOD en 2019
(precios constantes de 2019, millones de dólares)



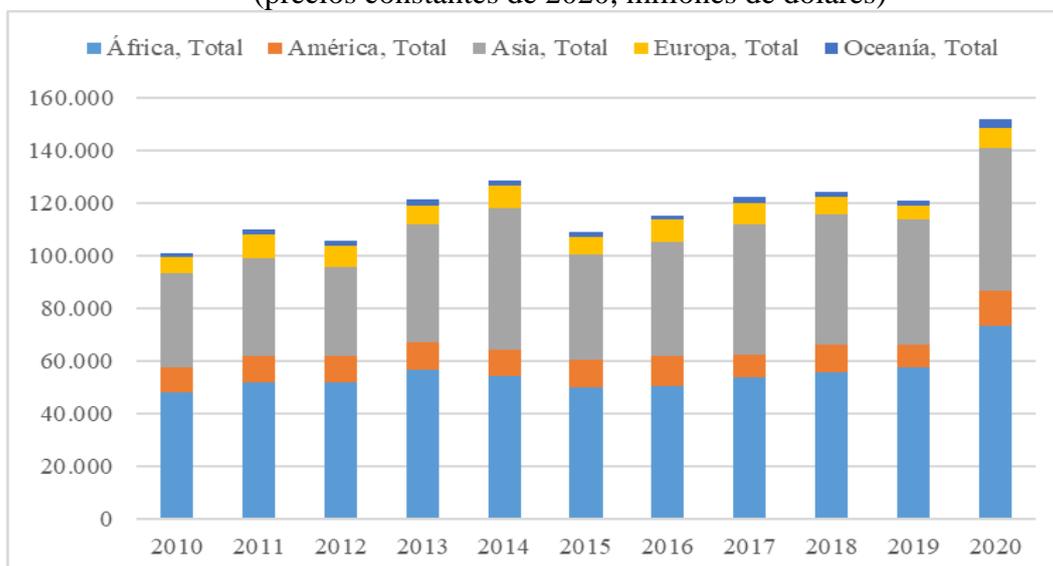
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2022a).

Tabla 8. Diez principales países beneficiarios de la AOD en 2019
(precios constantes de 2019, millones de dólares)

País	Total	Porcentaje
Siria	10.130	6 %
Etiopía	4.680	3 %
Bangladés	4.380	3 %
Afganistán	4.140	3 %
Yemen	3.760	2 %
Nigeria	3.280	2 %
Kenia	3.170	2 %
Rep. Democrática del Congo	2.810	2 %
Jordania	2.690	2 %
India	2.550	2 %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2022a).

Gráfico 11. Distribución de la AOD neta por continentes, 2010-2020
(precios constantes de 2020, millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2022b).

Tabla 9. Distribución de la AOD neta por continentes, 2010-2020
(precios constantes de 2020, millones de dólares)

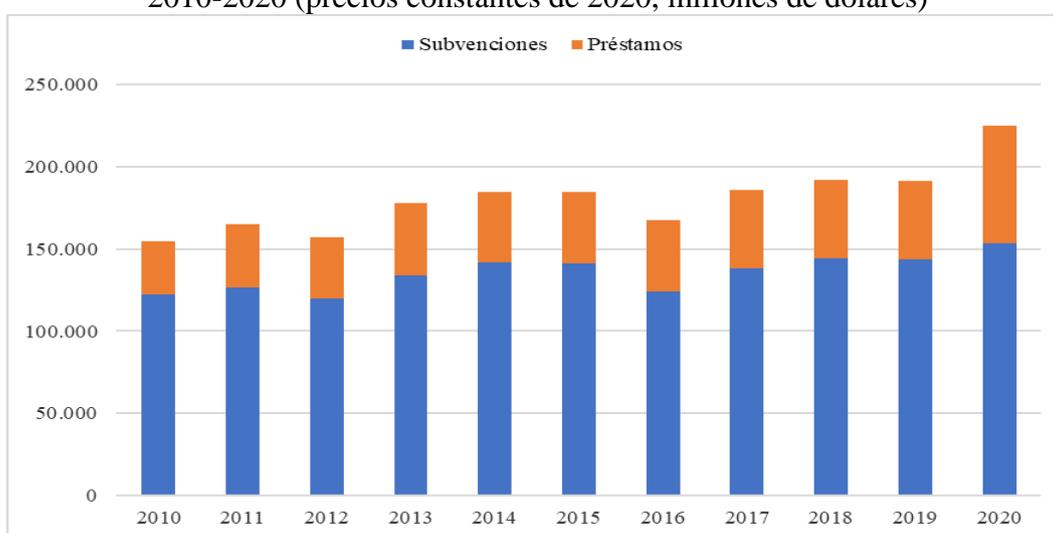
Años	África Total	América Total	Asia Total	Europa Total	Oceanía Total
2010	47.820	9.710	35.810	5.910	1.850
2011	51.640	10.010	37.260	8.940	2.210
2012	51.840	10.100	33.520	8.080	2.200
2013	56.800	10.300	44.560	7.470	2.160
2014	54.080	10.000	53.800	8.540	1.890
2015	50.100	10.210	39.990	6.780	1.920
2016	50.320	11.300	43.720	8.150	1.680
2017	53.800	8.700	49.170	8.410	2.010
2018	55.710	10.170	49.760	6.450	2.310
2019	57.640	8.440	47.480	5.170	2.240
2020	73.490	13.230	54.280	7.560	3.110

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2022b).

D. Canalización de la AOD

Se han analizado de modo general las modalidades de ayuda oficial proporcionada a los países beneficiarios en forma de subvenciones y préstamos blandos. La mayor parte de las donaciones son subvenciones sin exigencia de devolución, que representan el triple de los préstamos en condiciones favorables. Sin embargo, estos préstamos también desempeñan un papel importante (gráfico 12 y tabla 10).

Gráfico 12. Distribución de la ayuda por medio de subvenciones y préstamos, 2010-2020 (precios constantes de 2020, millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2022b).

Tabla 10. Distribución de la ayuda por medio de subvenciones y préstamos, 2010-2020 (precios constantes de 2020, millones de dólares)

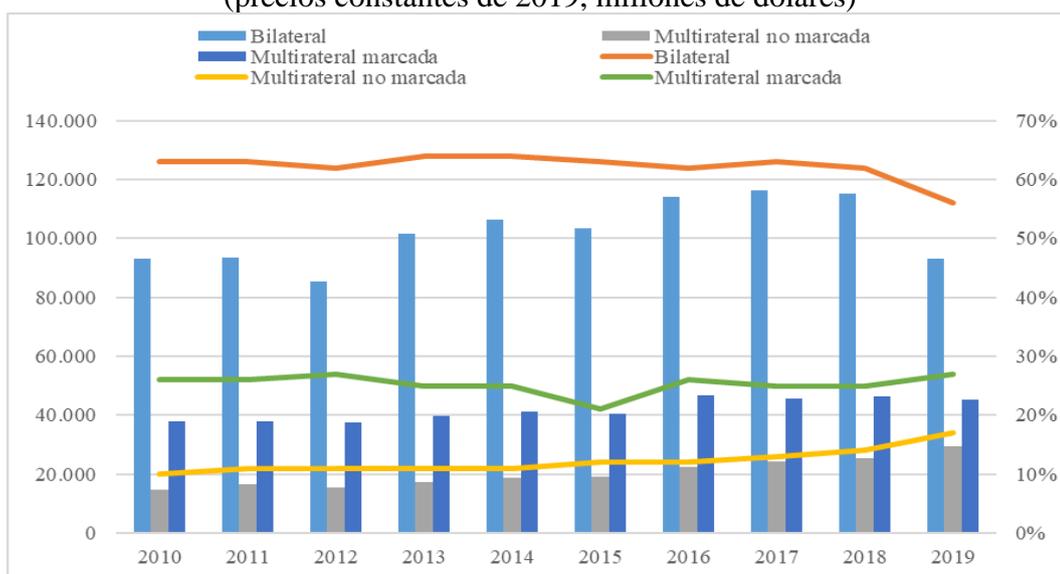
Años	Subvenciones	Préstamos
2010	122.490	32.029
2011	126.854	38.328
2012	119.601	37.421
2013	133.957	44.137
2014	141.728	43.128
2015	141.198	43.138
2016	124.201	43.105
2017	138.414	47.363
2018	144.048	48.132
2019	143.778	47.516
2020	153.166	71.622

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2022b).

Si se compara la ayuda bilateral con la multilateral, se observa que la ayuda bilateral representa permanentemente el 60 % de la ayuda total. Cabe recordar que solo en 2018, la financiación bilateral disminuyó más de 1.000 millones de dólares, a la vez que el porcentaje de los fondos bilaterales directos cayó de un 62 % a un 61 % en comparación con el año 2017 (OCDE, 2020b). Durante 2019, este dato siguió disminuyendo por la crisis sanitaria mundial.

Con relación a las contribuciones financieras del sistema de desarrollo multilateral, se puede afirmar que estas siguen aumentando a pesar de los crecientes conflictos en diversas regiones (OCDE, 2020b). En 2018, la financiación total de la ayuda multilateral alcanzó un nuevo máximo histórico, más de 71.000 millones de dólares, que representaron el 39 % de la AOD total. Esta ayuda se destina principalmente a fines específicos, lo que genera preocupación por la progresiva «bilateralización» y la disminución de la calidad de la financiación multilateral (OCDE, 2020c). No obstante, la ayuda multilateral aumentó en 2019, aunque no ocupara todavía un lugar relevante. Entre 2010 y 2019, la proporción de fondos marcados en la AOD total fue en aumento, mientras que la proporción de fondos bilaterales directos iba cayendo a excepción del año 2019 (gráfico 13 y tabla 11).

Gráfico 13. La ayuda canalizada: bilateral y multilateral, 2010-2019 (precios constantes de 2019, millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2020b).

Tabla 11. Ayuda canalizada: bilateral y multilateral, 2010-2019
(precios constantes de 2019, millones de dólares)

Años	Bilateral	Bilateral	Multilateral no marcada	Multilateral no marcada	Multilateral marcada	Multilateral marcada
2010	93.140	63 %	14.610	10 %	38.030	26 %
2011	93.310	63 %	16.380	11 %	37.870	26 %
2012	85.340	62 %	15.610	11 %	37.530	27 %
2013	101.560	64 %	17.420	11 %	39.880	25 %
2014	106.340	64 %	18.690	11 %	41.100	25 %
2015	103.560	63 %	19.280	12 %	40.440	21 %
2016	114.130	62 %	22.530	12 %	46.740	26 %
2017	116.250	63 %	24.280	13 %	45.550	25 %
2018	115.090	62 %	25.520	14 %	46.450	25 %
2019	93.139	56 %	29.350	17 %	45.130	27 %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2020b).

E. La AOD por sectores

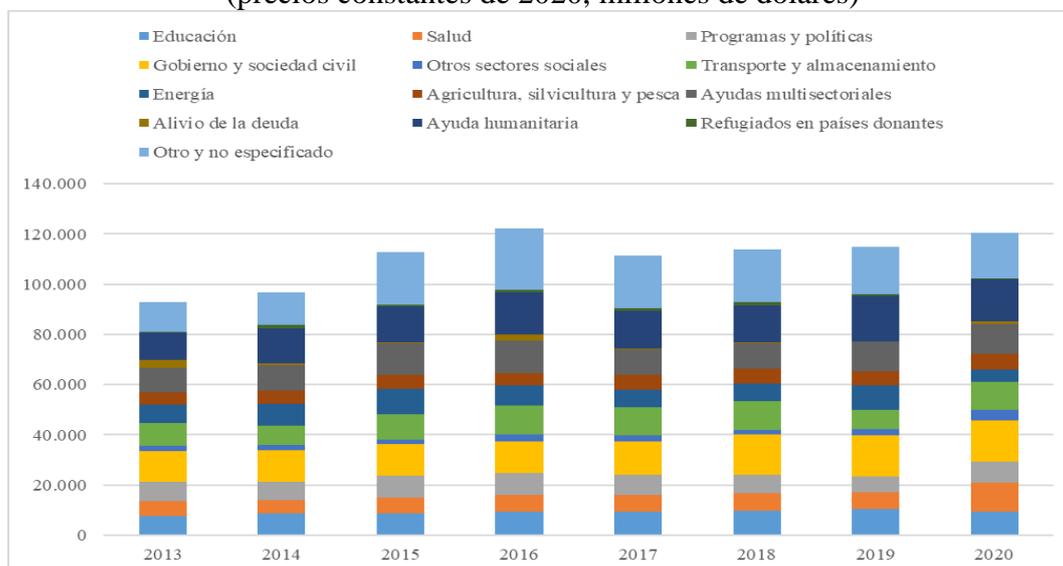
Finalmente, en este apartado, se investiga la ayuda para los diversos sectores en los que se concentran los esfuerzos de la AOD.

En primer lugar, se concede importancia a los sectores sociales, tales como la salud, la educación, la administración del gobierno democrático o la sociedad civil, los cuales representan un 30 % del total de la AOD. Las ayudas al gobierno y a la sociedad civil siempre desempeñan un papel importante.

En segundo lugar, los sectores económicos representan el 20 % del total de las ayudas. Le siguen la ayuda humanitaria, la ayuda multisectorial y la ayuda a los sectores productivos, los cuales se sitúan en torno al 10 %, cada una de ellas.

Por último, cabe destacar el alivio de la deuda en los últimos años ha disminuido con rapidez. Obviamente, en 2020 se realizó una mayor inversión en ayuda sanitaria (gráfico 14 y tabla 12).

Gráfico 14. Distribución de la ayuda por sectores, 2013-2020
(precios constantes de 2020, millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2022b).

En definitiva, basándose en el análisis de la política de cooperación realizado, se puede considerar la AOD como el instrumento más relevante de entre los instrumentos de ayuda enumerados anteriormente.

Todas estas modalidades de política de cooperación pueden servir para mejorar las condiciones tanto económicas como políticas de los países en desarrollo, cambiar las relaciones diplomáticas entre los países donantes y los beneficiarios, e incluso influir en el cambio del orden internacional vigente.

A continuación, se comprende el origen y la evolución de la cooperación internacional al desarrollo.

Tabla 12. Distribución de la ayuda por sectores, 2013-2020
(precios constantes de 2020, millones de dólares)

Sector	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Educación	7.774	8.656	8.623	9.296	9.548	9.853	10.367	9.266
Salud	5.758	5.210	6.523	6.803	6.342	6.876	6.831	11.648
Programas y políticas	7.898	7.374	8.455	8.653	8.238	7.407	6.102	8.392
Gobierno y sociedad civil	12.084	12.498	12.730	12.575	13.225	15.862	16.372	16.345
Otros sectores sociales	2.235	2.108	1.744	2.850	2.442	1.901	2.592	4.260
Transporte y almacenamiento	9.076	7.933	9.952	11.571	11.169	11.447	7.822	11.171
Energía	7.193	8.517	10.257	7.970	7.096	7.096	9.489	5.037
Agricultura, silvicultura y pesca	4.911	5.329	5.548	4.936	5.817	5.817	5.886	6.028
Ayudas multisectoriales	9.634	10.271	12.519	12.864	10.220	10.220	11.686	12.090
Alivio de la deuda	3.415	614	460	2.570	204	204	45	1.002
Ayuda humanitaria	10.829	14.054	14.177	16.510	14.952	14.952	18.232	16.710
Refugiados en países donantes	334	1.160	720	1.188	1.162	1.162	456	502
Otro y no especificado	11.652	13.092	21.144	24.519	21.008	21.008	19.084	17.925

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2022b).

1.3 Origen y evolución de la cooperación internacional al desarrollo

La cooperación internacional al desarrollo se puede dividir en dos fases históricas. Por un lado, desde los inicios de la cooperación hasta el final del siglo XX, fase que consta de tres etapas: la primera, las décadas de los años 50 y 60, con el inicio de la cooperación internacional en el marco de la poscolonización y de las tensiones geoestratégicas; la segunda, las décadas de los 70 y 80, un periodo perdido en lo que respecta a la cooperación internacional, por la crisis del petróleo y de la deuda externa; y la tercera etapa, que corresponde al final de la década de los 80 y a los 90, años marcados por la liberalización y la globalización. Por otro lado, la nueva fase de cooperación internacional al desarrollo a partir del año 2000 se caracterizó por ser un periodo de conferencias y cumbres de las

Naciones Unidas, comenzando por la Declaración del Milenio y culminando en la Agenda 2030, una nueva agenda de desarrollo sostenible que adopta un conjunto de objetivos globales para todos.

1.3.1 Inicios de la cooperación

La cooperación internacional surgió en el periodo comprendido entre los años 50 y el final del siglo XX, con el propósito de luchar por la ampliación de la influencia geoestratégica en el marco de la Guerra Fría y de apuntalar el crecimiento socioeconómico con políticas desarrollistas. Durante este periodo, se observan las siguientes tres etapas:

- 1) *Años 50 y 60*: gracias al fin de la Segunda Guerra Mundial y la descolonización, los países del norte empezaron a poner en marcha acciones de asistencia para los países damnificados y establecer diversas instituciones para la cooperación internacional. Como se ha señalado antes, estas instituciones comprenden tanto las Naciones Unidas, que podría considerarse la primera organización oficial para el desarrollo internacional, como la OCDE, con la coordinación de la política económica y social para el desarrollo internacional como objetivo; el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), etc.
- 2) *Años 70 y 80*: a causa de la inestabilidad causada por el crecimiento económico de la UE y Japón, la derrota de Estados Unidos en la Guerra de Vietnam y la crisis del petróleo, así como por la crisis de la deuda externa que tuvo lugar en los países en desarrollo, se exacerban los conflictos entre los bloques del norte y del sur, agravando la desigualdad entre ellos, lo que significó una pérdida de fuerza en la cooperación al desarrollo. Así pues, el movimiento de la cooperación al desarrollo en estas décadas se puede resumir como una «era perdida».
- 3) *Final de la década de los 80 y los años 90*: se puede definir a este periodo como la etapa de transición a la nueva fase de la cooperación en el siglo XXI, la cual se estudiará a continuación. En este periodo, gracias a lo que se conoce como *el*

dividendo de la paz, el enfoque se redirecciona hacia el desarrollo socioeconómico para impulsar el proceso de globalización; se caracteriza por una dinámica basada en la liberalización económica para ampliar la cooperación económica y la integración. Cabe destacar que en los años 90 la Unión Europea (UE) ya se había convertido en la principal donante mundial (Muñiz de Urquiza, 2002), a pesar de no ser una organización estrictamente creada para apoyar la AOD.

1.3.2 La nueva fase de la cooperación en el siglo XXI

A comienzos del nuevo siglo, la cooperación adquiere más relevancia en el nuevo orden internacional. En septiembre del año 2000, 186 países miembros de Naciones Unidas acordaron ocho objetivos para la cooperación internacional, conocidos como los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM), los cuales abarcan cuestiones relativas a los derechos básicos de la humanidad, y cuya consecución debía concretarse en 2015. En 2015, estos objetivos fueron reforzados con lo que las Naciones Unidas denominó los *Objetivos del Desarrollo Sostenible* (ODS), estableciéndose como límite el año 2030 para el logro de estos objetivos. A continuación, se analizará la nueva fase de la cooperación internacional al desarrollo en el siglo XXI.

1.3.2.1 Objetivos de Desarrollo del Milenio

La Declaración del Milenio fue firmada en el año 2000 por los presidentes de Estado y Gobierno de 189 países, una adhesión hasta este momento sin precedentes. Sus objetivos versaron sobre cuestiones de paz, seguridad, desarme, protección del medioambiente, derechos humanos, democracia y buen gobierno. Para llevar a cabo estos objetivos, dicha declaración ha recibido financiación por parte de instituciones multilaterales (BM, FMI, OMC, bancos regionales) y bilaterales (bancos locales), así como de delegaciones no gubernamentales (ONGD, etc.). Todas estas instituciones convergieron con el propósito de cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con

especial énfasis en erradicar la pobreza extrema, como parte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Los ODM¹ son:

- Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
- Lograr la enseñanza primaria universal.
- Promover la igualdad de género y la autonomía de las mujeres.
- Reducir la mortandad infantil.
- Mejorar la salud materna.
- Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.
- Garantizar la sostenibilidad del medioambiente.
- Promover la creación de una asociación mundial para el desarrollo.

Esta cooperación tenía como fin el logro de estos ODM en el periodo de quince años. Durante este proceso, se celebraron diversas conferencias para mejorar la financiación y aumentar la eficacia de las ayudas.

En cuanto a la financiación de los programas de ayuda y desarrollo internacional, se alcanzaron diversos acuerdos al respecto, que fueron surgiendo generalmente de manera *ad hoc* para cumplir con los objetivos previstos. A continuación, enumeraremos los acuerdos más relevantes:

1. El *Consenso de Monterrey* en 2002

El Consenso de Monterrey fue un gran paso hacia adelante en los esfuerzos por alcanzar los ODM y reducir la brecha entre el cumplimiento de las metas y los recursos financieros dedicados a tal fin (Bárcena *et al.*, 2002). Además, se apoyó el librecambio como estrategia para incrementar la AOD. Para la financiación desde los países

¹ Véase https://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgoverview/mdg_goals.html

desarrollados hacia los países en desarrollo, se introdujeron criterios de condonación de deuda y se reestructuró dicha financiación a fin de hacerla más sostenible en el tiempo (Banco Mundial, 2005). Como tema de fondo, se puso énfasis en una globalización financiera más productiva y menos especulativa, buscando que fuera más estable y menos volátil (Ffrench Davis, 2016). Así, se crearon nuevas vías de financiación para el desarrollo y se promovió la coherencia y la consistencia del sistema monetario, financiero y de comercio. En total, las Naciones Unidas plantearon seis medidas para paliar los problemas de la financiación para el desarrollo (Naciones Unidas, 2002):

- Movilización de los recursos financieros nacionales, tanto públicos como privados, para el desarrollo.
- Movilización de los recursos internacionales para el desarrollo: inversión extranjera directa y otros flujos de capital privado.
- Consideración del comercio internacional como motor de desarrollo.
- Cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo.
- Financiación sostenible de la deuda externa.
- Tratamiento de cuestiones sistémicas: fomento de la coherencia y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales en apoyo del desarrollo.

En paralelo, es preciso destacar tres impuestos de alcance internacional que fueron promovidos durante este periodo:

- La tasa Tobin sobre las transacciones financieras fue la primera medida para combatir la especulación financiera y también tenía por objeto dotar de recursos adicionales de financiación a los países en desarrollo y limitar el poder excesivo de los mercados financieros.
- El impuesto global sobre el carbono, cuya finalidad era proteger el medioambiente, particularmente contra el cambio climático; propósito vinculado a los ODM.

- Tercero, el impuesto sobre billetes aéreos, o la llamada *tasa solidaria* sobre los pasajes aéreos con carácter piloto en el ámbito de inmunización, cuya recaudación se destinaría a la lucha contra el VIH/SIDA, la tuberculosis y la malaria (Ffrench Davis, 2016).

2. La *Declaración de Doha* en 2008

Del 29 de noviembre al 2 de diciembre de 2008, más de 160 de los estados miembros de las Naciones Unidas y más de 40 jefes de estado o de gobierno participaron en esta conferencia financiera para el desarrollo y adoptaron la Declaración de Doha, entendida esta como la revisión de la aplicación del Consenso de Monterrey. La declaración reafirmó en su totalidad los objetivos y compromisos de las seis soluciones aprobadas en el Consenso de Monterrey. Asimismo, se celebró una conferencia al más alto nivel sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos sobre el desarrollo (United Nations, 2008) en la que se identificaron los obstáculos y las acciones e iniciativas para superarlos (Nolte, 2009). También, por primera vez se reconocieron las remesas de los inmigrantes como recursos privados, aunque no se aportaron nuevas iniciativas (Alonso & Glennie, 2015). Por último, cabe recordar que, según lo establecido en esta conferencia, los países desarrollados debían cumplir con el objetivo de destinar el 0,7 % de su PNB a la AOD.

3. La *Agenda de Acción de Adís Abeba* en 2015

Antes de convocar la conferencia internacional para resumir los resultados de los ODM, los jefes de estado y de gobierno y otros altos representantes se reunieron en Adís Abeba del 13 al 16 de julio de 2015 en la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, en la que se alcanzaron acuerdos históricos sobre medidas y prácticas para sufragar la nueva agenda e impulsar el desarrollo sostenible en los próximos 15 años (Naciones Unidas, 2015). Esta agenda reafirmó la importancia del enfoque integral del programa de financiación para el desarrollo, especialmente en tres ámbitos: el crecimiento económico, la protección del medioambiente y el fomento de la inclusión social; todo ello dentro de un marco holístico cuya meta fuera el desarrollo sostenible. Por tanto, esta agenda planteó tres tareas centrales: por un lado, el seguimiento de los compromisos y evaluación del progreso realizado en lo que respecta a la aplicación

del Consenso de Monterrey y la Declaración de Doha; por otro lado, seguir fortaleciendo el marco para la financiación del desarrollo sostenible y las herramientas de ejecución de la agenda para el desarrollo más allá del 2015; y por último, revitalizar y fortalecer el proceso de seguimiento de la financiación para el desarrollo, a fin de asegurar que las medidas acordadas se aplicaran y examinaran de manera apropiada, inclusiva, oportuna y transparente. Por último, actualizando los compromisos del Consenso de Monterrey, la Agenda de Adís Abeba modificó las siete soluciones del documento 69/313 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que quedaron de esta manera:

- La movilización y utilización eficaz de los recursos nacionales públicos para la búsqueda común del desarrollo sostenible.
- Las actividades financieras y la actividad comercial privada nacional e internacional como principales motores de la productividad, el crecimiento económico y la creación de empleo.
- La financiación pública internacional como herramienta importante para movilizar recursos públicos con la finalidad de aumentar el volumen de la ayuda oficial para el desarrollo.
- El comercio internacional como medio para conseguir el desarrollo basado en normas y procesos abiertos, transparentes, predecibles, inclusivos, no discriminatorios y equitativos en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como la liberalización del comercio.
- Se reconoce la necesidad de ayudar a los países en desarrollo para lograr la sostenibilidad de las deudas a largo plazo y la de proporcionar asistencia técnica a los países deudores con el fin de mejorar la capacidad de gestión de la deuda.
- Tratamiento de las cuestiones sistémicas para fortalecer la estabilidad financiera y económica, así como el imperativo de una red mundial de seguridad financiera.
- Se incentiva la ayuda a la ciencia, tecnología, innovación y creación de capacidad productiva, potentes motores del crecimiento económico y del desarrollo sostenible.

En comparación con las dos conferencias financieras anteriores, la Agenda de Adís Abeba puso mayor énfasis en el desarrollo sostenible, remarcando la corresponsabilidad entre deudores y acreedores (fundamentalmente entre los países del norte y del sur) a través del fortalecimiento de instituciones multilaterales. El secretario general de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, planteó que este acuerdo proporcionaba «un marco de trabajo para financiar el desarrollo sostenible, y los resultados en Adís Abeba dan el fundamento de una asociación global revitalizada para un desarrollo que no dejará atrás a nadie» (Naciones Unidas, 2015a). Asimismo, se mantuvieron los desafíos para reducir las asimetrías en el sistema financiero y el comercio internacional, sobre todo en lo que se refiere a la elevación de los recursos privados en la cooperación internacional. Además, se creó el Banco de Tecnología para financiar las nuevas tecnologías en los países en desarrollo mediante colaboraciones público-privadas. También se creó el Foro Mundial de Infraestructura para fomentar el desarrollo de infraestructuras.

Del mismo modo, se reconocieron los defectos del sistema financiero, advirtiendo sobre la necesidad de aumentar la estabilidad macroeconómica y financiera mundial, así como incrementar la coordinación y la coherencia normativa internacional, y en paralelo, garantizar la transparencia y el seguimiento para la monitorización. En definitiva, se puede considerar la Agenda de Acción de Adís Abeba como un documento de vanguardia financiera que prepara el establecimiento de los diecisiete Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) que se propondrían en septiembre del mismo año.

Por otra parte, más allá de las iniciativas de los ODM, también existen esfuerzos para fortalecer la cooperación internacional a través de diversas agendas. Son especialmente relevantes los cuatro Foros de Alto Nivel (FAN) sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo:

1. El primer FAN en Roma (2003)

El 24 y 25 de febrero de 2003, diversos países asociados e instituciones (multilaterales, bilaterales y otras instituciones financieras) se reunieron en Roma con el propósito de celebrar el primer Foro de Alto Nivel (FAN) de Armonización y para reafirmar su compromiso de alcanzar los ODM, que esencialmente promovían la

erradicación de la pobreza, un crecimiento económico duradero y el avance hacia un sistema económico global integrador y equitativo (OCDE, 2003). A su vez, se insistió en la necesidad de una mejor coordinación de las actividades y la reducción de los costos de transacción para los países receptores de ayuda (OCDE, 2003). El FAN de Roma fue la primera conferencia que definió los principios de la cooperación eficaz.

A continuación, en 2004, la OCDE organizó una mesa redonda con el objetivo de gestionar y medir los resultados de la AOD y, más tarde, en el mismo año, declaró la necesidad de aumentar la eficacia de la AOD para afrontar el desafío urgente originado por el terremoto y tsunami que tuvieron lugar ese año en el océano Índico.

El protagonismo inicial lo tuvieron los países donantes, liderando el foro con la finalidad de armonizar las políticas de desarrollo mediante un importante esfuerzo internacional. Respecto al trabajo institucional, se hizo hincapié en las prácticas técnicas de la OCDE y en la revisión del CAD y los mecanismos de observación de los bancos multilaterales de desarrollo para garantizar la aplicabilidad de las políticas promovidas. Los siguientes foros de alto nivel mantuvieron estas directrices, pero hubo leves modificaciones y se enfatizó en la eficacia de la AOD.

2. El segundo FAN en París (2005)

El segundo Foro de Alto Nivel (FAN) se organizó en París con el propósito de facilitar un marco global para promover la cooperación eficaz con espíritu de responsabilidad mutua. Se llegó a un compromiso firmado por más de cien países: la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, considerada como una guía oficial cuya finalidad es maximizar el impacto de la AOD. La declaración estableció cinco dimensiones con doce indicadores y, en paralelo, también se acordó realizar una medición de la conducta colectiva a escala nacional (OCDE, 2008).

Las cinco dimensiones de la Declaración de París son las siguientes:

- Apropriación: los países en vías de desarrollo son libres de elaborar estrategias propias de desarrollo que sean operativas y se ajusten a las prioridades nacionales, sobre todo en lo referente a la reforma política y la mejora institucional.

- Alineación: los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos de desarrollo de los países receptores. Se elimina así la duplicación de esfuerzos.
- Armonización: los donantes promueven un enfoque armonizado, transparente y eficaz, y asumen la evaluación y la reforma del procedimiento interno.
- Gestión orientada a resultados: la gestión e implementación de la AOD se centra en conseguir un buen resultado, tanto desde el punto de vista de los receptores como de los donantes.
- Mutua responsabilidad y rendición de cuentas con el fin de promover la transparencia y de esta manera reforzar la AOD.

3. El tercer FAN en Accra (2008)

Tres años después, para acelerar e intensificar la aplicación de la Declaración de París de 2005, la OCDE organizó el tercer Foro de Alto Nivel en Accra, que tuvo lugar entre el 2 y el 4 de septiembre de 2008. En esta ocasión, se alcanzó el acuerdo conocido como la Agenda de Acción de Acra (AAA), que establece tres puntos principales con el objetivo de apuntalar la ayuda internacional de manera eficaz. Por un lado, se subrayó la importancia de la agenda interna de los países receptores respecto al desarrollo, señalando que los países en desarrollo son los protagonistas a la hora de formular su propio sistema político y económico, y consecuentemente, su estrategia de coordinación de la ayuda. Por otro lado, se promovió la creación de alianzas más inclusivas y eficaces para el desarrollo. Se amplió el grupo de actores participantes: países donantes y receptores, asociaciones públicas y privadas, e instituciones multilaterales y bilaterales, con el fin de que todos contribuyeran a incrementar la eficacia de la AOD. Se puso nuevamente el foco en los resultados y la rendición de cuentas para revisar el impacto real y la responsabilidad de todos los participantes en cuanto a la mejora de la calidad de vida de la población.

Es importante poner de relieve ciertos cambios esenciales respecto a la Declaración de París. En primer lugar, los gobiernos de los países en desarrollo hacen uso de la AOD

para solucionar sus problemas según sus propios términos, haciendo hincapié en su autodeterminación. En segundo lugar, se hace un esfuerzo genuino para aumentar la previsibilidad de los flujos de ayuda y mejorar así la eficacia de la ayuda en plazos concretos. Por último, se reconoce la importancia de la cooperación Sur-Sur en la AOD, particularmente en cuanto a la experiencia que pueden compartir los países emergentes que han intercambiado su papel de receptor a donante, como por ejemplo Corea del Sur. Al respecto la OCDE afirma que «la cooperación para el desarrollo Sur-Sur debe observar el principio de no interferir en los asuntos internos, establecer igualdad entre los asociados en desarrollo y respetar su independencia, soberanía nacional, diversidad e identidad cultural y contenido local. Desempeña un papel importante en la cooperación para el desarrollo internacional y constituye un valioso complemento de la cooperación Norte-Sur».

4. El cuarto FAN en Busan (2011)

Para lograr su desarrollo económico, Corea del Sur se apoyó en gran medida en la ayuda extranjera, estimada en 3.000 millones de dólares a finales de los años 90. Hoy en día, Corea del Sur se ha convertido en una de las economías más importantes en el mundo, de modo que la experiencia del desarrollo coreano puede servir a otros países en desarrollo. El Cuarto Foro de Alto Nivel (FAN) tuvo lugar en Busan, entre el 29 de noviembre y el 1 de diciembre de 2011.

Por un lado, este foro se concentró en la transición de la eficacia de la ayuda a la eficacia del desarrollo (Kim y Lee, 2013). Por otro lado, se puso de relieve la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, la colaboración entre el sector público y privado, y otras modalidades y herramientas de desarrollo que complementan las modalidades de cooperación Norte-Sur. Frente a los nuevos retos globales, se adquirió el compromiso de reafirmar una nueva plataforma de cooperación: la Alianza Global para una Cooperación al Desarrollo Eficaz. Si bien el cuarto FAN en Busan estableció una fecha concreta para impulsar la eficacia de la ayuda a nivel global, este foro se centró principalmente en el crecimiento económico para lograr los objetivos de desarrollo sostenible y representó la

«tecnificación» de la ayuda para luchar contra los efectos de la crisis económica y financiera mundial (Vadell, Lo Brutto, & Cesar, 2020).

Posteriormente, los días 15 y 16 de abril de 2014, tuvo lugar en México la primera reunión de alto nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, orientada hacia una agenda para el desarrollo incluyente después del 2015.

La alianza se planteó como una plataforma para compartir experiencias y promover buenas prácticas a fin de mejorar la eficacia de la cooperación al desarrollo y su contribución al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En paralelo y gracias al auspicio de esta alianza, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la OCDE acordaron conjuntamente construir el consenso «post-Busan» con el objetivo de lograr los resultados de desarrollo esperados. Además, se respaldó la financiación de una serie de proyectos de desarrollo incluyente y sostenible, relativos a los compromisos adquiridos en el Consenso de Monterrey, en las conferencias de las Naciones Unidas sobre los países menos avanzados y la conferencia Río+20 sobre medioambiente, incluyendo las metas de AOD. También se monitoreó el cumplimiento de los compromisos de Busan para una cooperación al desarrollo más eficaz. El marco de seguimiento de la Alianza contempla diez indicadores. Estos se centran en el fortalecimiento de las instituciones de los países en desarrollo, en aumentar la transparencia y la previsibilidad de la cooperación para el desarrollo, incrementar la igualdad de género y fomentar una mayor participación de la sociedad civil y del sector privado para el desarrollo (Gobierno de México, 2015).

1.3.2.2 Objetivos de Desarrollo Sostenible

En septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, basada en diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y en 169 metas de carácter integrado e indivisible. Estas abarcan las

esferas económica, social y medioambiental con un enfoque en las personas, el planeta y la prosperidad. Los diecisiete objetivos (Naciones Unidas, 2015b²) son:

- Fin de la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
- Hambre cero: poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
- Salud y bienestar: garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
- Educación de calidad: garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.
- Igualdad de género: lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas.
- Agua limpia y saneamiento: garantizar la disponibilidad del agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.
- Energía asequible y no contaminante: garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos.
- Trabajo decente y crecimiento económico: promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
- Industria, innovación e infraestructura: construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
- Reducir las desigualdades en los países y entre ellos.

² Véase <https://sdgs.un.org/es/goals>

- Ciudades y comunidades sostenibles: lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
- Producción y consumo responsables: garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
- Acción por el clima: adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
- Vida submarina: conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para lograr un desarrollo sostenible.
- Vida de ecosistemas terrestres: proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de forma sostenible los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.
- Paz, justicia e instituciones sólidas: promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y constituir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.
- Alianzas para lograr los objetivos: fortalecer los medios de implementación y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

El objetivo final de la Agenda se planteó como un intento de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia, de guiar las decisiones y esfuerzos que adoptarán los gobiernos y la ciudadanía en los próximos quince años a través de una nueva visión. Además, la resolución que se aprobó por los estados miembros de las Naciones Unidas reconoció que el mayor desafío del mundo actual era la erradicación de la pobreza y afirmaron que sin esta no había desarrollo sostenible posible.

Los ODS ampliaron y reforzaron los ámbitos de acción de los ODM, haciendo hincapié en cuatro esferas:

- Asistencia universal: todos los países deben ser actores de la cooperación internacional para el desarrollo sostenible, desplazando la tradicional dicotomía Norte-Sur.
- Responsabilidad mutua: alcanzar una mayor implicación en la cooperación, la responsabilidad debe ser de todos los actores.
- Sostenibilidad: en el nuevo enfoque de la cooperación se concede mayor importancia al desarrollo sostenible, tanto económico como social y medioambiental.
- Enfoque integrado: para fomentar el desarrollo sostenible, indudablemente es necesario integrar todos los esfuerzos para una cooperación más permanente y estable.

A tal efecto, en diciembre de 2015, 195 países firmaron el Acuerdo de París. Este fue el primer acuerdo mundial sobre el clima, donde se planteó que el mundo necesitaba luchar unánimemente contra el cambio climático. El principal punto del acuerdo fue establecer un plan de acción global que pusiera un límite al calentamiento global; en concreto, que el aumento de la temperatura estuviera por debajo de los 2°C en comparación a la temperatura promedio de 1990 (European Commission, 2016).

El siguiente año se convocó la segunda reunión de alto nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo en Nairobi (Kenia), con una amplia variedad de participantes estatales y no estatales. En esta ocasión, se destacó el objetivo de recopilar pruebas y conocimiento basados en un enfoque orientado a las necesidades y saberes de cada país y al apoyo a los gobiernos locales para la identificación de los ODS.

Posteriormente, la alianza creó una plataforma para organizar a las numerosas entidades interesadas con el fin de mejorar la eficacia de los esfuerzos para el desarrollo, producir resultados duraderos que contribuyan a la consecución de los objetivos y priorizar el enfoque en los resultados, la asociación inclusiva, la transparencia y la responsabilidad mutua (OCDE, 2017).

1.4 Desafíos actuales de la cooperación al desarrollo

En este apartado, se examina la cooperación desde diversos puntos de vista: definición, actores participantes, objetivos, modalidades, instrumentos, procedimiento y evolución. Actualmente, en el ámbito de la cooperación internacional, se subraya la necesidad de alcanzar un desarrollo mundial sostenible por el cambio del contexto global.

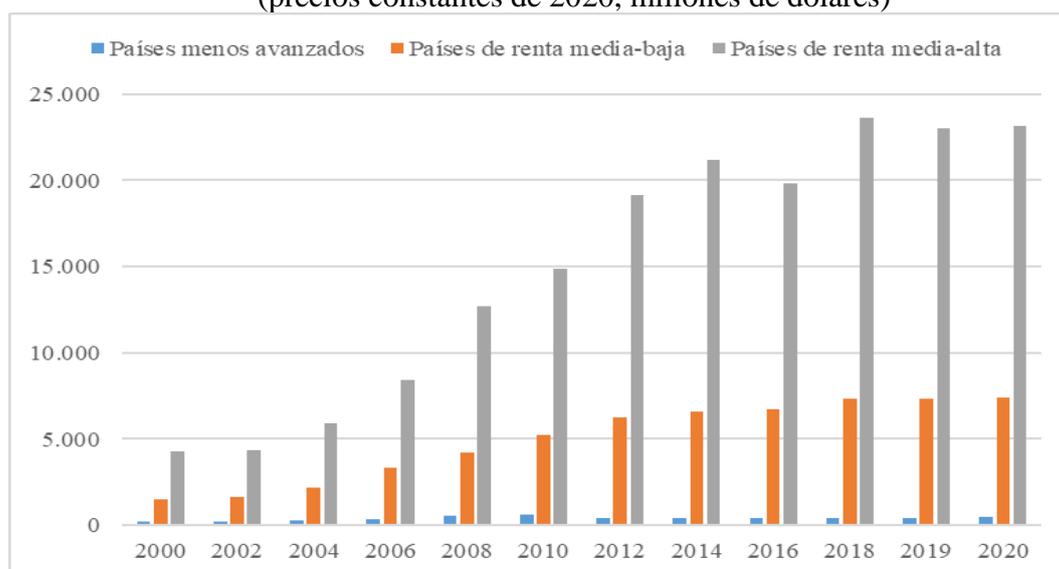
Debido al empuje del proceso de globalización desde los años 90, la dinámica basada en la liberalización económica ha promovido primordialmente las corporaciones transnacionales, ha reorganizado la división internacional del trabajo y redefinido las relaciones dicotómicas Norte-Sur tradicionales, dando más oportunidades a los países del sur. Por ello, países emergentes, tales como los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) se han convertido en nuevas fuerzas en la cooperación internacional, fomentando la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular.

Con la entrada del nuevo siglo, gracias a la planificación de los ODM, la pobreza extrema está disminuyendo. Pero, aunque las economías emergentes han crecido vertiginosamente, la pobreza continúa siendo un gran problema en el mundo, especialmente en los países menos avanzados (gráfico 15 y tabla 13). También hay que añadir que, pese al crecimiento acelerado de los países emergentes, el problema de la desigualdad social se ha ido agravando, reflejado por un alto coeficiente de Gini (gráfico 16 y tabla 14). Aunque los países emergentes quieren ser donantes en la cooperación, todavía reciben ayuda externa para solucionar sus problemas sociales. Por lo tanto, es poco probable que los objetivos de la cooperación universal se logren a través de la ayuda, si bien la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible busca promover en gran medida estos objetivos simbólicos (Swiss, 2021).

La centralidad de la cooperación permitiría el crecimiento económico en los países pobres, donde se sufre más el cambio climático. Por consiguiente, el equilibrio entre el crecimiento económico y la protección medioambiental local plantea un dilema considerable, puesto que el gran desafío es el desarrollo sostenible a largo plazo. Por último, es necesario atender al contexto actual, donde el declive de la solidaridad internacional viene de la mano de una serie de fenómenos entrelazados: nacionalismo,

xenofobia, racismo, populismo, entre otros (Sotillo, 2017). Un gran número de países todavía utilizan la ayuda oficial al desarrollo como la «mejor» herramienta de política exterior. Estas circunstancias entorpecen la cooperación para el desarrollo universal y sostenible. Es, por tanto, difícil predecir el panorama hasta 2030.

Gráfico 15. PIB según nivel del grupo de países, 2000-2020
(precios constantes de 2020, millones de dólares)



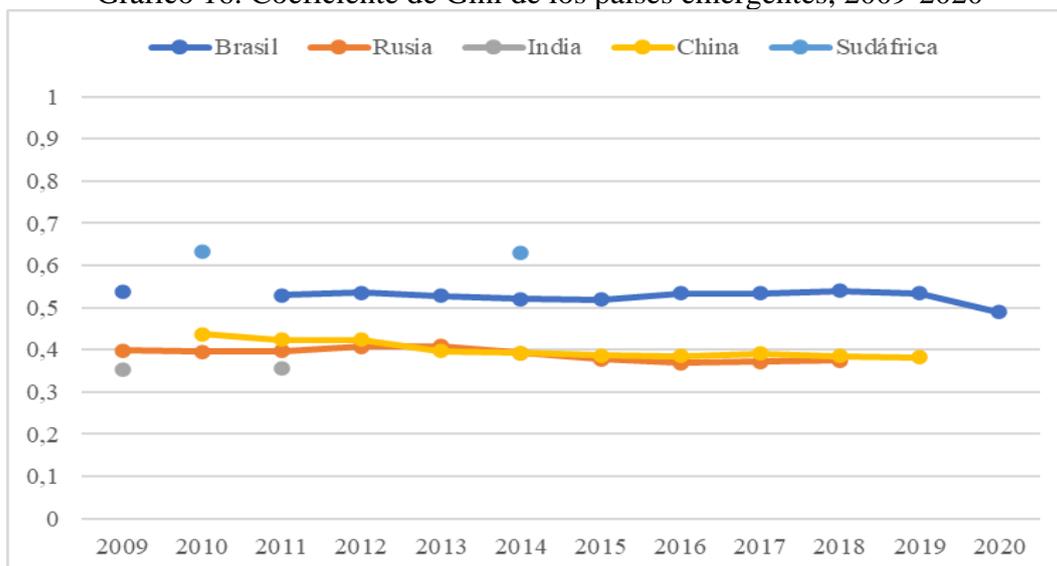
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial (2022).

Tabla 13. PIB según nivel del grupo de países, 2000-2020
(precios constantes de 2020, millones de dólares)

Años	Países menos avanzados	Países de renta media-baja	Países de renta media-alta
2000	190	1.510	4.310
2002	200	1.650	4.370
2004	260	2.200	5.880
2006	360	3.300	8.390
2008	520	4.210	12.720
2010	580	5.200	14.840
2012	380	6.230	19.160
2014	420	6.600	21.220
2016	390	6.740	19.820
2018	430	7.350	23.640
2019	431	7.341	23.054
2020	460	7.380	23.150

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial (2022).

Gráfico 16. Coeficiente de Gini de los países emergentes, 2009-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial (2022).

Tabla 14. Coeficiente de Gini de los países emergentes, 2009-2020

Años	Brasil	Rusia	India	China	Sudáfrica
2009	0,537	0,398	0,354	n. d.	n. d.
2010	n. d.	0,395	n. d.	0,437	0,634
2011	0,529	0,397	0,357	0,424	n. d.
2012	0,535	0,407	n. d.	0,424	n. d.
2013	0,528	0,409	n. d.	0,397	n. d.
2014	0,521	0,392	n. d.	0,392	0,630
2015	0,519	0,377	n. d.	0,386	n. d.
2016	0,533	0,368	n. d.	0,385	n. d.
2017	0,533	0,372	n. d.	0,391	n. d.
2018	0,539	0,375	n. d.	0,385	n. d.
2019	0,534	n. d.	n. d.	0,382	n. d.
2020	0,489	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial (2022).

En todo caso, el diagnóstico del rumbo futuro a seguir para mejorar la cooperación internacional para el desarrollo sostenible es claro:

- Permanencia de la cooperación en el entorno internacional. La política de cooperación internacional aunaría todos los esfuerzos para solucionar los problemas urgentes en los países en desarrollo, estableciendo una fecha exacta y acciones

concretas. Es cierto que los ODS consideran los problemas universales que entorpecen el desarrollo con una visión más amplia en comparación con los ODM. Sin embargo, sería necesario investigar el verdadero fin de las acciones políticas de los donantes. Para ello, se analiza el procedimiento de la cooperación desde arriba (políticas mejor diseñadas) hacia abajo (las soluciones y los cambios en el nivel de vida en el destino), centrandó el análisis en la rendición de cuentas y la corresponsabilidad. Se deben plantear proyectos eficaces y transparentes. Además, hay que tener en cuenta que la AOD, en muchas ocasiones, está relacionada con intereses de política exterior, hecho que disminuye la eficacia de la cooperación para el desarrollo mundial.

- Mejora de las reglas de la cooperación internacional. Se han establecido los ODS para la cooperación al desarrollo sostenible hasta 2030. Durante el proceso de actuación, se deben seguir directrices políticas a nivel global, prestar mayor atención a los derechos humanos, mejorar la cooperación económica y proteger el medioambiente para lograr un desarrollo sostenible. Es necesario considerar aspectos concretos de los países en vías de desarrollo y adecuar las actuaciones al entorno local.
- Mejora de la financiación. Un factor muy importante de la política de cooperación al desarrollo es garantizar que haya financiación suficiente. Esta debe ser además estable y coherente en los países en desarrollo.
- Mejora de la eficacia de la ayuda. La ayuda al desarrollo presenta deficiencias tales como su condición discrecional, unilateral y no vinculante, supeditada a los intereses de los donantes. Es necesario dirigir la eficacia de la cooperación a los cinco niveles recogidos en la Declaración de París (apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad). Del mismo modo, la ayuda debe adaptarse a la situación de los países beneficiarios mediante la investigación local.

1.5 Resumen

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, la cooperación se ha utilizado como herramienta en un marco de enfrentamiento geopolítico. Se puede afirmar que hasta la década de los 70 y 80, debido a la crisis del petróleo, la Guerra de Vietnam y la crisis de endeudamiento de los países en desarrollo, la relación de dependencia entre norte y sur fue en aumento. Posteriormente, en los años 90, se contó con el *dividendo de la paz*: surgió un nuevo consenso internacional y la cooperación se volvió a concentrar en el desarrollo económico a causa de la globalización. Al entrar en el nuevo siglo, se prestó una mayor atención a la eficiencia de la AOD para el desarrollo sostenible. Por ello, con el fin de aunar los esfuerzos globales por una cooperación al desarrollo eficaz, se establecieron tanto los ODM como los ODS. Indiscutiblemente ha mejorado mucho nuestra esperanza de vida, pero aún queda un largo camino por recorrer, tanto en lo que respecta a los países donantes como a los receptores.

En síntesis, este capítulo ha contribuido a la comprensión del concepto de la cooperación al desarrollo, en concreto, sus nociones básicas, objetivos, instrumentos, modalidades, procedimientos y evolución. De esta forma, es posible diagnosticar los desafíos de la cooperación. Se ha presentado una perspectiva holística de la cooperación internacional al desarrollo y, más concretamente, de la cooperación Norte-Sur. En el siguiente capítulo, se analizarán los cambios en la cooperación al desarrollo a raíz del surgimiento de la cooperación Sur-Sur.

CAPÍTULO 2. LA COOPERACIÓN SUR-SUR

En el capítulo anterior, se ha analizado la arquitectura de la cooperación al desarrollo desde la perspectiva de la cooperación Norte-Sur, considerada como la cooperación tradicional. En la actualidad existe un amplio consenso académico acerca de que el régimen de ayuda se encuentra en un proceso de transformación. Diversos académicos han destacado la importancia de los «donantes emergentes» y los donantes que no pertenecen al Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) como principales actores en dicho proceso (Mawdsley, 2012a). En relación con el fin de la pobreza y el desarrollo económico, la afirmación de que la ayuda oficial al desarrollo (AOD) debe ser concesional, es cuestionable, puesto que hay otros instrumentos que facilitan en mayor medida la transformación estructural, como la inversión de capital y los préstamos no concesionales para infraestructura, que están excluidos de la definición de la AOD por la OCDE (Lin & Wang, 2017). El proceso de fracturación sistémico de la ayuda al desarrollo muestra la crisis existencial de la arquitectura institucional de la ayuda, la cual también es una crisis de la revolución identitaria de la ayuda (Vadell, Lo Brutto, & Cesar, 2020; Wood, 2008).

A la vista de los cambios en el sistema internacional y del surgimiento de la cooperación liderada por los países emergentes, es necesario examinar la cooperación al desarrollo considerando diversos aspectos: el binomio donante-receptor; los objetivos de autoayuda y promoción, en lugar del fin de la pobreza como propósito; así como los instrumentos para el desarrollo social. La innovadora solidaridad entre los países en vías de desarrollo se convierte en la nueva fuerza en la cooperación internacional al desarrollo.

A raíz de ciertas transformaciones, tales como la proclamación de la Agenda 2030 y el cambio en los debates sobre la cooperación, la cooperación Sur-Sur se basa en la idea de que «el sur debe conocer más al sur» (Malacalza, 2020a), y se lleva a cabo como complemento de la cooperación al desarrollo tradicional (OCDE, 2008). Por ello, la cooperación Sur-Sur se analiza del mismo modo que se analiza la tradicional: a través de sus actores, objetivos, modalidades e instrumentos, al tiempo que se estudia su evolución desde su nacimiento. Pese a no tener un gran alcance internacional, la cooperación Sur-

Sur ha pasado a formar parte de la nueva etapa de la cooperación, ganando relevancia, especialmente en el periodo anterior a 2008, gracias al crecimiento de los países emergentes y a su, aún entonces reciente, papel de donantes y su intención de cambiar el sistema internacional vigente.

La hipótesis de este capítulo asume la necesidad de la reforma de la eficacia de la ayuda y es que los países en desarrollo son ahora más conscientes de sus propios problemas de desarrollo. Por ello, para poder cumplir los objetivos macro para el desarrollo, la asignación de los recursos de la cooperación debería ser más eficaz. Además, la ayuda por sí sola no puede proporcionar los recursos suficientes para alcanzar eficazmente los objetivos de desarrollo. La ayuda debe utilizarse para atraer capital privado y estimular la actividad económica y comercial con el fin de promover el crecimiento económico.

El capítulo se divide en 3 partes: en primer lugar, se profundiza en las concepciones básicas de la cooperación Sur-Sur, prestando especial atención a las comparaciones con la cooperación tradicional, teniendo en cuenta tanto las características heredadas de esta como sus diferencias. En segundo lugar, se describe al nacimiento de la cooperación Sur-Sur en el siglo pasado, la envergadura alcanzada desde el año 2000 en cuanto a su reemergencia, su creciente relevancia y los diversos conflictos asociados. Por último, se analizan los perfiles y los desafíos de esta cooperación para comprender su camino futuro.

2.1 Conceptos básicos de la cooperación Sur-Sur

2.1.1 Naturaleza de la cooperación Sur-Sur

La OCDE (2021) define la cooperación Sur-Sur (CSS) como el intercambio de conocimientos y recursos entre los países de ingresos medianos, con el objetivo de identificar prácticas efectivas; cuestión que revela un cambio en la estructura de la cooperación al desarrollo. A este respecto, la primera gran diferencia entre la cooperación tradicional y la cooperación Sur-Sur es el marco económico de los donantes. La cooperación Sur-Sur se lleva a cabo únicamente entre países en desarrollo debido a su

interdependencia en el ámbito político, económico, social, cultural, ambiental y tecnológico; y puede tomar forma de cooperación bilateral, regional, subregional o interregional. Además, otorga gran importancia al desarrollo recíproco en lugar de a una ayuda al desarrollo que fácilmente tiende a resonar a la historia de las colonizaciones³.

La cooperación Sur-Sur es una herramienta de cooperación horizontal y aprendizaje mutuo, sustancialmente distinta a la cooperación jerárquica entre países desarrollados del norte y países en desarrollo del sur (Mattheis, 2016), y centrada en la manera de conseguir materializar la colaboración en experiencias válidas de encuentro e intercambio con el fin de construir alianzas que trasciendan lo económico y favorezcan la consolidación de su posición internacional. La cooperación Sur-Sur se define como la *cooperación técnica entre países en desarrollo* (CTPD), y está muy vinculada a su homóloga, la cooperación económica entre países en desarrollo (CEPD) (López, 2014). Así, la cooperación Sur-Sur intenta promover una política distinta en el proceso, no solo basada en reuniones de consulta sobre cuestiones estratégicas, comerciales y solidarias. Se acentúa también la cuestión del desarrollo económico en la cooperación, con modalidades como las líneas de créditos a la exportación y la integración económica regional, no incluidas en la AOD de la cooperación tradicional.

En definitiva, la cooperación Sur-Sur se considera una forma complementaria de cooperación internacional para el desarrollo que acelera y multiplica los efectos del desarrollo. Existe además una convergencia global hacia las metas del desarrollo establecidas por la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que en su mayoría se centran en promover el desarrollo de los países del sur (López, 2014). Cabe destacar también la cooperación triangular, que alude a la combinación de países, organizaciones internacionales, sociedad civil, sector privado, organizaciones filantrópicas privadas y otras entidades, que trabajan juntos para crear soluciones flexibles,

³ La mayoría de los países del sur (excepto Rusia) mantienen una historia de colonización por los países del norte; por consiguiente, el principio de la cooperación Sur-Sur tiene como característica la lucha anticolonial, así como alcanzar la posindependencia (Eduardo, 2018).

rentables y novedosas en aras de alcanzar una cooperación al desarrollo innovadora y colaborativa (OCDE, 2021a).

2.1.2 Actores de la cooperación Sur-Sur

Antes de estudiar los actores que participan en la cooperación Sur-Sur, conviene señalar que no existe una diferencia radical entre estos y los de la cooperación tradicional. En la actualidad, estos siguen recibiendo a su vez ayuda de la cooperación tradicional. Por ello, el binomio de los actores donantes-receptores es la característica extraordinaria de la cooperación Sur-Sur (Mawdsley, 2012a); y se les llama *nuevos donantes*, ya que sus niveles de cooperación han aumentado notablemente en la última década, y su papel en la cooperación internacional para el desarrollo es cada vez más destacado (Luijkx, 2017). Históricamente, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE rechazó esta cooperación por considerar que no tendría demasiada influencia (Ojeda, 2010). Hoy día los países emergentes están en proceso de industrialización y se están convirtiendo en economías desarrolladas gracias a su crecimiento económico, así como por el incremento de su estatus internacional. Estos estados se han convertido en los líderes de la cooperación Sur-Sur, y reclaman que la cooperación al desarrollo sea un ejercicio de solidaridad entre los países que fomente el intercambio de experiencias comunes en torno a sus posiciones relativamente débiles en la economía mundial para así alcanzar el desarrollo conjuntamente (Mawdsley, 2012b). Por el hecho de pertenecer al mismo grupo de nivel de desarrollo, la cooperación Sur-Sur rechaza el uso del término *donante* y opta por el de *socio*.

Por otro lado, entre los actores proveedores de la cooperación Sur-Sur también se encuentran las organizaciones públicas y privadas. Estas últimas se refieren tanto a empresas con fines lucrativos como a entidades sin fines de lucro, tales como colectivos sociales, sindicatos, universidades privadas y asociaciones y fundaciones filantrópicas.

En lo que respecta a las iniciativas de los actores públicos, los cuales todavía lideran las políticas de cooperación, es posible distinguir entre las que son de cooperación

bilateral y las iniciativas de cooperación multilateral. Los actores de la cooperación bilateral son los gobiernos centrales de los países donantes y receptores, las Administraciones públicas regionales y locales, las universidades públicas, etc. Los actores multilaterales y financieros de la cooperación Sur-Sur conforman los bancos regionales, como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (por su sigla en inglés: AIIB) y el Nuevo Banco de Desarrollo del BRICS (NBD BRICS), que constituyen la alternativa a los organismos financieros multilaterales controlados por los países del norte.

Por último, cabe mencionar también la participación en capitales de empresas públicas o mixtas que operan en los países beneficiarios y cuentan con programas de asistencia técnica, proyectos de desarrollo y promueven la colaboración.

2.1.3 Objetivos de la cooperación Sur-Sur

Los principales objetivos de la cooperación Sur-Sur, según el plan de acción de Buenos Aires para promover y realizar cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD), aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1978 (resolución 33/134), son: «fomentar la autosuficiencia de los países en desarrollo aumentando la capacidad creativa; aumentar la cantidad y mejorar dicha cooperación; crear y fortalecer las capacidades tecnológicas en los países en desarrollo para mejorar la eficacia; aumentar y mejorar las comunicaciones para alcanzar una mejor comprensión de los problemas comunes y un mejor acceso a los conocimientos y experiencias existentes, así como para crear nuevos conocimientos relativos a la solución de los problemas de desarrollo».

A este efecto, Naciones Unidas considera que el primer objetivo de la cooperación Sur-Sur es aumentar la autoconfianza de los países en vías de desarrollo, con la finalidad de fortalecer su posición en el sistema internacional. El fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur fomenta la comunicación y un intercambio más amplio entre los países en desarrollo, de forma bilateral, multilateral, subregional e interregional, etc. (Ojeda & Surasky, 2014). Por otra parte, el afianzamiento de la cooperación Sur-Sur activa la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas,

2019). Por todo ello, la OCDE considera a la cooperación Sur-Sur como complemento de la cooperación tradicional (OCDE, 2008).

Además, los países del sur intentan hallar modos alternativos de cooperación para reforzar su poder diplomático y de negociación internacional a través del diálogo político (Naciones Unidas, 2019). Se pretende que estas relaciones solo se desarrollen entre los países del sur y basándose en los valores de solidaridad, amistad, no injerencia, igualdad y de la creación de una alianza en la que todos salgan beneficiados (*win-win partnership*) (Kourouma, 2016). De esa forma, la cooperación económica desempeña un papel más relevante, especialmente el comercio entre los mercados del sur. Así pues, la cooperación Sur-Sur se centra más en la promoción que en la ayuda para el desarrollo, a través del intercambio de experiencias técnicas y conocimientos en una gran variedad de áreas (Ojeda, 2010).

Dicha cooperación procedente de los países emergentes prevé una alianza entre sí y la competición con la cooperación Norte-Sur. La planificación del Acuerdo de Reservas de Contingencia (ARC) por BRICS tiene como finalidad evitar presiones de liquidez a corto plazo, fortalecer la red de seguridad financiera global y complementar los acuerdos internacionales existentes dominados por los países del norte (Sharma, 2018). Como resultado, se iniciaría un modelo de cooperación que reduciría la dependencia del dólar como moneda que rige los intercambios y que domina buena parte de los activos que poseen los miembros del bloque sur (Eduardo, 2018).

Asimismo, la política de la cooperación Sur-Sur gira alrededor de la soberanía y la autonomía en su sentido estratégico-político en el sistema internacional. En particular, el objetivo evidente de la cooperación Sur-Sur es construir una conciencia colectiva en las deliberaciones de las Naciones Unidas frente a la configuración asimétrica Norte-Sur. De este modo, se utiliza la cooperación Sur-Sur como un instrumento de acción exterior por los países subdesarrollados. Aquí, cabe detenerse en los impulsores donantes de la cooperación Sur-Sur. El principal motor de política de cooperación internacional de los países emergentes son los intereses político-estratégicos. En consecuencia, dichos países salen reforzados por la cooperación al desarrollo en lo que se refiere a su posición en el

sistema internacional o regional. Es el caso de la cooperación agrícola de Brasil en África; o entre Brasil e India, donde grandes empresas apoyan a empresas públicas en otras regiones meridionales; o de Rusia, que pretende restaurar el capitalismo y ejercer una gran influencia en los estados independientes que antiguamente formaban parte de la Unión Soviética (URSS); o de la cooperación china en su búsqueda de ampliar su influencia en los países del sur.

Por último, la cooperación Sur-Sur alude más a la coherencia social que a la política democrática. Los objetivos extraordinarios de la cooperación Sur-Sur son la ayuda, el sustento y apoyo mutuos en forma de intercambio, con la igualdad como base. La premisa de la cooperación es no interferir en los asuntos internos entre los asociados y respetar su independencia, soberanía nacional, diversidad e identidad cultural y contenido local (OCDE, 2008).

2.1.4 Modalidades de la cooperación Sur-Sur

Prosiguiendo con la comparación entre la cooperación Sur-Sur y cooperación tradicional, hay que señalar que las acciones de los proveedores de la cooperación Sur-Sur son similares a las de los donantes tradicionales. Sin embargo, aquí únicamente se estudiarán las diferentes modalidades. Se analizarán la cooperación regional y la cooperación triangular en lo que a la canalización de la ayuda se refiere; y se tendrán especialmente en consideración las funciones de la cooperación económica y la cooperación técnica en la transferencia natural de la cooperación Sur-Sur.

En primer lugar, la cooperación Sur-Sur pretende sobre todo establecer una arquitectura regional consolidada. Esto no solo hace referencia a una concepción geográfica a través de una historia y cultura similares, sino al proceso de construir la regionalización, esencialmente como un instrumento para complementar, mejorar o proteger el papel del estado y el poder del gobierno en la región interdependiente (Hettne y Söderbaum, 1998). Desde esta perspectiva, la cooperación Sur-Sur se considera como una herramienta de gobernación local para la regionalización. La cooperación Sur-Sur

hace hincapié en la integración económica regional, diseñada por los estados o gobiernos, con el propósito de reducir los obstáculos en el intercambio mutuo de bienes, servicios, capitales y tránsito de personas, con el establecimiento de zonas de libre comercio, unión aduanera, mercado común y unión económica (Hettne y Söderbaum, 2000). Al mismo tiempo, se pretende establecer instituciones para consolidar esta colaboración, a pesar de la existencia de conflictos fronterizos, disputas ideológicas entre países y, en algunos casos, una clara asimetría económica. Como ejemplos, en Asia, están la Asociación de las Naciones de Asia Sudoriental (ANASE) y la Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional (ASACR); en América Latina, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la Alianza del Pacífico (AP) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC); en África, la Unión Africana (UA), los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP), la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), la Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC), la Comunidad de Desarrollo de África Austral (CDAA), la Comunidad Africana Oriental (CAO) y la Comisión del Océano Índico (COI). En cualquier caso, el regionalismo de la cooperación Sur-Sur está más centrado en la integración y la complementariedad del mercado dentro de un espacio geográfico nacional particular, y presta menos atención a la convergencia de la interacción social y política. Las iniciativas de instituciones financieras regionales garantizarían estos mecanismos a medio-corto plazo, tales como el establecimiento del Banco del Sur en América Latina, o el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB, por su sigla en inglés) para apoyar la financiación de proyectos de infraestructuras mediante préstamos en la región de Asia.

En segundo lugar, la cooperación Sur-Sur se ha desarrollado junto con el despliegue de la cooperación internacional, fenómeno que corresponde a la *cooperación triangular*: la modalidad apreciativa de la combinación de la cooperación Norte-Sur y la cooperación Sur-Sur, especialmente reseñable por mejorar la eficacia de la cooperación para el desarrollo. La OCDE (2021) define la cooperación triangular como la combinación de

tres roles, que pueden variar a lo largo de la implementación de la iniciativa: el *socio fundamental* tiene experiencia probada en el tema y comparte sus recursos, conocimientos y experiencia; pueden ser países desarrollados u organismos dirigidos por grupos de países del norte para poner en marcha programas o proyectos de cooperación al desarrollo (UNDP, 2012). Por su parte, el *socio beneficiario* busca el apoyo o la ayuda para abordar un desafío de desarrollo específico; mientras que el *socio facilitador* ayuda a conectar al beneficiario y al socio fundamental, a la vez que adopta el papel de pivote, proveyendo la colaboración financiera en los países beneficiarios. Así, el socio facilitador desempeña un papel neutral con el fin de amortiguar los conflictos entre los otros dos socios y lograr que la cooperación resulte eficaz. Estos actores pueden ser países, organizaciones internacionales, sociedades civiles, sectores privados, sindicatos o filantropías privadas. La cooperación triangular supera la relación tradicional donante-receptor y crea coaliciones en búsqueda de objetivos comunes de desarrollo. Es conveniente señalar que actualmente, los países emergentes como subdonantes tienden a realizar este tipo de cooperación, como consecuencia de su experiencia en la recepción de la ayuda al desarrollo. Además, cabe recordar que la cooperación triangular también abarca la cooperación Sur-Sur-Sur, ya sea a través de instituciones creadas por los países del sur o a través de un país emergente que aporta directamente recursos para que otros dos realicen las acciones de cooperación (Martín, 2015).

En tercer lugar, la cooperación económica entre países en desarrollo (CEPD) es la modalidad más fiable y sostenible de la estrategia de la cooperación Sur-Sur. Por un lado, igual que la cooperación tradicional, los donantes invierten o financian a través de fondos o créditos concesionales en los países beneficiarios. Por otro lado, la cooperación Sur-Sur se traduce en un mayor volumen de comercio Sur-Sur con el intercambio como base (UNOSSC, 2021), caracterizado por perseguir el precio bajo de los productos y por el bajo poder adquisitivo en los países en desarrollo. El comercio entre los países en desarrollo ya se ha considerado como impulsor del desarrollo económico (Bernhardt, 2016). Esta actividad implica el empleo de concesiones y préstamos no concesionales para promover las exportaciones de los países proveedores, las inversiones rentables o financieras con rendimientos específicos o la explotación de recursos naturales (Luijckx,

2017). La exportación de los países del sur ha aumentado muy rápidamente (en 2018, representaba un 48 % de la exportación mundial) (UNCTAD, 2022a). Más detalladamente, las estimaciones indican que los desembolsos de China EximBank a otros países estaban en torno a los 43.000 millones de dólares en dicho año, y en 2019 descendieron en más de 200 millones de dólares (China EximBank, 2019). Otros proveedores de países emergentes también proporcionaron financiación comercial a los países en desarrollo. En 2018, la exportación de bienes y servicios ascendió a casi los 24.000 millones de dólares en Brasil (CEPAL, 2019). Las líneas de crédito del India EximBank alcanzaron los más de 25.000 millones de dólares en 2019 (*India EximBank*, 2020). Por último, en 2019, el Banco de Desarrollo de Sudáfrica prestó más de 530 millones de dólares a otros países africanos, mientras que la Corporación Africana de Desarrollo Industrial aprobó 917 millones de dólares (Republic of South Africa, 2020).

Por último, la cooperación técnica entre los países en desarrollo (CTPD) es la modalidad imprescindible de la cooperación Sur-Sur en cuanto a las formas de colaborar y de compartir conocimientos, habilidades, expertos, iniciativas exitosas, soluciones para el desarrollo, así como transferencias de tecnología. En 1978, el Plan de Acción de Buenos Aires fue el primer paso formal para promover la cooperación técnica entre los países en desarrollo, considerada como complemento a la transferencia tecnológica Norte-Sur, previamente promocionada por el mundo desarrollado. La cooperación técnica entre los países del sur podría definirse como un esfuerzo asociativo pionero para fortalecer su poder diplomático y de negociación internacional a través del diálogo político (Naciones Unidas, 2021).

2.1.5 Caracterización de la cooperación Sur-Sur

Los instrumentos de la cooperación Sur-Sur rompen con la definición estricta de la cooperación tradicional, pese a que la ayuda oficial todavía es el instrumento central de esta. La cooperación Sur-Sur ha sido argumentada de manera convincente y solidaria entre países en desarrollo para promover el desarrollo internacional y regional, e incluye no solo las donaciones y la cooperación técnica, sino también la integración económica

regional, el comercio, la inversión y las líneas de crédito a la exportación; aspectos que han cobrado una importancia primordial.

A continuación, se estudian los esfuerzos de la cooperación Sur-Sur a partir del año 2000 (a partir de los datos de la OCDE), momento en el que se produce la reemergencia de la cooperación Sur-Sur.

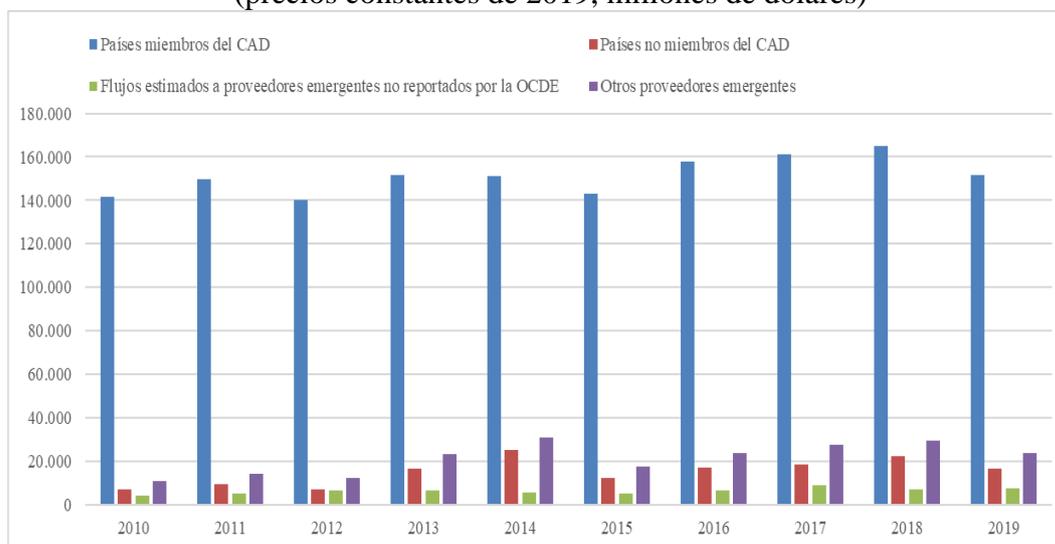
A. Situación general

A partir del año 2000, la cooperación internacional al desarrollo entró en una nueva etapa, y la cooperación Sur-Sur aumentó significativamente, ambos hechos reconocidos por la OCDE en 2008. Hasta el año 2011, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) había acordado colaborar con países no miembros del CAD y otras organizaciones con el propósito de establecer objetivos comunes comprometidos con los esfuerzos de la ayuda (OCDE, 2015).

Actualmente, la AOD de los países del CAD todavía representa la mayor parte de la ayuda total, pero los donantes de los países del sur intentan aumentar su relevancia en la ayuda al desarrollo, en concreto, los países árabes, los de la Unión Europea no pertenecientes al CAD y los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), algunos países asiáticos, como Turquía y Tailandia, y algunos países latinoamericanos, como México, Chile, Colombia y Costa Rica.

En 2010, la ayuda ofrecida por los países del sur solo correspondía al 15 % de la ayuda total, en torno a los 22.000 millones de dólares. En 2014, esta cifra había ascendido a más de 61.000 millones de dólares y ya representaba el 34 % del total, alcanzándose en ese año el máximo. Sin embargo, dicha ayuda descendió notablemente en 2015. En 2019, debido a la crisis sanitaria, descendió hasta el 27 % de la ayuda total, en torno a los 47.000 millones de dólares (gráfico 17 y 18, y tabla 15).

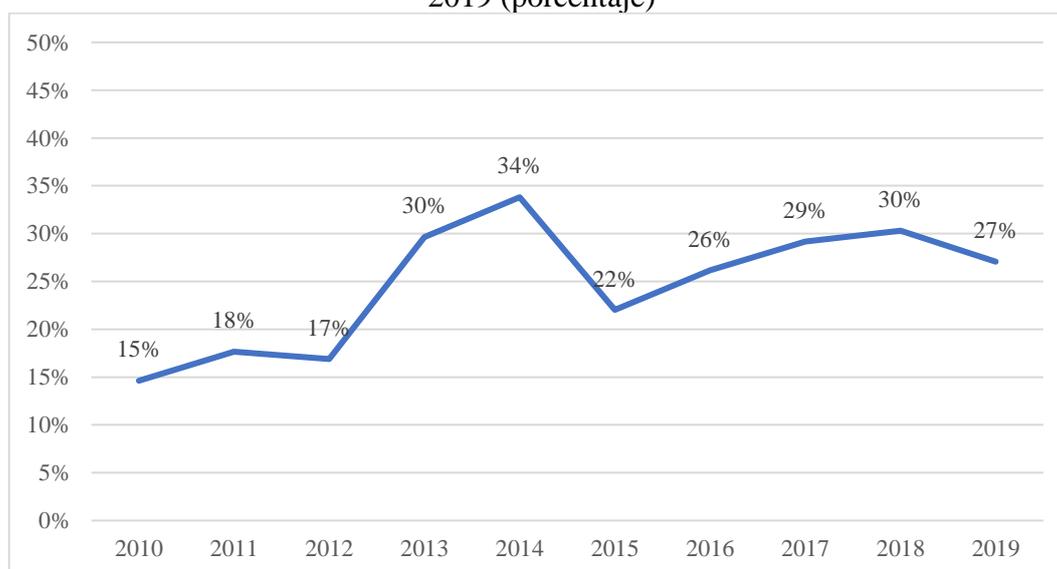
Gráfico 17. Ayuda al desarrollo por países no miembros del CAD, 2010-2019 (precios constantes de 2019, millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2020d).

Notas: Los 20 países no miembros del CAD, reportados por la OCDE son Azerbaiyán, Bulgaria, Croacia, Chipre, Estonia, Israel, Kazajistán, Kuwait, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Malta, Rumanía, Federación Rusa, Arabia Saudí, Taiwán, China, Tailandia, Timor Oriental, Turquía y Emiratos Árabes Unidos. Los 10 países emergentes no reportados por el CAD son Brasil, Chile, República Popular China, Colombia, Costa Rica, India, México, Catar y Sudáfrica. Cabe añadir que Hungría se incorporó al CAD en 2013. Antes de esa fecha estuvo incluida en los países no miembros del CAD.

Gráfico 18. Evolución de la ayuda para el desarrollo en la cooperación Sur-Sur, 2010-2019 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2020d).

Tabla 15. Ayuda para el desarrollo por países no miembros del CAD, 2010-2019
(precios constantes de 2019, millones de dólares)

Años	Países miembros del CAD	Países no miembros del CAD	Flujos estimados a proveedores emergentes no reportados por la OCDE	Otros proveedores emergentes	Total
2010	141.800	7.100	4.300	11.000	153.200
2011	149.600	9.500	5.200	14.300	164.300
2012	140.000	7.100	6.600	12.100	152.900
2013	151.800	16.800	6.800	23.200	157.900
2014	151.100	25.200	5.600	30.700	181.900
2015	143.100	12.500	5.200	17.700	160.800
2016	157.600	17.200	6.500	23.700	181.200
2017	161.400	18.600	8.800	27.500	188.200
2018	164.800	22.200	7.200	29.500	194.300
2019	151.700	16.500	7.300	23.700	175.400

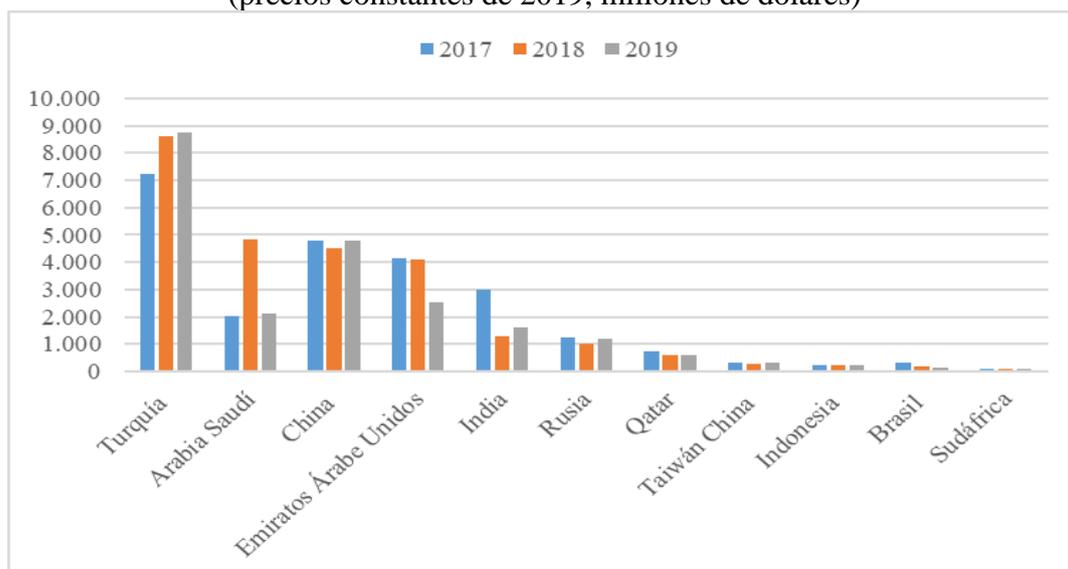
Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2020d).

B. Situación reciente de los países donantes

Con relación a los países proveedores del sur, Turquía se situaba en la primera posición en 2019, con algo menos de 9.000 millones de dólares, y de esa manera ya cumplía con el 0,7 % del PIB destinado a la asistencia de la ayuda oficial. China ha reforzado su cooperación en los últimos años. En 2017 y 2019, China fue el segundo país donante del sur, pero en 2018 pasó a ser el tercer país donante situado por detrás de Arabia Saudí. La aportación de los países árabes ganó relevancia, especialmente la de Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudí y Catar, que se situaron en el tercer, cuarto y séptimo puesto de los países proveedores de la cooperación bilateral en 2019. Las actividades de estos países árabes se concentran en sectores de infraestructura y servicios, tales como transporte y almacenamiento, energía, bancos y servicios financieros y empresariales (OCDE, 2021a). Desde entonces, India, Rusia, Catar, Turquía, Taiwán, Indonesia y Brasil son los diez principales donantes en la cooperación Sur-Sur y en la cooperación triangular (gráfico 19 y tabla 16).

Cabe añadir que Sudáfrica llegó a la undécima posición de la cooperación Sur-Sur entre 2017 y 2019. Diversos estados latinoamericanos, como es el caso de México y Chile, y países asiáticos, como Tailandia, también se encuentran entre los principales proveedores de la cooperación Sur-Sur (OCDE, 2021b).

Gráfico 19. Diez países donantes principales, 2017-2019
(precios constantes de 2019, millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2020d).

Notas: Los datos de China, India, Brasil y Sudáfrica son estimaciones de la OCDE. No obstante, los datos de Brasil son significativamente menores que las cifras proporcionadas por el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA). Y las cifras de China no incluyen lo que el gobierno chino denomina «préstamos en condiciones favorables» (Luijckx, 2017).

Tabla 16. Diez principales países donantes, 2017-2019
(precios constantes de 2019, millones de dólares)

País	2019	2018	2017
Turquía	8.766	8.612	7.129
Arabia Saudí	2.109	4.839	2.013
China	4.800	4.500	4.800
Emiratos Árabes Unidos	2.538	4.116	4.123
India	1.600	1.300	3.000
Rusia	1.200	999	1.219
Catar	578	601	744
Taiwán China	322	292	333
Indonesia	219	230	208
Brasil	148	160	316
Sudáfrica	106	111	104

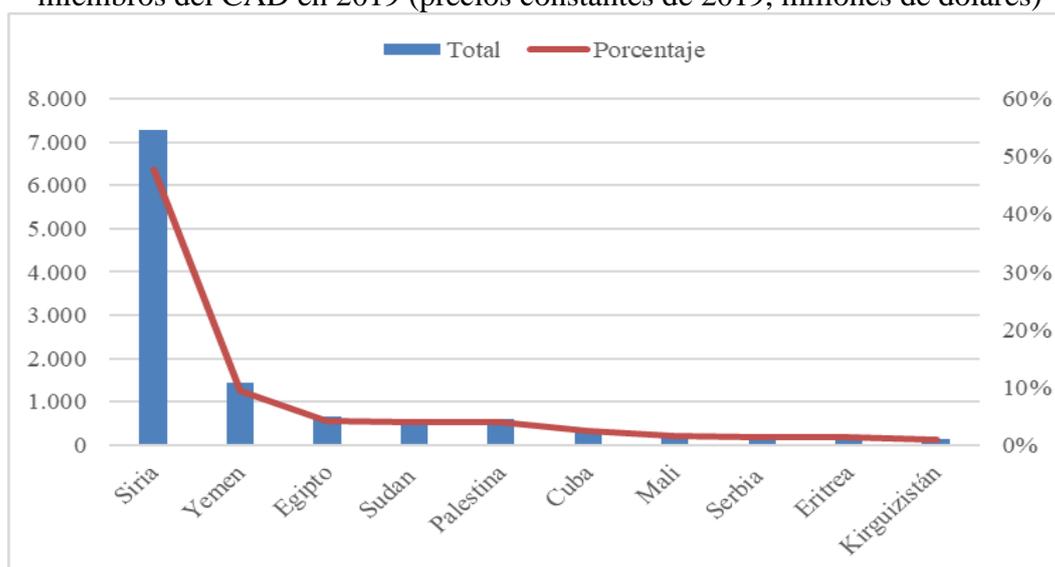
Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2020d).

C. Situación reciente de los países receptores

Si bien Siria ha sido el mayor receptor de AOD de la cooperación tradicional, también ha sido el país que mayor cantidad de AOD recibió desde la cooperación Sur-Sur (48 % en 2019), más de 7.000 millones de dólares. Yemen fue el segundo país, con más de 1.000 millones de dólares de ayuda (9 %). Egipto, Sudán y Palestina recibieron prácticamente la misma cantidad, alrededor de 600 millones de dólares de la ayuda (4 %). Cuba recibió 379 millones de dólares y Mali 256 millones de dólares. Otros tres países receptores de la cooperación Sur-Sur son Serbia, Eritrea y Kirguistán. Estos 10 países fueron los principales receptores de la cooperación Sur-Sur en 2019 (gráfico 20 y tabla 17).

Si se examina, por continentes, la AOD ofrecida por los donantes no miembros del CAD, se advierte que África ha recibido la mayor cantidad de la AOD en los últimos diez años y Asia ocupa el segundo lugar. Cabe destacar que Oriente Medio ha obtenido gran cantidad de ayuda al desarrollo por parte de la cooperación Sur-Sur. Europa Central y Oriental ocuparon el tercer lugar en 2020 y, posteriormente, estuvo América Latina en esa posición. Los países oceánicos recibieron menor cantidad de ayuda proveniente de la cooperación Sur-Sur (gráfico 21 y tabla 18).

Gráfico 20. Diez principales países beneficiarios que han recibido ayuda por países no miembros del CAD en 2019 (precios constantes de 2019, millones de dólares)



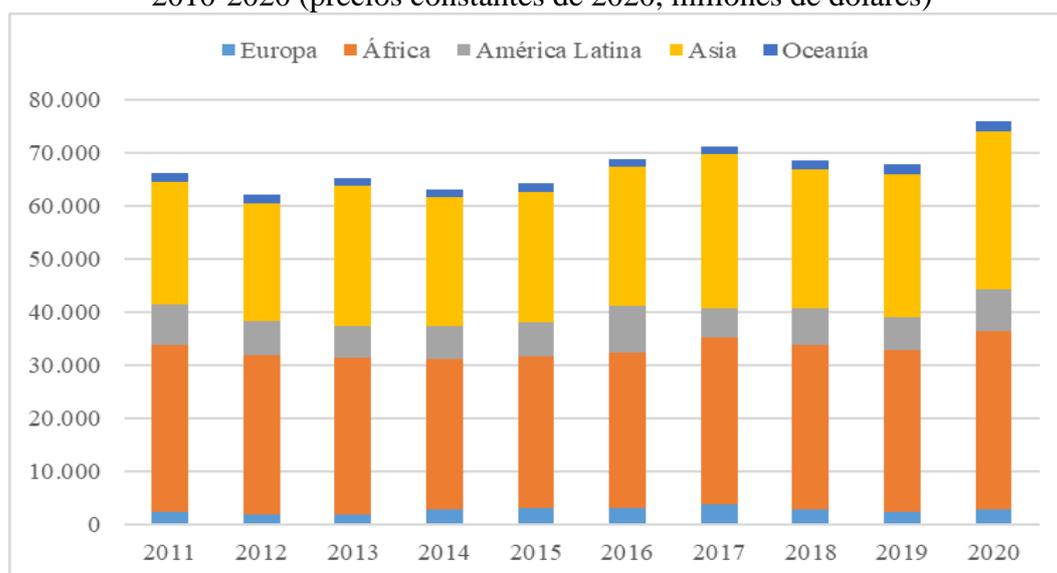
Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2022c).

Tabla 17. Diez principales países beneficiarios que han recibido ayuda por países no miembros del CAD en 2019 (precios constantes de 2019, millones de dólares)

País	Total	Porcentaje
Siria	7.281	48 %
Yemen	1.425	9 %
Egipto	651	4 %
Sudán	600	4 %
Palestina	596	4 %
Cuba	380	2 %
Mali	256	2 %
Serbia	214	1 %
Eritrea	193	1 %
Kirguizistán	135	1 %

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2022c).

Gráfico 21. Distribución de la AOD por países no miembros del CAD por continentes, 2010-2020 (precios constantes de 2020, millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2022c).

Tabla 18. Distribución de la AOD por países no miembros del CAD por continentes, 2010-2020 (precios constantes de 2020, millones de dólares)

Años	Europa	África	América Latina	Asia	Oceanía
2011	2.493	31.443	7.439	23.274	1.652
2012	2.037	29.916	6.532	22.076	1.571
2013	1.961	29.479	5.974	26.384	1.533
2014	3.015	28.248	6.233	24.183	1.410
2015	3.145	28.579	6.297	24.602	1.575
2016	3.246	29.153	8.885	26.097	1.375
2017	3.771	31.384	5.706	28.839	1.572
2018	3.009	30.789	6.906	26.170	1.671
2019	2.541	30.417	6.049	27.059	1.699
2020	2.805	33.773	7.665	29.768	1.880

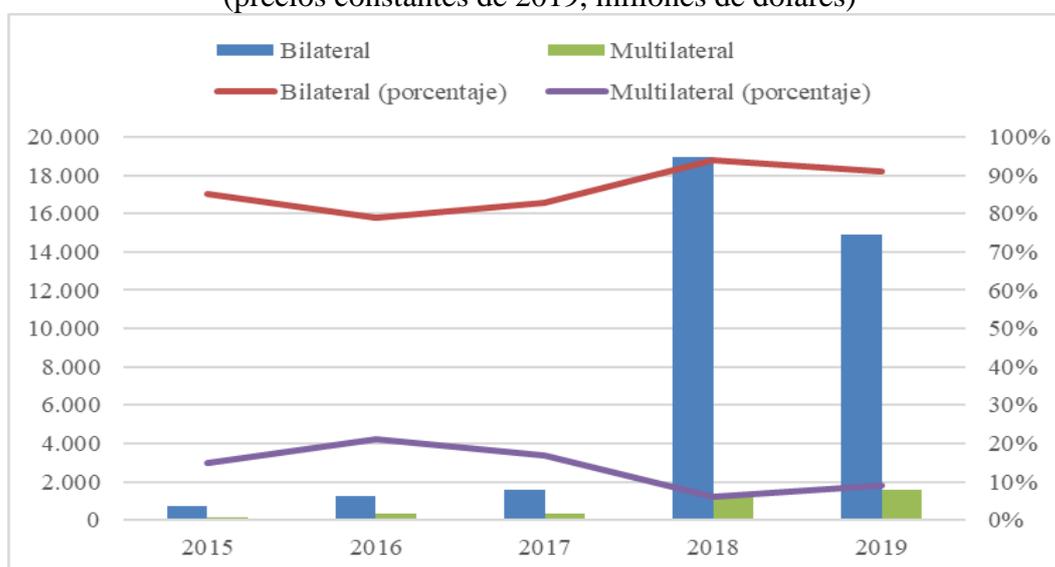
Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2022c).

D. Canalización de la ayuda de la cooperación Sur-Sur

En lo referente a canalización de la ayuda, los donantes de los países del sur prefieren la ayuda bilateral: un 90 % de la ayuda corresponde a dicha tipología. En 2018, la cooperación bilateral alcanzó casi los 19.000 millones de dólares (94 % de la cooperación); en cambio, la cooperación multilateral solo estuvo en torno a los 1.000 millones de dólares. Hasta 2019, los importes correspondientes a la ayuda bilateral disminuyeron, mientras que la cooperación multilateral aumentó en 253 millones de dólares (3 % más que el año anterior) (gráfico 22 y tabla 19).

Respecto a la cooperación multilateral, los países del sur también tratan de controlar la gestión de los países beneficiarios; por ello, a excepción de los países árabes, la mayor parte de la cooperación multilateral se orienta hacia la ayuda marcada. China destinó más de 1.000 millones de dólares a la ayuda marcada en 2018 y 75 millones de dólares a la ayuda no marcada. Rusia y Taiwán destinaron todo a la ayuda marcada. En cambio, los países árabes se decantaron por la cooperación multilateral no marcada (gráfico 23 y tabla 20).

Gráfico 22. Ayuda canalizada: bilateral y multilateral, 2015-2019
(precios constantes de 2019, millones de dólares)



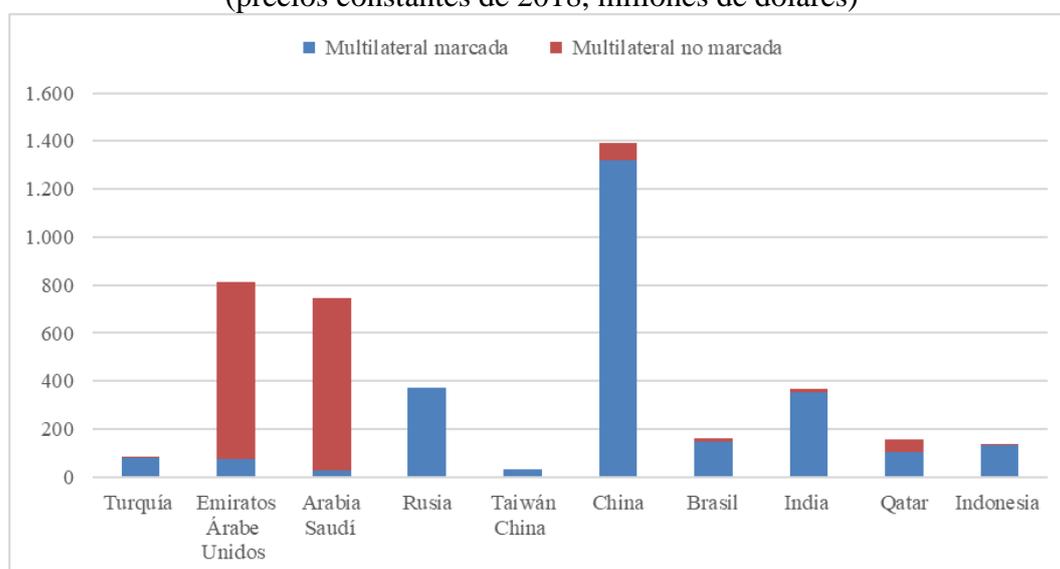
Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2022c).

Tabla 19. Ayuda canalizada: bilateral y multilateral, 2015-2019
(precios constantes de 2019, millones de dólares)

Años	Bilateral	Bilateral (porcentaje)	Multilateral	Multilateral (porcentaje)
2015	730	85 %	125	15 %
2016	1.231	79 %	333	21 %
2017	1.611	83 %	320	17 %
2018	18.944	94 %	1.305	6 %
2019	14.894	91 %	1.558	9 %

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2022c).

Gráfico 23. Ayuda de las organizaciones multilaterales en 2018
(precios constantes de 2018, millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2022d).

Tabla 20. Ayuda de las organizaciones multilaterales, 2018
(precios constantes de 2018, millones de dólares)

País	Multilateral marcada	Multilateral no marcada
Turquía	79	2
Emiratos Árabes Unidos	75	738
Arabia Saudí	29	716
Rusia	371	0
Taiwán China	34	0
China	1.319	75
Brasil	148	13
India	352	18
Catar	106	52
Indonesia	132	1
Sudáfrica	71	3

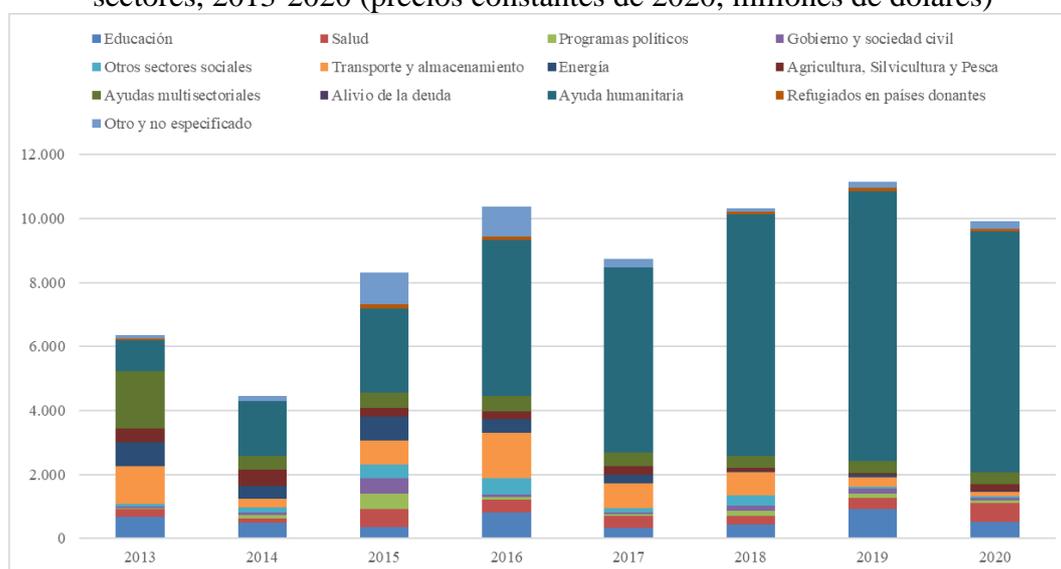
Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2022d).

E. Ayuda por sectores

Si se analiza la ayuda a través de los diversos sectores de los países del sur, la ayuda humanitaria representó más del 50 % del total en el periodo comprendido entre 2016 y 2020, especialmente en el periodo 2018-2020, debido a la crisis sanitaria mundial. La

ayuda en materia de asistencia alimentaria y en materia de productos básicos también ha sido muy importante en los últimos años. En tercer lugar, la infraestructura social, establecida como asistencia educativa, en salud, agua y de mantenimiento de paz, siempre desempeña un papel relevante, aunque está disminuyendo cada vez más. En 2013, la ayuda a la infraestructura social (educación, salud, programas sociales, etc.) supuso el 35 % de la ayuda total de la cooperación Sur-Sur. En 2019, solo representó el 12 %, pero en 2020 se invirtió notablemente en salud pública. La ayuda a la infraestructura económica (transporte, comunicaciones, energía, etc.) representó el 43 % en el periodo 2015-2018, siendo la ayuda más significativa en ese momento; desde entonces, ha ido disminuyendo, aunque sigue representando en la actualidad el tipo de asistencia esencial de la cooperación Sur-Sur. A diferencia de la cooperación tradicional, los donantes de la cooperación Sur-Sur no procuraban aliviar la deuda externa. Por último, aunque también existe ayuda a los sectores relacionados con el medioambiente, su proporción es tan pequeña que es posible desatender su análisis aquí (gráfico 24 y tabla 21).

Gráfico 24. Distribución de la ayuda de los donantes no miembros del CAD por sectores, 2013-2020 (precios constantes de 2020, millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2022d).

Tabla 21. Distribución de la ayuda de los donantes no miembros del CAD por sectores, 2011-2020 (precios constantes de 2020, millones de dólares)

Sector	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Educación	686	499	361	807	334	423	926	508
Salud	221	131	547	395	370	280	347	590
Programas políticos	48	89	484	79	53	159	139	85
Gobierno y sociedad civil	48	89	484	79	53	159	139	85
Otros sectores sociales	75	151	421	533	136	338	60	46
Transporte y almacenamiento	1.168	283	772	1.403	783	705	303	133
Energía	761	407	731	423	257	35	83	38
Agricultura Silvicultura y Pesca	428	495	272	244	281	115	36	219
Ayudas multisectoriales	1.786	431	490	497	419	364	393	364
Alivio de la deuda	n. d.	3						
Ayuda humanitaria	987	1.715	2.638	4.882	5.790	7.564	8.442	7.533
Refugiados en países donantes	48	1	115	101	1	86	105	62
Otro y no especificado	111	165	1.005	925	274	89	176	263

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2022d).

2.2 Aparición y reemergencia de la cooperación Sur-Sur

En las principales conferencias históricas de la cooperación Sur-Sur, como la de Bandung (1965), Buenos Aires (1978), Nairobi (2009) y Delhi (2013), se establecieron los marcos para la evaluación del cumplimiento de las normas de dicha cooperación (Besharati, 2018). Debido a su acelerado incremento en las últimas décadas, la cooperación Sur-Sur se ha convertido en una potencia importante en la cooperación internacional para el desarrollo que opera en paralelo a la ayuda oficial al desarrollo (AOD) de los países del norte. Como resultado, de manera abierta o encubierta, se ha pretendido alinear la cooperación Sur-Sur con el sistema de supervisión de la OCDE.

A continuación, se describen cronológicamente los principales acontecimientos del movimiento de la cooperación Sur-Sur, divididos en dos etapas: la primera etapa transcurre desde los años 50 hasta el final del siglo XX; y la segunda se refiere a su reemergencia desde el año 2000 hasta la actualidad, donde cuenta con la posibilidad de afectar al sistema internacional.

2.2.1 La aparición de la cooperación Sur-Sur

El preámbulo de la cooperación Sur-Sur tuvo lugar en 1955 en la Conferencia de Bandung, en Indonesia. Los 29 presidentes de países africanos y asiáticos que asistieron a la conferencia establecieron la guía para el *Movimiento de Países No Alineados* (por sus siglas en inglés: MNOAL), con el objetivo de constatar la neutralidad y la abstención en el choque entre los dos grandes bloques en la Guerra Fría. En 1961 se organizó la primera cumbre del MNOAL en Belgrado. Estos hechos que impulsaron la reivindicación política de los países del sur en busca del no alineamiento y la coexistencia pacífica constituyeron el origen de la cooperación Sur-Sur (López, 2014).

En la escena internacional, el valor de la cooperación Sur-Sur fue consagrado por las Naciones Unidas en 1972 al considerarla un medio para comunicar y fomentar una cooperación más amplia y efectiva entre los países en desarrollo (Mattheis, 2016). Posteriormente, en 1974 se creó la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (UNOSSC, por sus siglas en inglés) dentro del ámbito del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Los principales objetivos de la cooperación Sur-Sur en virtud del plan de acción de Buenos Aires eran promover y llevar a cabo la cooperación técnica entre los países en desarrollo aprobada por la Asamblea General en 1978 (resolución 33/134) como «un marco amplio de colaboración entre los países del sur en los ámbitos político, económico, social, cultural, medioambiental y técnico» (UNOSSC, 2021). Por ello, se comenzó a compartir conocimientos, habilidades, experiencias y recursos a través de la cooperación Sur-Sur (Eduardo, 2018). Desde esta perspectiva, se pone de relieve que desde las dependencias de las Naciones Unidas, la cooperación Sur-

Sur fue concebida inicialmente como una actividad meramente de intercambio de experiencias técnicas (Ojeda, 2014).

En 1964, se estableció el Grupo 77 (G77), organización intergubernamental formada por países en vías de desarrollo. Entre sus objetivos establecidos en la deliberación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), se encontraban la ayuda y asistencia mutuas. Debido a esas alianzas entre los países en desarrollo, la cooperación Sur-Sur fue conocida como *cooperación técnica entre países en desarrollo* (CTPD) y como *cooperación económica entre países en desarrollo* (CEPD) (López, 2014). Y se crearon diversas instituciones intra o extra regionales, que se han nombrado anteriormente.

El objetivo principal para los países del sur, desde el nacimiento de la cooperación Sur-Sur, ha sido indudablemente fortalecer su postura en el orden internacional y constituirse como contraposición a la cooperación Norte-Sur. Los países en desarrollo se enfrentaban a diversas incertidumbres y cuestiones, como su independencia o los conflictos existentes dentro de sus mercados interiores, y carecían de suficiente capacidad para activar la cooperación Sur-Sur; incluso sufrían crisis económicas a causa de su deuda externa. Pese a ello, siguieron buscando la cooperación y la sustentación recíprocas.

En definitiva, en sus inicios, la cooperación Sur-Sur no fue reconocida por la OCDE ni tuvo un gran alcance internacional, a causa de la débil eficacia de la ayuda y su escasa promoción.

2.2.2 La reemergencia de la cooperación Sur-Sur

Ya en el siglo XXI, gracias al progreso de la cooperación internacional al desarrollo y el crecimiento económico de los países emergentes, la cooperación Sur-Sur ha adquirido un mayor reconocimiento a nivel mundial. El estallido de la crisis financiera global en 2008 precipitó el colapso económico de los países del norte y disminuyó la AOD tradicional, hecho que de algún modo supuso una oportunidad para los países del sur (Quadir, 2013). Especialmente, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional

(FMI) fueron criticados y cuestionados por sus discursos, así como por sus métodos de gobernanza global y su legitimidad institucional. En términos generales, estas instituciones experimentaron una crisis en cuatro dimensiones integrales: funcionalidad, alcance, legitimidad y autoridad (Li, 2016). Fue por ello que los países emergentes aumentaron la frecuencia de sus reuniones y procuraron ampliar su influencia internacional durante esta transición.

En abril del año 2000, los jefes de estado y de gobierno de los países miembros del G77 y China se reunieron en La Habana (Cuba), donde plantearon la primera *Declaración de la Cumbre Sur* con el objetivo principal de trabajar por un mundo de paz y prosperidad, y tomar conciencia de la cooperación Sur-Sur como un instrumento eficaz para optimizar y promover el desarrollo. Desde entonces la cooperación internacional al desarrollo ha cobrado auge. Además, se ha insistido en señalar su potencial para reformar las instituciones financieras internacionales y en promover su participación eficiente en la Organización Mundial del Comercio (OMC) (G77, 2000). Cinco años después, el G77 y China publicaron el *Plan de Acción de Doha* con ocasión de la Segunda Cumbre del Sur, y con la finalidad de reformar las Naciones Unidas y garantizar así las ventajas comparativas y mejorar la posición de la cooperación Sur-Sur en el sistema internacional. Además, se siguió promoviendo el sistema comercial conjunto con la OMC para aprovechar los beneficios de la creciente participación de los países en desarrollo. A la vez, se recomendó establecer un banco de comercio y desarrollo para fortalecer la cooperación técnica entre los países en desarrollo (CTPD) y la cooperación económica entre países en desarrollo (CEPD). Por último, se decidió crear el fondo del sur para el desarrollo y la asistencia humanitaria (G77, 2005). Desde esta perspectiva, la cooperación Sur-Sur ha heredado los instrumentos principales de la cooperación tradicional, y de hecho se la ha considerado como complemento de la cooperación Norte-Sur. La cooperación Sur-Sur ha supuesto el fortalecimiento del propio sistema de la cooperación al pretender poner a un lado a los países del norte, atendiendo más al crecimiento económico y a la promoción social.

El Consenso de Monterrey (2002) también declaró que se debían fomentar los intercambios de conocimiento y experiencias en la cooperación Sur-Sur y la cooperación

triangular. Y en la Declaración de Doha (DdD) se mencionó la necesidad de profundizar y mejorar ambas. Respecto a la eficacia de la ayuda, en el tercer foro de alto nivel (FAN) celebrado en Accra en 2008, se consideró por primera vez que la cooperación Sur-Sur era un mecanismo competente, en relación con las capacidades nacionales, para prestar la cooperación técnica en el sur (López, 2014). El cuarto foro celebrado en Busan en 2011 destacó claramente que la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular complementaban la cooperación tradicional, siendo impulsores de una gran vitalidad en la cooperación internacional al desarrollo.

En lo referente a acciones para promover la cooperación Sur-Sur, en 2009, Naciones Unidas organizó la Conferencia de Alto Nivel en Nairobi para celebrar el 30.º aniversario de la aprobación del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) de 1978. El *Documento Final de Nairobi* se configuró como el documento básico para promover la cooperación Sur-Sur a escala internacional. Este documento remarcó la enorme potencialidad de dicha cooperación, sobre todo en términos de la eficacia relativa a la cooperación triangular y la cooperación regional. Asimismo, se propuso un conjunto de principios, objetivos generales y cuestiones prioritarias de la cooperación Sur-Sur (Naciones Unidas, 2009). En 2011, las Naciones Unidas ensalzaron el liderazgo de los países emergentes, especialmente los BRICS (que habían demostrado su notable resistencia frente a la crisis económica mundial en 2008), y consideraron que el G77 y China eran un soporte sólido para la cooperación Sur-Sur. Del mismo modo, comprendieron que la cooperación Sur-Sur había mejorado la coordinación y la colaboración interinstitucionales de los marcos normativos y académicos, con responsabilidad y transparencia. El Fondo Fiduciario Pérez-Guerrero para la cooperación Sur-Sur era la semilla para investigar y facilitar la ejecución financiera entre los países en desarrollo. Un año más tarde, las Naciones Unidas confirmaron sus funciones como «promotores, agencias de intercambio de conocimientos, forjadores, analistas y supervisores» en el proceso de apoyo a la cooperación Sur-Sur y a la cooperación triangular (Naciones Unidas, 2011). Desde entonces, la cooperación Sur-Sur ha ido extendiéndose. En 2013, la convocatoria de la Conferencia de Delhi resultó muy relevante, ya que entre sus objetivos, se encontraban la exploración de los principios y modalidades fundamentales de la cooperación Sur-Sur y la evaluación de las

persistentes brechas en relación con la cooperación tradicional, tanto analíticas como institucionales (Naciones Unidas, 2013). Pese a ello, no se han producido resultados tangibles debido a diversas divergencias (Fues, 2016).

Otro punto a destacar es la celebración del 60.º aniversario de la Conferencia de Bandung en 2015, como hito para conmemorar la contribución de la cooperación Sur-Sur. A su vez, las Naciones Unidas organizaron la conferencia para celebrar el 40.º aniversario de la aprobación del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) sobre la CTPD en 2019. El tema central fue «cómo la cooperación Sur-Sur representa una oportunidad para lograr la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, que busca, entre otros objetivos, acabar con el hambre, la pobreza y contrarrestar el cambio climático» (Naciones Unidas, 2019). Dicha conferencia dio lugar a una gran cantidad de intercambios de experiencias relativas a la innovación y al desarrollo en los países del sur.

Por otro lado, la cooperación regional también ha aumentado extraordinariamente. En el continente asiático, cabe destacar el despegue de India y China, que se han convertido en dos de los proveedores más importantes de la cooperación Sur-Sur. En 2001, la creación de la Organización para la Cooperación de Shanghái se centró en la seguridad regional y en contra del terrorismo, separatismo y extremismo, y asimismo apoyó la cooperación económica entre los estados miembros participantes. Para fortalecer la cooperación regional en Asia, un año después, se creó el Diálogo de Cooperación. Al respecto, es importante destacar tanto el hecho de una menor sistematización y difusión de eventos como la tendencia al alza de la integración bilateral en la cooperación regional asiática (López, 2014). *El Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur* en 2017 ofreció los principales proyectos y valores temáticos para contribuir eficazmente al desarrollo en América Latina. El Banco del Alba y el Fondo Alba-Caribe facilitaron la financiación regional; y en 2008 surgió la idea de crear la *Unión de Naciones Suramericanas* (UNASUR). La Unión Africana ha articulado su desarrollo a largo plazo: la *Agenda 2063: the Africa We Want* fue adoptada en enero de 2015 en África, lo cual marcó la estrategia para una transformación socioeconómica en África (UNDP, 2019). La Unión Africana (UA) también ha facilitado la firma del Tratado de Libre Comercio Continental Africano, el cual tiene como finalidad la eliminación de

aranceles para la mayoría de los bienes africanos, facilitar el movimiento de personas y liberalizar el mercado africano.

Los países emergentes reforzaron su cooperación, organizaron sus propias instituciones y aumentaron su presencia en las esferas internacionales. Los BRICS fueron considerados el paradigma de la cooperación Sur-Sur. El término BRIC fue acuñado por primera vez en 2001, y hace referencia a los estados de Brasil, Rusia, India y China. Hasta 2008 no se estableció la organización BRIC de manera oficial. Desde 2009, cada año se han celebrado cumbres con el fin de promover el equilibrio del sistema internacional y reformar el sistema de financiación actual para que los países en desarrollo obtengan mayores beneficios. En 2011, Sudáfrica se incorporó a dicha organización.

Cabe destacar la puesta en marcha del *Nuevo Banco de Desarrollo* (NBD) en 2014 y el *Acuerdo de Reservas Contingentes* (ARC) con un fondo inicial de 100.000 millones de dólares y la finalidad de complementar los acuerdos existentes entre los miembros de BRICS (Eduardo, 2018). Mientras tanto, el *Fondo de India, Brasil y Sudáfrica* (IBSA) promueve la cooperación en comercio, inversión y diplomacia económica entre esos tres países. Otros mecanismos transregionales incluyen la asociación *Estados de África, del Caribe y del Pacífico* (ACP), grupo que firmó un acuerdo con las Naciones Unidas en 2016 para fomentar la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular (PNUD, 2019). En lo que respecta a la cooperación bilateral, la cooperación china destaca por la *Iniciativa de la Franja y la Ruta* impulsada por China, que forma parte del tema central de esta tesis. Por su parte, el gobierno indio ha establecido con el apoyo de sectores privados y universidades indias, el *Proyecto Panafricano E-Network* que va a conectar 53 países africanos mediante el establecimiento de satélites y redes de fibra óptica que proporcionen comunicaciones para la teleeducación, la telemedicina, internet y las videoconferencias (UNDP, 2016). Brasil también ha intensificado sus esfuerzos en África por medio de la cooperación agrícola y participa en el Banco Africano de Desarrollo ofreciendo financiación. Además, otros países emergentes tales como México, Turquía, Tailandia, Colombia y los países árabes han establecido sus propias formas de cooperación.

La discusión sobre la eficacia de la ayuda actualmente recae en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Indudablemente esta discusión ha sido uno de los temas más complejos y polémicos de la cooperación internacional. El discurso actual es que la ayuda tradicional basada en los principios de la OCDE sería insuficiente para promover el desarrollo y las transformaciones estructurales (Vadell, Lo Brutto, & Cesar, 2020). Esto se debe a que la cooperación tradicional genera dependencia y un cierto nivel de «necesidad de retribución» de la ayuda que reciben los países receptores, y ello puede conducir a la corrupción y a la sobrevaloración de la eficacia de la ayuda, y también a poner en peligro el pleno desarrollo de los países beneficiarios al perpetuar la relación de dependencia (Kothari & Minogue, 2022; Lin & Wang, 2017). Todo ello brindaría una «oportunidad» para el desarrollo de la cooperación Sur-Sur en la actualidad.

En conclusión, al entrar en la nueva etapa, la cooperación Sur-Sur se ha convertido en una fuerza que puede formar parte de la cooperación internacional al desarrollo, con un mayor reconocimiento general. Especialmente, después de estallar la crisis mundial en 2008, la reemergencia de la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, así como la cooperación regional, han conseguido un buen resultado por medio de la cooperación técnica entre los países en desarrollo (CTPD) y la cooperación económica entre los países en desarrollo (CEPD). Ya se han establecido diversos organismos multilaterales y regionales para compartir la experiencia benéfica entre los países del sur. Durante este proceso, las Naciones Unidas han desempeñado un papel básico en el asesoramiento para la mejora de la cooperación Sur-Sur. Desde 2008 los países emergentes se han convertido en los principales donantes en su revitalización.

2.3 Desafíos de la cooperación Sur-Sur

La cooperación Sur-Sur pretende ser una fuerza solidaria en el sistema internacional de ayuda a los países en vías de desarrollo recién independizados (que antaño fueron colonias). No obstante, a la vista de la debilidad de su mercado interior tras la independencia y su poca relevancia mundial, no ha desempeñado un papel importante hasta el año 2000. Posteriormente, gracias al crecimiento de los países emergentes, que

albergan el propósito de reequilibrar el orden internacional por medio de la colaboración y el sustento recíproco, la cooperación Sur-Sur (con el liderazgo de dichos países) es reconocida por su creciente influencia para enriquecer la cooperación al desarrollo y al ser heredera de la esencia de la cooperación Norte-Sur, se considera como complemento de la cooperación internacional. No obstante, se han modificado algunos objetivos iniciales y se han agregado instrumentos distintos a los utilizados en la cooperación tradicional. Con todo, en la actualidad, la cooperación Sur-Sur está plagada de incertidumbres.

Desde el surgimiento de la cooperación Sur-Sur, hay un interés político por elevar el estatus de los países emergentes en la escena internacional. El objetivo actual de la ayuda de los países emergentes es intentar modificar el orden internacional vigente e intensificar la multipolaridad para promover sus propios intereses (Rowlands, 2008). De este modo, los países emergentes también podrían ampliar su influencia en los países del sur por medio de la geopolítica (Lal, 2019). Mediante el proceso de la donación, además, llevan a cabo políticas culturales para ejercer *soft power* en los países receptores. Del mismo modo, es destacable que los donantes en la cooperación Sur-Sur también reciben ayuda de la cooperación tradicional, mientras que promueven su propia influencia fuera de sus fronteras.

Que los países del sur no hayan podido establecer una plataforma eficaz para el diálogo ni el intercambio de experiencias es una cuestión de gran importancia (Fues, 2016). La carencia de reglas claras dificulta el avance estable de la cooperación Sur-Sur. Al examinar la eficacia de la cooperación Sur-Sur, se llega a la conclusión que esta no ha dedicado suficientes esfuerzos a la supervisión y gestión de las políticas ni a emprender programas de desarrollo con mecanismos eficaces. Ello es debido a que se carecen de estrategias de ayuda basadas en políticas y preferencias concretas (Quadri, 2013). Además, durante el proceso de financiación, no solo los países receptores mantienen una mala gestión, también los donantes emergentes llevan a cabo inversiones secretas relacionadas con la transferencia limitada (Lal, 2019). Por tanto, se han producido prácticas corruptas, como el desvío de fondos procedentes de la corrupción, las actividades criminales, el blanqueo de capitales, la evasión fiscal, etc. (Kourouma, 2016).

Por estos motivos de dicha cooperación, el débil consorcio de cerca de 20 proveedores de la cooperación Sur-Sur que se reunieron en la conferencia de Delhi en 2013 no ha producido resultados tangibles. A pesar de que las Naciones Unidas han prestado mucha atención a la cooperación Sur-Sur, estas divisiones no han podido superarse (Fues, 2016). Las modalidades de la cooperación Sur-Sur son percibidas como procedimientos llevados a cabo sobre una delgada línea que implica elegir entre la solidaridad y los intereses (Lechini & Morasso, 2015).

En la cooperación Sur-Sur, destaca el intercambio de experiencias para el desarrollo, por este motivo la cooperación Sur-Sur puede considerarse una herramienta de negocio para el desarrollo social. Esta se centra en «el desarrollo eficaz» en lugar de en «la ayuda eficaz», ya que dicha ayuda está más orientada al crecimiento económico (Mawdsley, 2012a). En los países del sur, no solo los ministerios de relaciones exteriores se encargan de la cooperación, sino también existen departamentos económicos que toman decisiones sobre cooperación internacional (Martín, 2015). No obstante, la cooperación económica Sur-Sur presta más atención a la colaboración entre los socios estatales y comerciales, en lugar de atender a los conflictos de intereses, el desplazamiento, las condiciones laborales o la sostenibilidad (Mawdsley, 2017; González, 2017).

Por todo ello, la cooperación Sur-Sur no puede sustituir a la cooperación Norte-Sur ni superar los obstáculos para el desarrollo sostenible a corto o medio plazo. La cooperación Sur-Sur precisa armonizar las discusiones y orientarlas hacia una mejor cooperación internacional para el desarrollo sostenible. Para ello, debe:

- Interpretar claramente las definiciones y objetivos de la cooperación Sur-Sur, que deben coincidir con los de la cooperación tradicional. Actualmente, se puede decir que la cooperación Sur-Sur es un fenómeno reciente en comparación con la cooperación Norte-Sur que hereda de esta las estructuras más dispersas y difusas (Martín, 2015). La cooperación Sur-Sur debe tener en cuenta el diseño de la política de cooperación para el desarrollo sostenible y global, y no utilizar la ayuda como un instrumento geoestratégico, ni confundir las políticas de cooperación e integración.

- Establecer las reglas de la cooperación Sur-Sur. Existen dificultades en la consolidación de instituciones estables y competentes, así como limitaciones en el diseño de las políticas, desde sus elementos organizativos hasta los operacionales (Martín, 2015). A pesar de que la cooperación horizontal destaca en prácticas más amplias, ciertas orientaciones distintivas de la política exterior y prioridades nacionales hacen que sea un dilema para los analistas colocar a todos los donantes del sur en una única categoría uniforme como donantes emergentes (Quadir, 2013). Por ello, para el avance de la cooperación Sur-Sur es urgente especificar las normas y regular los estándares.
- Mejorar la eficacia de la ayuda. Debido a una concepción confusa y una ejecución incierta, la incipiente cooperación Sur-Sur se halla todavía en un nivel bajo por contar con poca influencia en el sistema internacional; y por esta razón, preocupa su eficacia. Hasta ahora, la cooperación Sur-Sur no ha pasado de su etapa básica (es decir, la fase de reunirse para colaborar e iniciar la ayuda al desarrollo). Así pues, se han de establecer mecanismos para revisar sus esfuerzos.
- Aliarse con la cooperación tradicional con el propósito de conseguir el apoyo total para el desarrollo sostenible y el logro de los diecisiete ODS, cuestión que debe ser el destino final de la cooperación internacional al desarrollo. La cooperación Sur-Sur, que es el complemento de la cooperación internacional, debe involucrarse en el diseño de la política de cooperación para lograr un mundo próspero.

2.4 Resumen

La cooperación Sur-Sur es ampliamente reconocida como un importante contribuyente al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y ha ofrecido soluciones que abordan los desafíos comunes del desarrollo transnacional (UNOSSC, 2018). La cooperación Sur-Sur está creciendo, es diversa y hace una contribución significativa al desarrollo social, económico y tecnológico, pero su potencial todavía está

lejos de haber alcanzado su lugar ideal y tampoco ha resultado un elemento de ruptura de la cooperación tradicional.

En definitiva, actualmente se critica el avance de la cooperación Sur-Sur por su concepción ambigua: la cooperación Sur-Sur es complementaria a la cooperación tradicional, no modifica nada de esta radicalmente, y presenta características hereditarias de la cooperación Norte-Sur, aunque en este caso, son los países emergentes los nuevos «nortes» que donan a otros países en desarrollo. Asimismo, ambas cooperaciones coinciden en los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), como meta final. Se puede decir la cooperación Sur-Sur amplía la variedad de actores involucrados en la cooperación (Swiss, 2021) y extiende el pensamiento y modalidades de la cooperación, ya que ofrece gran cantidad de intercambios de experiencias a través de programas, proyectos e iniciativas que han contribuido a resolver algunos retos de los países del Sur. Así, la cooperación Sur-Sur es una herramienta de cooperación horizontal y aprendizaje mutuo; denominada como *cooperación técnica entre países en desarrollo* (CTPD) y *cooperación económica entre países en desarrollo* (CEPD). No obstante, hay que intentar ampliar la cooperación para mejorar su posición internacional y reoptimizar tanto los capitales globales como el poder geográfico. Por esta razón, la cooperación Sur-Sur es, hasta cierto punto, un tipo de diplomacia de prestigio, que puede incluso ampliar la influencia del *soft power*. En el siguiente capítulo, se explorará cómo las relaciones internacionales influyen en la cooperación al desarrollo con el objeto de comprender el importante papel de la política exterior en la cooperación Sur-Sur.

CAPÍTULO 3. LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Desde el punto de vista desarrollista, la práctica de la ayuda externa es considerada como una vía hacia la modernización de las sociedades receptoras, puesto que la cooperación al desarrollo se manifiesta principalmente como una transferencia de recursos de los países desarrollados (u organizaciones internacionales) a los países en desarrollo. Durante este proceso, la interacción de intereses y el poder de los donantes, organizaciones internacionales e ideas sobre el desarrollo producen una retórica particular en torno a la ayuda internacional (Montúfar, 2004). Morgenthau sostiene que el éxito de las actividades de cooperación internacional está ligado al reconocimiento de sus objetivos y su papel en la política exterior (Vadell, Lo Brutto, & Cesar, 2020), aunque los estudios sobre cooperación al desarrollo y relaciones internacionales pertenecen a investigaciones disociadas. Malacalza (2019) argumentó que las teorías de las relaciones internacionales podían explicar el modo en que los estados u otros actores tratan de configurar las políticas de ayuda, a la vez ofrecen posibles explicaciones acerca de los fenómenos de la cooperación al desarrollo. Por esta razón, es natural que se analice la cooperación al desarrollo dentro de los diversos marcos teóricos de las relaciones internacionales, con el objetivo de revisar los supuestos y las líneas de investigación de la política de cooperación.

Desde la Conferencia de Bandung hasta la lucha entre el Movimiento de Países No Alineados y el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, desde el Plan de Acción de Buenos Aires hasta el actual ascenso de los grupos de economías emergentes, la cooperación Sur-Sur no modifica su esencia dentro de las relaciones internacionales, y se ha caracterizado por tres rasgos principales: primero, la igualdad entre socios; segundo, la neutralidad y la no injerencia en los asuntos internos; tercero, el énfasis en la cooperación al desarrollo entre países y las fuertes connotaciones nacionalistas. Antes de analizar el comportamiento de China en materia de ayuda externa como nuevo donante, se debe comprender la compleja relación entre la cooperación Sur-Sur y las relaciones internacionales, pues dicho comportamiento no puede separarse de su orientación política

Cabe recordar que, hasta el momento, todavía no se ha abordado con detenimiento el estudio de la ayuda al desarrollo dentro de la disciplina de las relaciones internacionales, y que la ayuda al desarrollo tampoco ha tenido un soporte teórico adecuado en la literatura explicativa sobre la cooperación al desarrollo (Pauselli, 2013). El objetivo de este capítulo es estructurar los conocimientos acerca de las principales teorías de las relaciones internacionales y sus aportaciones a la explicación de la ayuda externa. Aquí, dichas teorías se refieren al realismo, liberalismo e institucionalismo neoliberal, marxismo y constructivismo.

Por lo tanto, en este capítulo se examinan las distintas teorías sobre las relaciones internacionales, donde es necesario analizar su relación con la cooperación. Continuando con este razonamiento, se han abordado las motivaciones principales de la cooperación en las teorías de las relaciones internacionales, centradas en el debate sobre el egoísmo *versus* altruismo. Por último, este capítulo también identifica algunas investigaciones sobre relaciones internacionales para explicar ciertos factores de la política de cooperación Sur-Sur. Todo ello conforma el antecedente de la política china en materia de cooperación internacional que se analiza en el capítulo siguiente.

3.1 La cooperación en las teorías de las relaciones internacionales

3.1.1 Realismo

Conflicto y cooperación son la esencia de la política en el sistema internacional. Ambos atraviesan el movimiento de las relaciones internacionales (Eijk, 2018). El realismo observa a los estados como actores racionales desde el punto de vista de coste-beneficio dentro de un sistema internacional anárquico donde estos procuran maximizar la supervivencia, la seguridad y el poder. Los intereses nacionales son los motivos básicos de la política internacional y el comportamiento exterior de un país. Hans Morgenthau, considerado el padre fundador del realismo clásico, sostiene que hay países que buscan dominar, controlar e incluso eliminar a otros países. En consecuencia, para ellos, el poder es el instrumento más importante de política internacional (Morgenthau & Thompson,

1986), y este puede lograr mantener el *statu quo* en la escena internacional. A pesar de la restricción de poder o de la consecución de la paz mediante el equilibrio de poder, la moral internacional o la opinión pública mundial no pueden ignorar el poder dominante. Además, este no solo se basa en lo militar, sino que influye en la política internacional y en la esfera económica (Morgenthau & Thompson, 1986). Así, la ayuda externa se sitúa en la visión de la política exterior del país, especialmente para el país donante. En este sentido, la ayuda externa es el instrumento práctico de la política internacional para perseguir el interés propio y la persecución del poder es el factor crucial de las relaciones internacionales (Malacalza, 2019). La ayuda externa puede ser un arma adecuada si los intereses en el extranjero no pueden lograrse fácilmente por medio del poder militar o de la diplomacia tradicional (Morgenthau, 1962). Por ello, la política de ayuda externa tiene fines similares a la política diplomática, militar o a la propaganda. Morgenthau distingue seis tipos de ayuda externa: la ayuda humanitaria, la de subsistencia, la ayuda militar, aquella que comporta un soborno, la que persigue el prestigio y la ayuda externa para el desarrollo económico. En todos los casos, este autor afirma que el estado consigue poder en lugar de procurar cooperación. Aunque Morgenthau reconoce la existencia de la cooperación esporádica en la escena internacional, considera que dicha cooperación solo es una herramienta de poder.

El neorrealismo se adhiere al realismo científico y al racional, corrientes que revelan la importancia de la estructura y la posición nacional. Respecto a la política de cooperación, Waltz (2000) simplifica las relaciones internacionales alegando que las conductas de los donantes y los resultados se hallan en la estructura del sistema internacional. El cambio estructural afecta a la conducta de los estados y a los resultados obtenidos, pero no rompe la continuidad esencial de la política internacional.

Así, cualquier ayuda sirve primordialmente a los intereses políticos, a los económicos y a la seguridad de los países donantes, mientras que la promoción del desarrollo económico y social del país receptor suele ocupar un lugar secundario. Por consiguiente, la mayor parte de la ayuda internacional fluye a los países determinados por los países donantes y se considera ayuda ligada (Malacalza, 2020a). Por otro lado, Gilpin (1984) considera que la ayuda externa es el instrumento del estado hegemónico para el

mantenimiento del sistema internacional, de la provisión de los bienes públicos internacionales y de la gobernabilidad internacional.

Si bien ambas visiones señalan distintas herramientas para conseguir sus objetivos, las dos destacan la asistencia de los estados. Desde la perspectiva de realismo, la ampliación de la influencia de los estados donantes, la garantía de seguridad, la obtención de beneficios económicos y el aumento de poder condicionan profundamente la ayuda externa. El hecho de que la visión realista aborda el análisis de la cooperación principalmente desde sus objetivos y concepciones, pero no detalla sus prácticas, tampoco ofrece un razonamiento más eficaz y justificado en cuanto al interés del estado (Packenham, 1966; Malacalza, 2019).

En definitiva, se debe reconocer la influencia del realismo en la cooperación internacional, especialmente para las grandes potencias, quienes eligen la ayuda externa como el mecanismo más útil para promover el interés nacional, maximizar su seguridad, consolidar su posición internacional, mantener el área de influencia o aliar los intereses de donante y receptor. Los realistas entienden que la cooperación es un conjunto de acciones gubernamentales motivadas por los intereses de los estados en vez de por la benevolencia. Por otra parte, los realistas creen que la ayuda externa en las relaciones internacionales forma parte evidente del poder político del país. La política internacional es el factor decisivo de la ayuda externa, que es la herramienta más eficaz para lograr el poder en las relaciones internacionales. Por este motivo, la hipótesis de la teoría realista sostiene que el sistema internacional es anárquico y que el interés egoísta de los donantes fundamenta sus acciones en la escena internacional y que la política de cooperación constituye la herramienta más relevante para el estado donante en política internacional.

3.1.2 Liberalismo e institucionalismo neoliberal

El liberalismo estima que los conflictos no son la única lógica de la anarquía internacional, sino que también es posible crear condiciones basadas en intereses comunes o complementarios para suprimir el conflicto y promover la cooperación. A

diferencia del realismo, la escuela liberal destaca la posibilidad de establecer un sistema de seguridad colectivo para restringir el comportamiento del estado en el derecho global. No obstante, también cabe destacar que, al igual que el realismo, el neoliberalismo considera que los estados son actores racionales que buscan maximizar sus propios intereses en las relaciones internacionales (Malacalza, 2019). La diferencia entre los dos es que los realistas enfatizan las ganancias relativas del estado en las relaciones internacionales y calculan la adquisición más que otros; mientras que los liberales enfatizan las ganancias absolutas, es decir, si se obtiene más para sí mismo (Kegley, 1995). Los intereses de los estados no son irreconciliables. En el sistema internacional anárquico, los estados pueden cooperar a través de mecanismos internacionales. La cooperación internacional sería el resultado de la interdependencia compleja en cuanto a los requisitos crecientes de los estados (Keohane & Nye, 1977).

El idealismo liberal defiende la justicia, la moralidad, el derecho y las organizaciones internacionales, así como el establecimiento de un sistema internacional integrado e institucionalizado como premisa para salvaguardar los intereses nacionales, puesto que la cooperación internacional es un proceso de ajuste mutuo (Keohane, 1984). El sistema internacional puede ser transformado en una interdependencia compleja mediante una cooperación pacífica y generadora de riqueza (Cederman & Rao, 2001; Malacalza, 2019). Así, según el liberalismo, se puede organizar la cooperación en la política económica mundial en el contexto de intereses comunes considerados realizables para el progreso general; contexto donde la cooperación está presente, al menos en potencia (Pauselli, 2013).

La cooperación internacional establece instituciones cooperantes, y las reglas en el sistema internacional son símbolos para la legalización de dicha cooperación (Keohane, 1984). Una de las principales funciones del sistema internacional es llegar a acuerdos cooperativos entre gobiernos. Así, la cooperación internacional es una «capacidad» que depende, en parte, de si los estados están de acuerdo con las reglas que rigen las interacciones (Keohane & Nye, 1977). Conceptos tales como los mecanismos internacionales, la interdependencia compleja, la interdependencia de sensibilidad, la interdependencia de vulnerabilidad y la gobernanza global se discuten extensamente. Por

ello, el poder, como el poder militar, se ha convertido poco a poco en un factor antecedente, mientras que el *soft power* que surge de la interdependencia está desempeñando un papel cada vez más activo (Keohane, 1984). La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el sistema de las Naciones Unidas y la Unión Europea, etc., e incluso los organismos de cooperación Sur-Sur como el Nuevo Banco de Desarrollo del BRICS se han convertido en fuerzas poderosas en la ayuda externa al desarrollo. Los estados miembros traen sus propias expectativas de ayuda externa, conceptos y modelos para el desarrollo a las organizaciones multilaterales para que formen parte de las dimensiones de políticas del sistema de cooperación multilateral, también conocidas como *políticas del desarrollo supranacional* (Ruszkowski, 2009; Zhou, 2002). Dichas políticas deben cumplir con el consenso básico de los miembros de las instituciones multilaterales y demostrar la racionalidad general de financiación (Zhou, 2002). En este sentido, el sistema internacional no solo encarna los intereses de los estados, sino que también los redefine. Las instituciones internacionales proporcionan la terminología común y los procedimientos normativos de acuerdo con el surgimiento de la cooperación internacional. En suma, las instituciones internacionales no deben considerarse solo como «reglas de juego», sino también como «fuente crítica de poder asimétrico» (Domínguez, 2018).

En realidad, las instituciones internacionales no solo sirven al institucionalismo neoliberal, sino que también forman parte de la perspectiva cosmopolita y de la literatura sobre los bienes públicos globales (Malacalza, 2019). Desde la perspectiva de la institucionalidad neoliberal, todos los países del mundo pueden cooperar, pues si bien cada país tiene motivos para actuar unilateralmente, también tienen razones para cooperar en beneficio de todos. La cooperación internacional sería beneficiosa para los intereses de todos los países (Barrett, 2007). Dado que los bienes públicos globales son bienes de los que todos los países, todos los grupos de personas y todos los tiempos pueden beneficiarse (Kaul, Grunberg, & Stern, 1999), se facilita la provisión de dichos bienes públicos a través de la cooperación y el establecimiento de instituciones internacionales sólidas. Arthur Lewis y Walt Rostow argumentaron que la acumulación insuficiente de capital es la causa principal de la pobreza en los países en vías desarrollo (Hall, Sobel, &

Crowley, 2010). La reducción directa de la brecha de inversión en los países en desarrollo y la mejora de la balanza de pagos a través de la ayuda son canales importantes e incluso necesarios para ayudar a dichos países a lograr el crecimiento económico. Así, la cooperación internacional desempeña un papel importante en la movilización de capitales globales que puede repercutir en diversos aspectos, tales como: la cooperación regional, la cooperación multilateral en la escena internacional y la cooperación transnacional e intergubernamental. Todos ellos sirven a un objetivo más amplio, el que se refiere a la gobernanza mundial o la gestión de la globalización. A su vez, la ayuda externa es un factor crucial en la democracia cosmopolita y en la creación de nuevas instituciones políticas, asumiendo el afianzamiento global de derechos y obligaciones para los estados en el proceso de la globalización (Malacalza, 2019). A medida que los donantes y otros actores internacionales se reúnen para abordar problemas o desafíos de desarrollo particulares, los enfoques, prioridades y pautas comunes contribuyen significativamente a la globalización de la ayuda (Swiss, 2021). A la vista de que el institucionalismo neoliberal marcaría las reglas de la globalización, el neoliberalismo orienta el establecimiento de la institución internacional en la cooperación entre naciones, incluso en el contexto de la Agenda 2030. No obstante, cuando los costos de transacción son demasiado altos y no se satisfacen los intereses de proveedores, ello provoca inconvenientes con la solidez del sistema, por ejemplo, el hecho de que la proporción de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) por la OCDE esté disminuyendo. En la reciente crisis sanitaria, el COVID-19 se convirtió en un mal público global que debía ser erradicado. El neoliberalismo debería haberse dado cuenta de la necesidad de la producción y el suministro de productos objetivo (vacuna) a través de la institucionalización. Además, los países emergentes también están tratando de establecer diversos mecanismos para coordinar los problemas a los que enfrentan juntos, satisfaciendo sus propios intereses.

3.1.3 Marxismo

En economía política internacional, la teoría marxista también se conoce como *estructuralismo económico*, puesto que los economistas enfatizan la propuesta política

muy radical mediante «centro-periferia». Raúl Prebisch consideró que los países en desarrollo se encontraban en una posición subordinada e inestable en la división internacional del trabajo a largo plazo (Namkoong, 1999). Desde esta perspectiva, una posición desigual en la estructura global provoca la situación débil de los países periféricos (países en desarrollo), que son dominados por los países del grupo central (países desarrollados). A lo largo de la historia reciente, los países periféricos han venido abasteciendo a los países centrales con productos primarios y de baja tecnología, a cambio de productos de alta tecnología. Esta brecha de desigualdad ha ido creciendo con el tiempo. La naturaleza de esta relación sería pues de «dominación-dependencia» (Borgatti & Everett, 2000; Nordlund, 2018), un tipo de relación que no sucede solo en la economía, sino también en los ámbitos políticos y culturales (Brookfield, 1975). Samir Amin consideró esta teoría radical como «neocolonialismo» (Domínguez, 2019). En estas circunstancias, se puede entender que el potencial positivo de la ayuda reside en su capacidad para corregir estas desigualdades en el contexto de las estrategias nacionales de industrialización (Fischer, 2009).

La teoría marxista también explica la constitución del sistema mundial. El principal obstáculo para el desarrollo económico de un país en desarrollo es la forma en que se utiliza su excedente económico potencial (Cypher, 2014), en lugar de la cantidad de excedente. Paul Baran y Paul Sweezy explicaron el factor externo de no poder utilizar el excedente económico, argumentando que el «centro» ejerce un fuerte control sobre los países periféricos (Suwandi & Foster, 2016). Desde una perspectiva global, Samir Amin consideró que la existencia del intercambio desigual constituía la controversia radical entre el Norte y el Sur (Domínguez, 2019). Una vez que esta estructura está firmemente establecida, no es fácil cambiarla. Esta estructura parece más una nueva forma de imperialismo, la cual se puede manifestar a través de la utilización de ayuda internacional (Pauselli, 2013). Por consiguiente, la hipótesis del marxismo es que la ayuda externa es la herramienta de los países desarrollados para explotar a los países en desarrollo e institucionalizar la dependencia de los países de renta baja respecto a los países desarrollados a través del acto de la ayuda (Ding & Kan, 2007). La política de ayuda puede ser un mecanismo de estabilización y diseminación de valores constitutivos para el

mantenimiento de ese orden hegemónico mundial (Hettne, 1995; Malacalza, 2020a). En este sentido, el marxismo probablemente revela las diversas clases de la sociedad internacional. En la era de la globalización, los donantes han intensificado su saqueo de recursos y mano de obra barata de los países en desarrollo, a la vez que trasladan su poder político a los países menos desarrollados (Zhou, 2002). El marxismo, asentado en el mundo poscolonial, ostenta evidentemente en las fuerzas económicas transnacionales, tales como el comercio, las inversiones y las finanzas internacionales (Malacalza, 2020).

Por la persistencia de la desigualdad mundial, el principal objetivo de la cooperación Sur-Sur es acabar con esta desigualdad. Tanto la etapa inicial de la cooperación Sur-Sur como la etapa de su reemergencia están teñidas de nacionalismo extremo. Los países del sur se reúnen para insistir en la justicia y la igualdad en el sistema internacional, los cuales son los principios básicos para la consecución del progreso humano. Y su máxima aspiración política es reconstruir el sistema económico internacional para lograr la igualdad económica y la emancipación de toda la humanidad (Zhang & Liu, 2020), poniendo el énfasis de la autodeterminación y la independencia nacional de los países y reforzando al mismo tiempo su autonomía política dentro del sistema mundial (neo)colonial e imperialista. Esta cuestión se estudiará detalladamente en el apartado 4.3 sobre la cooperación Sur-Sur en las relaciones internacionales.

3.1.4 Constructivismo

Una de las ideas centrales del constructivismo es la construcción mutua de estructuras en las relaciones internacionales por parte de los actores participantes. Los constructivistas creen que el comportamiento de cualquier entidad social cambia o está condicionado por las tradiciones convencionales, los hábitos sociales y las identidades personales. Desde la perspectiva sociológica, se considera que la estructura social de la política internacional no solo afecta al comportamiento de los actores, sino que también construye las identidades y los intereses de estos. Alexander Wendt (1992) identificó dos características centrales del constructivismo. Por un lado, el constructivismo enfatiza la estructura normativa social en lugar de la estructura material económica, especialmente

conceptos, normas y cultura en la evolución de los comportamientos e intereses del estado; en concreto, resalta la función constructiva en la ciencia social. Por otro lado, el rol adoptado por el estado en la escena internacional está influenciado por las identidades e intereses de los estados.

El constructivismo persigue la metodología holística, absorbe la teoría del sistema neorrealista y enfatiza el papel de los actores estatales. No obstante, los estados no solo desempeñan un papel decisivo a nivel material, sino que también su influencia se manifiesta en la distribución o el intercambio de ideas en la estructura internacional. Alexander Wendt (1992) consideró que el análisis del sistema internacional debía incluir elementos como la cultura y la identidad. El constructivismo ofrece la idea de identidad colectiva en las relaciones entre estados, en las que el interés propio de estos y el interés colectivo condicionan el proceso de identificación (Pauselli, 2013). Esta identificación es un continuo entre la identificación negativa y la positiva, y puede variar en diferentes áreas (Wendt, 1994). Desde esta perspectiva, la cooperación al desarrollo implica la identificación positiva de los donantes con la sociedad de los países receptores. Por ello, la identificación y las concepciones nacionales de los donantes afectan a sus prácticas en los asuntos internacionales. Así pues, se puede entender la cooperación al desarrollo como la evolución de una identidad colectiva mundial donde la norma internacional presiona a los estados donantes a ayudar a los estados beneficiarios (Pauselli, 2013).

Desde el punto de vista del constructivismo, la transformación de un sistema de conflicto en un sistema de cooperación en el escenario internacional convierte la identidad estatal en interés colectivo. Al mismo tiempo, la concepción central del constructivismo es la dimensión moral de la ayuda externa. Es decir, mediante la ayuda se logra: 1) la transferencia de conciencia política y ciertas actitudes; 2) la constitución de la sociedad internacional gracias al diálogo social y moral; 3) la concesión de ayuda a los que la necesitan urgentemente mediante el criterio normativo implícito en los regímenes y prácticas internacionales (Malacalza, 2019).

Los constructivistas sostienen que los intereses nacionales dentro de los organismos internacionales son endógenos en lugar de exógenos (Fang & Feng, 2002). Es decir, los

intereses o preferencias se construyen conjuntamente a través de una estrecha interacción entre los participantes en la realidad social (Finnemore & Sikkink, 2001; Young & Shin, 2019). Además, quienes construyen las instituciones internacionales, ya sean los estados o las organizaciones internacionales, suelen tener un complejo de superioridad nacional y cultural. Los participantes crean identidades comunes a través de la interacción social y a partir de allí crean o desarrollan normas. Obviamente la conciencia social y las actitudes de los participantes se ven indirectamente influenciadas durante ese proceso. Así, las preferencias y los intereses de los países receptores se constituirían o se reconfigurarían en el proceso de ayuda. Por ello, la identidad compartida determina los intereses y las preferencias de los miembros integrados en la sociedad internacional (Young & Shin, 2019). En contraste, si las normas se atacan, quienes colaboran en el desarrollo de las normas internacionales tienen cierta responsabilidad de ofrecer ayuda en virtud de las normas establecidas. Por ello, la cooperación al desarrollo se puede entender tanto como el proceso de construcción de la identidad colectiva mundial en el cual la normativa internacional presiona a los donantes a ayudar a los beneficiarios, y también como la consolidación en los donantes de la identificación con los países en desarrollo (Pauselli, 2013). En consecuencia, puede ser que la ayuda externa produzca una gran repercusión internacional con poco gasto público, a la vez que los donantes se defienden o promueven una determinada concepción como «idea dominante». Desde una visión cosmopolita, los organismos internacionales podrían establecer la coherencia de políticas para el desarrollo, orientándolas al desarrollo sostenible (Millán, 2014).

Los países del sur también están construyendo su propia identidad y discurso en el sistema internacional. Un ejemplo llamativo es BRICS, agrupación que celebra reuniones periódicas y ha creado su propio banco (el Nuevo Banco de Desarrollo del BRICS). En realidad, la propia materialización de la agrupación BRICS ilustraría «el poder del discurso» (Muhr, 2016). No obstante, los miembros de BRICS son tan distintos que resulta difícil que construyan una identidad y cultura sólidas.

3.2 Motivaciones de la cooperación en las teorías de las relaciones internacionales

Los estudios sobre política exterior, política económica y comercial, política exterior, etc., reflejan directamente las intenciones, objetivos, valores y preferencias del país estudiado, pero la política de ayuda externa está envuelta en ambigüedad. Los motivos políticos de la ayuda externa y la relación entre esta y los intereses nacionales han sido temas de discusión durante mucho tiempo.

No existen literaturas explicativas que analicen a fondo las relaciones entre la teoría ontológica de las relaciones internacionales y la política de cooperación al desarrollo, aunque estas compartan la misma mirada teleológica sobre la ayuda, considerándola un instrumento de intereses, así como el planteamiento de los regímenes internacionales. En realidad, las relaciones internacionales pueden explicar las interacciones entre los estados y las directrices tomadas por estos, pero también pueden poner de relieve los efectos internos. Pues la cooperación internacional es un reflejo de la interacción internacional. Montúfar (2004) explicó que «la asistencia internacional operó como un canal a través del cual los estados de los países más poderosos en el sistema internacional, los países donantes, influyeron sobre el proceso de cambio o modernización de las regiones y países asumidos como no desarrollados del planeta, y ello por medio de la institucionalización de un conjunto de normas y principios que determinaron el comportamiento interno e internacional de dichos estados». El ofrecimiento de ayuda externa es tanto un medio para que los estados soberanos alcancen determinados objetivos políticos como una forma importante de demostrar el poder nacional y de mantener y aumentar la influencia internacional (Ding & Kan, 2007). La cuantía de la ayuda ofrecida se ha convertido en un indicador esencial para evaluar la fortaleza del país y su contribución internacional. Por consiguiente, los países con mayor fuerza e influencia internacional son también los principales donantes de ayudas, como por ejemplo, los Estados Unidos, Alemania, el Reino Unido, Japón, etc. En la actualidad, los países emergentes también quieren ser donantes en la cooperación.

En 1977, surgieron dos teorías sobre la naturaleza de la cooperación con las que se distinguía entre cooperación utilitaria y cooperación humanitaria (Mckinlay & Little,

1977). La cooperación utilitaria potencia las ideas y las capacidades materiales de los donantes, priorizando el interés geográfico o de seguridad de estos, de un modo similar a lo que propone corriente realista. La influencia de las fuerzas sociales afecta a las directrices de las instituciones internacionales. En contraste, la cooperación humanitaria concibe la ayuda internacional como un instrumento de apoyo al desarrollo en los países beneficiarios. Lumsdaine desarrolló una investigación sobre el papel de la moral en las motivaciones de la ayuda al desarrollo, realizando una comparativa entre los países donantes en el periodo 1949-1989 (Pauselli, 2013). Este autor identificó tres principales motivaciones de la ayuda al desarrollo en las relaciones internacionales: 1) las creencias y valores de la política doméstica; 2) las normas y prácticas en la sociedad internacional; y 3) la prácticas de la cooperación al desarrollo desde la perspectiva de la teoría desarrollista (Montúfar, 2004). Desde entonces, se han analizado las motivaciones de la cooperación a partir de las teorías básicas de las relaciones internacionales, dividiendo dichas motivaciones en dos categorías principales, las cuales representan las causas altruistas y las causas egoístas, que reflejan la persecución de los intereses del estado.

Morgenthau planteó que la ayuda externa es el instrumento de política exterior que sirve a los estados donantes para promover su propio interés nacional, pues el carácter egoísta de los estados donantes es la razón principal para sobornar a los estados receptores de la ayuda o con el fin de conseguir un determinado prestigio. A su vez, la ayuda generaliza los intereses del estado donante en la comunidad internacional, por lo que proyecta que la diplomacia debe servir a los intereses nacionales. Tomada como herramienta diplomática del país, la ayuda también debe obedecer y servir a los intereses de este. Además de la ayuda para lograr los intereses estratégicos y políticos, por ejemplo, la construcción y la consolidación de alianzas, la ganancia de votos en las Naciones Unidas, etc., las naciones donantes también emplean la ayuda para obtener beneficios económicos: la adquisición a recursos naturales del país receptor, la adquisición o ampliación de lugares de inversión, etc.; los intereses culturales e ideológicos: la ampliación de la influencia de su propia lengua y cultura; la promoción de la democracia, libertad y derechos humanos, etc.; e incluso la promoción y mejora de su propia imagen internacional y prestigio político. De esa forma, la cantidad de ayuda no depende de las

necesidades de los países beneficiarios, ni de la moralidad de los países donantes, sino de los provechos que pueden obtenerse en el proceso de ayuda (Griffin & Enos, 1970). En cierto modo, la ayuda a Ucrania por los países occidentales y la estrecha relación comercial entre Rusia y China en la actualidad son impulsadas por los intereses de los países donantes o aliados; incluso la ayuda humanitaria implica una función política (Morgenthau, 1962). Especialmente para los grandes países, la ayuda externa es la herramienta que sirve a su lucha por la hegemonía mundial. Waltz (1979) afirmó que, en el anárquico sistema internacional, las principales potencias mundiales son rivales que buscan establecer su superioridad y hacer prevalecer sus sistemas de seguridad, y la política de ayuda externa es la herramienta de poder para conseguirlo. La ayuda militar sirve directamente para fortalecer el sistema de seguridad del mundo, mientras que la ayuda económica sirve para ganar aliados y consolidar ese sistema de seguridad. Así, la ayuda externa tiene un fin similar al soborno. Si bien existe esta evidencia, ningún análisis ha mostrado la relación causal entre los intereses de los donantes y la ayuda externa (Pauselli, 2019).

Durante los años 80, a causa del desarrollo del sistema neoliberal, la cooperación entre países se convirtió en uno de los temas más analizados de las relaciones internacionales. Debido a la globalización, si bien no existe un gobierno global para administrar los asuntos internacionales, se busca la gobernanza global para la seguridad de la humanidad en su totalidad. Tanto las nuevas condiciones económicas de la mercantilización y la privatización como las condiciones políticas prestan mayor atención a la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno (Stokke, 2019). Por ello, la institucionalización del liberalismo y de diversos estándares internacionales y la reproducción de buenas prácticas establecen una visión más moralista en la cooperación al desarrollo de los estados (Pauselli, 2013). Además, para evitar conflictos derivados de las políticas de ayuda, se han planteado diversas reglas o normas internacionales con el propósito de restringir los comportamientos de los estados. A este respecto, durante esta etapa se comenzó a enfatizar en los beneficios absolutos, es decir, en los intereses comunes de los donantes. La ayuda internacional deviene en un conjunto dinámico de relaciones geográficas en la intersección de los conflictos, la guerra, la naturaleza y los

intereses comunes. O dicho de otro modo, tanto las consideraciones de desarrollo como las de seguridad dan forma a la distribución de la ayuda internacional (Hyndman, 2009). Así, a través de la ayuda externa a los países en desarrollo, se prevendría la migración y se fortalecería la seguridad de los países donantes. La neoliberalización de la ayuda es una extensión de las condiciones de los préstamos a los países en desarrollo a través de la revisión de las políticas estructurales (Hyndman, 2009). En este sentido, el neoliberalismo también demuestra su carácter egoísta. Según Alexander (2018), la mayoría de los actos supuestamente caritativos del neoliberalismo no se realizan por una compasión colectiva, sino por el ego. En el mismo periodo, también se procedió a profundizar en las interpretaciones sobre la transferencia de los recursos desde los países desarrollados hacia los países beneficiarios por factores de interés económico. De ahí que Montúfar (2004) argumentara que no se podía interpretar la política interior de los países sin comprender la naturaleza de los vínculos entre las economías nacionales y la economía mundial, y los cambios en dichos vínculos.

Por otro lado, la observación de la ayuda al desarrollo contempla los intereses de los donantes junto con su obligación moral de ayudar a los países beneficiarios, de modo que las normas y las reglas internacionales articulan la perspectiva constructivista del sistema internacional que responde más a causas humanitarias o altruistas. Los estudios de política exterior de los pequeños o medianos países desarrollados, como los países nórdicos, ponen de relieve los valores altruistas, cosmopolitas y morales de la ayuda externa. A su vez, la política de ayuda constituye una amplia parte de las políticas internas y externas, influenciada por su situación geopolítica, recursos y experiencias, e incluso por sus tradiciones nacionales y valores predominantes, incluidas las alineaciones e intereses de políticas extranjeras (Stokke, 2019). En este sentido, Van Der Veen (2011) argumentó que las decisiones de asignación de ayuda al desarrollo no se basan en intereses altruistas o egoístas sino en lo que los países entienden por ayuda al desarrollo. La consecución de un desarrollo humano sostenible es una responsabilidad moral de los países desarrollados. Se puede decir que las ideas y normas afectan a las políticas de cooperación al desarrollo. A este respecto, Montúfar (2004) distinguió tres periodos de la ayuda al desarrollo, motivada por razones altruistas: de 1973 a 1982, el periodo de ayuda

para las necesidades básicas de los países en desarrollo; el periodo de la crisis de la deuda entre 1982 y 1988, donde el objetivo de la ayuda era la aplicación de políticas de ajuste y la estabilización económica; desde 1988 hasta la actualidad, periodo de ayuda para el desarrollo global y sostenible desde el punto de vista desarrollista.

Durante el proceso del establecimiento del sistema internacional, la ayuda externa es el instrumento de difusión y aplicación de las normas planteadas por los donantes; al mismo tiempo, la ayuda internacional conecta las conductas de los países donantes y de los países beneficiarios. Por consiguiente, el interés propio, lo irracional y los principios de compasión son factores relevantes en las políticas de cooperación internacional, así como en la sociedad civil y en las políticas nacionales (Malacalza, 2014). En los últimos años, la relación entre la eficacia de la ayuda, la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible se ha convertido en tema principal de los estudios sobre política de cooperación internacional. El poder de la ayuda internacional puede explicar cómo los gobiernos donantes influyen en la escena internacional, así como su papel en la gobernanza global y las relaciones internacionales actuales (Olivié & Pérez, 2019). A nivel internacional, la ayuda tiene como finalidad primordial el cuidado y promoción de los intereses generales de los países donantes, y las organizaciones internacionales crean una retórica particular en torno a la asistencia para el desarrollo (Montúfar, 2004). Por consiguiente, la política de cooperación al desarrollo refleja la conciencia de los países donantes y enfatiza el componente político de la asistencia internacional. El interés de los donantes está relacionado con la seguridad o la riqueza propias en la escena internacional, lo que, a veces, puede verse como moralmente reprochable (Olivié & Pérez, 2019).

3.3 La cooperación Sur- Sur en las relaciones internacionales

Desde la perspectiva del desarrollo mundial, se ha creado cierta división del trabajo a escala internacional. Los países desarrollados poseen capital, tecnologías y capacidades avanzadas de administración, mientras que los recursos humanos y naturales y las capacidades de mercado son propiedad de los países en desarrollo. Así pues, en cierta manera, el intercambio de recursos internacionales es la premisa de la cooperación

internacional. La cooperación Sur-Sur insiste en adoptar una perspectiva estructuralista, considerando la ayuda como una herramienta utilizada conscientemente por los países desarrollados para ejercer el control y la influencia a través de la provisión de ayuda, con el fin de garantizar los intereses propios, mantener su posición dominante en la división internacional y, de ese modo, preservar su dominio de los países menos desarrollados. Desde este punto de vista, los donantes y los receptores siempre han tenido una relación desigual, incluso dentro de los países receptores, donde la élite consolida y refuerza su poder político y económico con el apoyo de la ayuda externa (Ding & Kan, 2007). Además, los países del sur consideran que el enfoque de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) reproduce la asimetría de la jerarquía política internacional (Esteves & Assunção, 2014). La iniciativa de cooperación Sur-Sur surgió en el momento en que los países del Sur Global buscaban nuevas formas de posicionarse en el sistema internacional bipolar para asegurar el respeto a su soberanía nacional e independencia nacional frente a las grandes potencias. El papel del estado es visto como una relación social o una forma de organización política en las relaciones Sur-Sur (Gonzalez, 2017; Jessop, 2015) y la palabra «sur» como un catalizador de movimientos emancipatorios contra el imperio, el capital y otras formas de opresión (Gonzalez, 2017). Desde esta perspectiva evolucionada, la cooperación Sur-Sur se basa en la cooperación económica para la autodeterminación colectiva; y las propuestas de la conferencia de Bandung forman parte del nuevo orden económico internacional de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Vadell et al., 2020). En la actualidad, los académicos optimistas dan la bienvenida al «ascenso del sur», como un fenómeno capaz de transformar las arquitecturas geopolíticas y el pensamiento sobre el desarrollo (Gonzalez, 2017). La creciente influencia de los países emergentes tanto en la economía mundial como en la arquitectura institucional global va produciendo cambios en su posición económica (Shaw, Cooper, & Antkiewicz, 2007). De este modo, el factor crucial del surgimiento de la cooperación Sur-Sur es romper el desequilibrio de la cooperación tradicional y modificar la relación asimétrica en la jerarquía política internacional.

Según Keohane (1984), es posible entender la cooperación como la situación derivada de una interdependencia compleja que requiere una coordinación política de alto

nivel. Así, se puede identificar dos formas básicas de la cooperación al desarrollo: la cooperación como ayuda y la cooperación como asociación (Vadell *et al.*, 2020). En el capítulo 2, se han revisado diversos estudios de la cooperación tradicional que consideran la ayuda como relaciones de liderazgo entre donante-receptor. La cuestión de la eficacia de la ayuda ocupa un lugar destacado, que se debe abordar para alcanzar la Agenda 2030. En cambio, en la cooperación Sur-Sur, tema central de esta tesis, los países del sur se consideran socios, enfatizándose la horizontalidad en los intercambios de experiencias entre los países en desarrollo, cuestión analizada en el capítulo 3. La cooperación Sur-Sur pone de relieve la eficacia de desarrollo más que la ayuda eficaz. La cooperación Sur-Sur presta mayor atención al crecimiento económico y a la reducción de pobreza, lo cual nos recuerda a las teorías anteriores sobre la modernización económica (Mawdsley, Savage, & Sung, 2014) y a la cooperación como asociación.

Dentro de las relaciones internacionales, los estudios de cooperación Sur-Sur constituyen un desafío ontológico para el binomio donante-receptor (Mawdsley, 2019) y contribuyen a las diversas investigaciones sobre racionalismo o reflectivismo en política exterior. La mayoría de los análisis sobre cooperación Sur-Sur se centran en los fundamentos políticos, en los actores que intervienen y en las interacciones de política interna de los países del Sur Global o en la evaluación de sus efectos sociopolíticos en los países receptores (Malacalza, 2020b). En el momento de su nacimiento, la cooperación Sur-Sur se dedicó a intentar reducir la dependencia económica y política del tercer mundo, para, de ese modo, también reducir la desigualdad mundial. No obstante, dicha cooperación ha sido tan débil que más bien parecía un eslogan o una retórica de propuestas tecnocráticas de las Naciones Unidas (Haug & Kamwengo, 2022). En cambio, la etapa de reemergencia de la cooperación Sur-Sur desde el año 2000 ha afectado gradualmente al panorama del desarrollo global. Acompañada por cumbres de alto nivel, la cooperación Sur-Sur ha logrado un reconocimiento a nivel mundial. Posteriormente, los países emergentes pueden defender su autonomía, buscaron recursos para modificar sus relaciones internacionales y su impacto en el orden global. Gran parte de la atención se ha centrado en las relaciones entre las potencias emergentes y tradicionales, pero la relación dinámica entre las potencias emergentes y otros países en desarrollo puede

resultar aún más relevante para alcanzar resultados internacionales, incluida la gobernanza ambiental global (Hochstetler & Inoue, 2019). Por ello, en las relaciones internacionales y la economía política contemporáneas, ha (re)surgido el «Sur Global». Los países en desarrollo han establecido coaliciones, tales como la agrupación BRICS, modalidad pionera de apoyo político a los países en desarrollo y un pilar fundamental de su política exterior, ya que el bloque contaba con un nulo margen de maniobra para generar cambios en las políticas de donación de diversos países de la OCDE (Juncal, 2018); o el grupo de mercados emergentes CIVET, del que forman parte Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto y Turquía, etc. A partir de 2008, las categorías «norte» y «sur», «donantes» y «receptores», países «desarrollados» y «en desarrollo» se han ido desdibujando, ya que, paralelamente, la cooperación Sur-Sur ha participado en la reestructuración de las agendas de desarrollo y de las prácticas de ayuda, tanto a nivel mundial como local en los países en desarrollo (Hochstetler & Inoue, 2019). Desde esta perspectiva, la cooperación Sur-Sur contribuye al despliegue de las relaciones sociales y económicas capitalistas también conocidas como *mercantilización profunda* (Gonzalez, 2017). La cooperación Sur-Sur ha roto la jerarquía tradicional del sistema internacional (Mawdsley, 2019). Los países en desarrollo deben unirse y promover la autosuficiencia si quieren escapar de la «dependencia» o la «subordinación», si bien se confunde constantemente la cooperación Sur-Sur para el desarrollo y las transferencias Sur-Sur, la cual indica más el intercambio técnico entre los países de sur (Jules & Sa e Silva, 2008; Sa e Silva, 2009).

Cabe destacar que la cooperación Sur-Sur es dominada por los países emergentes, que están determinados por multicaracterísticas en el ámbito internacional. Los países emergentes poseen capacidades materiales que les han permitido cierto grado de influencia en la economía global; poseen además la característica de ser «reformadores» porque combinan estrategias de preeminencia y liderazgo regional, a la vez que logran una fuerte identidad internacional. El comportamiento de los países emergentes tiende a tener una influencia diferente a la de los países desarrollados tradicionales, pues no se enfatiza la participación en áreas temáticas que requieren de responsabilidad ética o moral ante la comunidad internacional (Huelsz, 2009). Los donantes tradicionales y las

potencias emergentes desempeñan el papel de «maestros» y «buenos alumnos», respectivamente; y en cierto modo, se puede pensar en la cooperación Sur-Sur como una relación en la que los alumnos se ayudan mutuamente. Tanto en la cooperación tradicional como en la Sur-Sur el compromiso es con el logro del desarrollo, pero en la cooperación Sur-Sur, los «buenos alumnos» persiguen mejorar sus propias condiciones a través de acuerdos. Como los países del sur entienden mejor las necesidades urgentes de los otros países del sur, los «buenos alumnos» quizás ofrezcan soluciones más adecuadas. En consecuencia, inevitablemente se produce la heterogeneidad/asimetría del Sur Global. Tal vez una parte de dichas relaciones obtiene mayores beneficios monetarios a través del comercio, y en contraste, la otra parte consigue beneficios más intangibles, como el intercambio de experiencias, conocimientos y cultura, capacidades del desarrollo, la solidaridad diplomática y la visibilidad y el reconocimiento del Sur (Muhr, 2015), lo cual refleja el carácter *win-win* de la cooperación Sur-Sur (el intercambio de intereses). No obstante, procediendo del grupo de alumnos, las potencias emergentes necesariamente asumen menos responsabilidades internacionales. La cooperación Sur-Sur parece más como una idea, una práctica social o un conjunto multidimensional de procesos con participantes de diversas categorías: los países con crecimiento económico como China, India y Brasil; las potencias regionales como Sudáfrica y Arabia Saudí; los países en rápida industrialización como Tailandia y Turquía; y los antiguos estados socialistas como Rusia, Polonia y la República Checa (Mawdsley, Savage, & Sung, 2014; Gray & Gills, 2016). Pero no se puede ver la cooperación Sur-Sur simplemente como un comportamiento egoísta o altruista. La cooperación Sur-Sur se considera más como una relación horizontal de beneficio mutuo (a veces igualitaria y justa, pero no obligatoriamente altruista) (Muhr, 2016). En lugar de (re)producir dependencia, las interdependencias del sur impulsan la transformación estructural global (Muhr, 2016).

Por otra parte, Muhr Tomas arguye que la solidaridad dentro de la cooperación Sur-Sur se refiere más al compromiso del apoyo mutuo y del esfuerzo conjunto, es decir, de responsabilidades compartidas dentro de las posibilidades adecuadas para los países emergentes. Así pues, los intereses nacionales de los países emergentes se suelen ocultar bajo el velo de la solidaridad (Mawdsley, 2012), lo cual tiene una estrecha relación con

la corriente realista. Desde esta perspectiva, la geoestrategia o los factores económicos impulsan fuertemente la cooperación Sur-Sur, a la vez que en la ayuda al desarrollo se priorizan objetivos similares a los de la ayuda tradicional. Los países beneficiarios todavía no se han adaptado a la división internacional del trabajo ni a la dependencia, mientras que los donantes emergentes dominan las decisiones de la política de cooperación. La política de cooperación Sur-Sur mezcla instrumentos tales como comercio, economía y diplomacia conforme a los requisitos.

Según el gobierno chino, la cooperación Sur-Sur se basa en la igualdad, la soberanía y la propagación de la estrategia *win-win*, aspirando a alcanzar una comunidad de futuro para toda la humanidad. Sin embargo, la ayuda ofrecida por este gobierno tiene como condición no reconocer a Taiwán y alberga intereses económicos. Las potencias emergentes utilizan la cooperación Sur-Sur como una herramienta para ampliar su huella global. En este sentido, los países emergentes son los defensores más visibles del auge del Sur. Sebastian Haug y Cynthia M. Kamwengo opinaron que «los países emergentes han utilizado el lenguaje de la cooperación Sur-Sur con distintos niveles de intensidad y con referencia a una amplia gama de lugares y mecanismos de participación» (Haug & Kamwengo, 2022). En contraste, parece haber una falta de interés por el mecanismo de la cooperación Sur-Sur por parte de otros socios de la cooperación Sur-Sur, o por los miembros del Grupo de los 77, tales como los responsables políticos africanos, que mantienen la distancia con esta terminología, debido al carácter cada vez más politizado de la dinámica norte-sur (Haug & Kamwengo, 2022) e incluso a las implicaciones del advenimiento del poscolonialismo o el neocolonialismo por los donantes emergentes (Kamwengo, 2017).

También cabe señalar que la cooperación Sur-Sur no destaca por homogeneidad, sino más bien por la solidaridad en pro de intereses comunes. Es decir, la cooperación Sur-Sur acepta la heterogeneidad ideológica, política, económica, social y cultural. Por ello, el espíritu de dicha cooperación se basa sobre la «solidaridad, horizontalidad y no interferencia de la política interior» en la escena internacional. Fahimul Quadir argumentó que el interés de los donantes del sur se dirige más hacia las necesidades estratégicas de los países socios que a promover los intereses ideológicos de los países donantes (Quadir,

2013). Por ello, en lugar de esforzarse en ayudar a Cuba, Corea del Norte y Vietnam, el abastecimiento de recursos naturales o la geoestrategia serán la prioridad de la ayuda china desde su concepción pragmática. Todo ello constituye la heterogeneidad de la cooperación Sur-Sur.

La cooperación Sur-Sur ha sido considerada como exclusivamente perteneciente a las relaciones interestatales (Jules & Sa e Silva, 2008). Es decir, la identidad política colectiva es la aspiración política de la cooperación Sur-Sur, siendo la forma-estado un modo de existencia de las relaciones sociales de producción capitalista (Juncal, 2018). El sur evoca una ontología inter-nacional centrada en el estado (Muhr, 2016), aunque los diferentes PIB o el poder relativo de los estados en cuestión en el sistema internacional son objeto de conflicto entre países del Sur Global, así como también sucede entre los países emergentes. China y Rusia tienen un conflicto en Asia Central debido a una cuestión de seguridad cooperativa: una disputa territorial entre China e India y entre Rusia e India debido a un desequilibrio comercial. Las diferencias políticas económicas y las ideológicas intensifican el choque. Asimismo, China y Brasil tienen enfoques distintos de la cooperación al desarrollo. Sin embargo, ambos países se resisten y desafían el dominio de la eficacia de ayuda y la autoridad percibida sobre el conocimiento del desarrollo por las agencias occidentales (Kamwengo, 2017). No obstante, pese a las diferencias y los conflictos (difíciles de resolver a corto plazo), estos países todavía desean cooperar con el fin de acumular capital propio y obtener beneficios individuales mayores. Hasta ahora han intentado modificar las instituciones multilaterales, así como llevar a cabo una planificación propia de la estructura entre los BRICS y los países en vías de desarrollo. A modo de ejemplo, se ha establecido el Nuevo Banco de Desarrollo (NBD), cuyo objetivo es alcanzar el liderazgo del conjunto de los países en desarrollo en el ámbito global. Por ello, como se ha mencionado anteriormente, la cooperación Sur-Sur no tiene medidas específicas claras de cómo debe ser la ayuda interdependiente; en cambio, posee una característica hereditaria, una institución planificada como las de los países del norte.

Por otra parte, el nuevo sistema de cooperación busca marginar a los países del norte y realizar inversiones de capital influido por el control de los gobiernos de los países del sur. Por ello, la cooperación Sur-Sur (dentro del estado capitalista dirigido por cada

gobierno) erosiona la economía global generando un influjo de capital. La dualidad conflicto-cooperación es una característica especial de la dinámica de relaciones entre los países del sur. Kevin Gray y Barry K. Gills argumentan que el activismo mundial de las potencias emergentes y sus prácticas de cooperación Sur-Sur no debían entenderse simplemente como una fuerza unitaria, sino constituida por las prerrogativas o intereses nacionales complejos y a menudo contradictorios (Gray & Gills, 2016).

Por último, hay otro aspecto claro de la cooperación Sur-Sur: en virtud de la ampliación de la política económica y de la influencia política nacional en la cooperación que se deriva de las geoestrategias internacionales, finalmente, se conseguirá modificar el orden internacional actual. Es necesario hacer hincapié en la contribución de la cooperación Sur-Sur en lo que se refiere al desarrollo internacional. No obstante, también se debe reconocer que, debido al surgimiento prematuro de la cooperación Sur-Sur, esta no puede resolver radicalmente las cuestiones de cooperación internacional ni de eficacia de la ayuda, sino que trata de cooperar en beneficio propio a partir de la búsqueda de capital por parte de los estados, o desde un punto de vista geoestratégico. Este asunto ha causado alarma en los países del norte, y la dualidad dinámica entre el norte y el sur está cada vez más politizada, sobre todo en lo que respecta a los conflictos entre los donantes tradicionales y los donantes emergentes.

3.4 Resumen

La dominación de las relaciones internacionales ocupa ampliamente la discusión sobre la cooperación internacional a partir de los estudios de Keohane y Nye (1989), quienes consideran la cooperación como una solución a los conflictos internacionales por la compleja interdependencia entre los estados (Vadell *et al.*, 2020). Los estudios sobre cooperación llevados a cabo desde el punto de vista de las relaciones internacionales enmarcan un grupo de debates, teorías y métodos de diversas perspectivas. Asimismo, la ayuda externa implica múltiples relaciones internacionales: entre donantes y donantes; entre donantes y receptores; entre estados soberanos y actores supranacionales (organismos multilaterales); e incluso entre actores subgubernamentales y no

gubernamentales (Zhou, 2002).

La concepción del donante céntrico dominante, en lo que se refiere al poder normativo de la cooperación, ha sido construida por los países desarrollados. Esta concepción de donante no solo se refiere a los instrumentos estatales de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), sino que también incluye a las empresas, a la sociedad civil y a las organizaciones no gubernamentales. En el siglo XXI, los estudios de política de cooperación al desarrollo reflejan la fragmentación e incomunicación que han sacudido las relaciones internacionales en su proceso de consolidación como disciplina (Malacalza, 2014). Los estudios sobre la cooperación Sur-Sur señalan que esta no ha modificado los objetivos ni los instrumentos fundamentales de la política de cooperación; y enfatizan la participación de los actores estatales.

Este capítulo ha tenido como objetivo vincular las teorías de las relaciones internacionales con las explicaciones de la política de cooperación al desarrollo, examinando los supuestos centrales y las líneas de investigación pertenecientes a esta área. Si bien la cooperación internacional permite observar los rasgos de sus conceptos y evolución, se centra más en su eficacia respecto a la teoría del desarrollo. En contraste, la política de cooperación en las teorías de las relaciones internacionales es analizada sobre la base de los comportamientos adoptados y sus consecuencias en la transformación del orden internacional. No obstante, la política exterior y la cooperación al desarrollo son áreas de la política pública gubernamental de los estados que se proyectan internacionalmente y, como tales, deben ser analizadas en estrecha interrelación (Malacalza, 2014). En realidad, los intereses, las identidades y las preferencias de los estados, así como los conocimientos y comprensión de los actores, conforman los conflictos e interacciones dentro del sistema internacional. Cualquier análisis de política exterior en general y de política de cooperación al desarrollo en particular no puede desconocer el rol ineludible del poder, el papel de las fuerzas domésticas, el interflujo de los actores subnacionales ni tampoco la visión de las élites (Malacalza, 2014).

Después de 1960, las organizaciones internacionales se establecieron en los países en desarrollo con el fin de realizar amplios preparativos organizativos e ideológicos solo

para que estos países participaran en la lucha por el orden internacional. Se puede decir que la cooperación Sur-Sur no modifica ni amplía radicalmente la significación de cooperación apolítica; el pensamiento y conocimientos de las políticas públicas de los gobiernos desempeñan un papel crucial cuando participan en las actividades internacionales, a la vez que enriquecen la disciplina de sus comportamientos en la política de cooperación. En la anarquía de las relaciones internacionales, los estados soberanos utilizan necesariamente la ayuda externa para perseguir sus propios intereses nacionales y la identidad nacional. No obstante, la ayuda externa en sí misma no sirve para el desarrollo si el país receptor no tiene la fuerza cultural para responder y utilizar el poder económico, político y cultural de dichas transferencias internacionales o para contrarrestar el *zeitgeist* de la «ayuda externa acompañada de intervención» (Zhou, 2002), lo cual sucede tanto en la cooperación tradicional como en la cooperación Sur-Sur. Respecto a su principal motivación, hay que reconocer que la cooperación Sur-Sur ha sido una expresión de solidaridad entre los países en desarrollo en relación con la gobernanza global o regional.

PARTE II

CAPÍTULO 4. LA POLÍTICA CHINA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

En la coyuntura actual, China es un país con «identidad dual», ya que combina el hecho de ser el primer gran país todavía en vías de desarrollo y de ser la segunda mayor potencia global. Mediante el fortalecimiento de su economía, China participa cada vez más en el derecho internacional. China impulsa la cooperación Sur-Sur como parte de su compromiso con el desarrollo internacional. La ayuda externa de China está aumentando vertiginosamente en cantidad y alcance. A través de la expansión global de China y su protagonismo en la escena internacional, se va produciendo una transformación mundial tanto del régimen actual como de la cooperación internacional (Vadell, Lo Brutto, & Cesar, 2020) como del orden global.

China comenzó a proporcionar ayuda externa durante el establecimiento de República Popular China, pero no con el desarrollo como objetivo, sino más bien enfocada a intereses nacionales y de política exterior. Especialmente hasta 1978, y antes de la Reforma y Apertura, sus objetivos principales eran el reconocimiento de su ideología y la búsqueda de aliados. Entre 1978 y 2013, las principales metas de China eran el desarrollo social y el crecimiento económico del mercado interior. A partir de su entrada en la OMC y del establecimiento del foro de cooperación China-África en 2000, China ha participado más en los asuntos internacionales, pero la política económica del país continúa enfocándose en la búsqueda del desarrollo económico. Con la intención de adaptarse a los objetivos de la cooperación internacional al desarrollo y de elevar su posición internacional, y debido también a que el sistema de ayuda internacional establecida por los donantes tradicionales parece cada vez más disfuncional (Woods, 2008), China retomó la política de cooperación a partir de 2013.

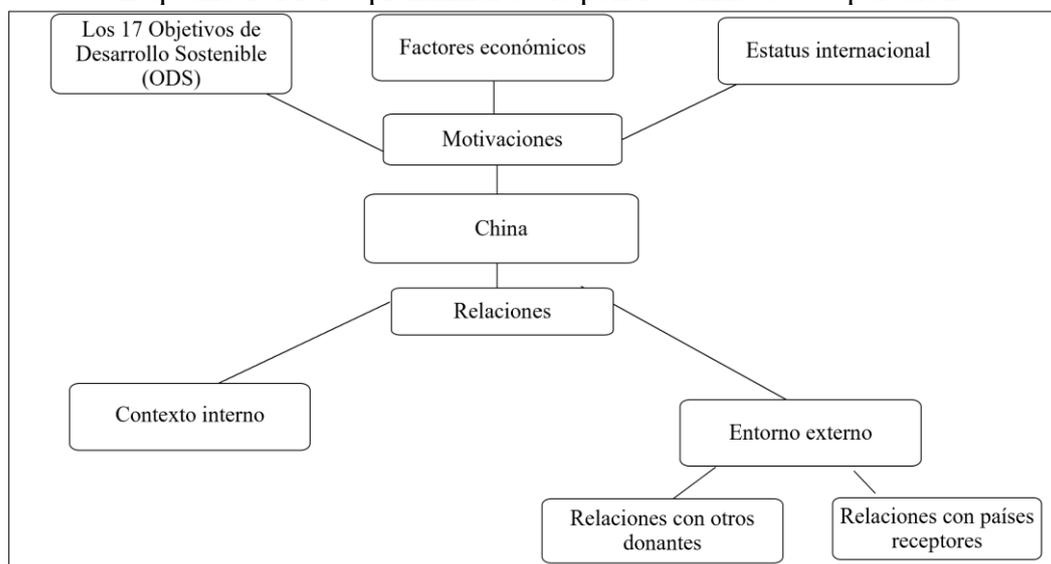
La hipótesis de este capítulo se basa en el lema de «el sur debe conocer más al sur» (Malacalza, 2020a), y que los comportamientos del estado simbolizan los propósitos que impulsan las acciones de la ayuda externa. Para lograr estos objetivos específicos, los países donantes proporcionan bienes y fondos gratuitos o de pago preferencial a otros

países con lo que al mismo tiempo buscan resolver sus dificultades y problemas políticos y económicos.

De esta manera, el proceso de la ayuda externa lleva a la interacción entre los países donantes y receptores en el sistema internacional. Por ello, este capítulo construye un marco preliminar de la política china de cooperación en cuanto al mecanismo explicativo del binomio «motivación-relación» y sus prácticas. Por un lado, en lo que se refiere a la «motivación-relación», se estudian las directrices básicas de la política china de cooperación a partir de su nacimiento. Aquí la *motivación* tiene que ver con los factores geopolíticos y el entorno internacional, y la *relación* revela las relaciones diplomáticas de los países que comparten la misma ideología o que pertenecen al Sur Global. Por otro lado, lo más importante, será intentar comprender las prácticas llevadas a cabo y analizar la conexión entre las motivaciones y las relaciones de la cooperación china en la actualidad, así como el apoyo de la política pública. Lógicamente, después será necesario analizar este fenómeno desde diversos puntos de vista. En términos de motivación, la cooperación de China, además de coincidir con los diecisiete objetivos para el desarrollo sostenible (ODS) de la Agenda 2030, se basa principalmente en objetivos políticos públicos, especialmente centrados en la mejora de su estatus internacional y el aumento del desarrollo económico de China. En cuanto a las relaciones, estas se refieren a la relación entre la ayuda china y el contexto interno (el nivel de desarrollo económico, la estrategia de desarrollo nacional, los conflictos internos, cambios diplomáticos, etc.); y a la relación entre el comportamiento chino y el entorno internacional (la tendencia del desarrollo internacional, las controversias con otros países, la relación entre China y los países receptores) (esquema 1). Aquí se ofrece una explicación correlacional en lugar de causal de esta interacción, pues los resultados reflejan principalmente los efectos de la ayuda. En especial cabe destacar que las prácticas de cooperación contemporáneas chinas han permitido una mayor involucración de esta nación en los asuntos internacionales y la elevación de su posición internacional. Además, por medio de la ayuda china y del apoyo de su modelo, los países del Sur Global podrían alcanzar el desarrollo económico, a pesar de no se pueda resolver completamente los problemas de desarrollo sostenible. Así, el planteamiento *win-win* de la política china de cooperación busca tanto el beneficio propio

como que se obtengan «beneficios mutuos», opción que lleva a su vez a que el país obtenga beneficios relativos en el sistema internacional.

Esquema 1. Marco preliminar de la política china de cooperación



Fuente: Elaboración propia.

Para lograr los objetivos de investigación arriba expuestos, primero, se hará referencia a los inicios de la cooperación china. A continuación, se presenta la concepción principal de dicha cooperación. Después, la parte más relevante del capítulo corresponde al análisis de las prácticas de la cooperación china en la contemporaneidad que se subdivide a su vez en otros tres subapartados: el panorama; el esfuerzo de desarrollo oficial y el marco preliminar «motivación-relación» para abordar completamente el estudio de esas prácticas; y por último, se proponen los desafíos de la política china de cooperación.

4.1 El origen de la cooperación china

En relaciones internacionales, el comportamiento de la ayuda externa de un país se ve afectado por diversos factores, tales como los intereses nacionales, la estrategia diplomática, el sistema político interno, la ideología, el entorno internacional e incluso el carácter del líder (Ren & Guo, 2016). En 1952, el primer ministro Zhou Enlai dejó claro

que China debía defender el internacionalismo y oponerse al nacionalismo en el trabajo diplomático (People's Republic of China, 1989). Desde entonces, China ofrece asistencia a Corea del Norte y Vietnam en forma de ayuda militar y de ayuda no reembolsable, con el objetivo específico de garantizar su propia seguridad nacional. Posteriormente, amplió el alcance de la asistencia para apoyar a los movimientos de liberación nacional de Asia y África. Por ello, durante ese periodo, la consideración geopolítica fue el propósito principal de la cooperación china. China consideraba que el apoyo a la lucha por la liberación en los países del Sur Global podía favorecer el establecimiento de una buena relación diplomática con ellos, y de esa manera, romper el aislamiento, el bloqueo y el cerco establecido por los Estados Unidos. Además, China implantó una estrategia diplomática «unilateral» y estableció una fuerte alianza con la Unión Soviética para luchar contra los Estados Unidos. En ese momento, debido al aumento de las relaciones con la Unión Soviética, China reajustó sus directrices diplomáticas, mientras que Estados Unidos prosiguió con su política de hostilidad hacia el país. Para aliviar la presión y el aislamiento sin precedentes, China impulsó un gran avance en términos de ayuda a los países del Sur Global, y esto se convirtió en el interés central del estado.

Durante este periodo, para adherirse al surgimiento de la cooperación Sur-Sur, exceptuando el apoyo a los movimientos de liberación nacional en Asia, África y América Latina, China enunció formalmente los principios específicos de su ayuda externa en 1960: «Ocho principios para la ayuda económica y la asistencia técnica en otros países», que se utilizaron para guiar específicamente la ayuda externa de China (People's Republic of China, 1989):

- El gobierno chino basa su ayuda a otros países en el principio de igualdad y desarrollo común. Nunca considera esa ayuda como una especie de limosna unilateral.
- Al proporcionar ayuda a otros países, el gobierno chino respeta estrictamente la soberanía de los países receptores y nunca impone condiciones ni pide privilegios.

- China ofrece ayuda económica en forma de préstamos sin intereses o con intereses bajos, y extiende el plazo para el reembolso cuando es necesario.
- La ayuda china no requiere la dependencia de China, sino que pretende ayudar a emprender paso a paso el camino de la autosuficiencia y el desarrollo económico independiente.
- El gobierno chino hace todo lo posible para ayudar a los países receptores a completar proyectos que requieren menos inversiones pero arrojan resultados más rápidos, para que estos países puedan aumentar sus ingresos y acumular capital.
- El gobierno chino proporciona equipos y materiales de la mejor calidad con el precio del mercado internacional. Si el equipo y los materiales proporcionados por el gobierno chino no cumplen con las especificaciones y la calidad acordadas, el gobierno chino se compromete a reemplazarlos o a reembolsar el pago.
- En cuestión de asistencia técnica, el gobierno chino se asegurará de que los especialistas de los países receptores puedan dominar completamente la tecnología.
- Los expertos chinos en materia de ayuda a la construcción en los países receptores tendrán el mismo nivel de vida que los expertos del país receptor. Estos no pueden hacer demandas especiales ni disfrutar de comodidades privilegiadas.

Estos «ocho principios» todavía están en vigor en la actualidad (Jiang, 2011), y constituyen la orientación fundamental de la cooperación china para mejorar la gobernabilidad y la reforma macroeconómica de los países en desarrollo, especialmente el principio que establece una cooperación «sin condiciones políticas adicionales» (Vadell *et al.*, 2020). Sin embargo, algunos de ellos son criticados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). China se dedica a reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población, buscando que esta pueda alcanzar la autosuficiencia (República Popular China, 2014).

Durante la década de 1960, la cantidad de ayuda externa de China siguió aumentando, alcanzando en 1970 un alto nivel con respecto a la situación de China en ese momento.

Según los datos de la Oficina Nacional de Estadística de China, en 1971, el gasto de ayuda externa de China representaba el 5 % del gasto fiscal en su totalidad. En 1972, alcanzó el 6,25 %, y en 1973, incluso superó el 7 %. En contraste, la proporción del producto interior bruto (PIB) de China apenas superaba el 2 %. La débil capacidad nacional de China y la falta de recursos materiales y financieros suponían un grave dilema para la ayuda externa china, incluida la ayuda a gran escala en Corea del Norte y Vietnam. Por esta razón, China modificó las directrices de la ayuda. Especialmente, a partir de la Reforma y Apertura en 1978, China intentó modificar el modelo de crecimiento económico centrandose «toda la atención en el dinero», en aras de «enriquecerse primero» a través del mercado interior como desafío principal. La diplomacia china comenzó a transformar el lema «la economía sirve para la diplomacia» en «la diplomacia sirve para la economía». Por ello, el gobierno chino, destacando la cooperación económica y técnica internacional, señaló que la ayuda china no solo debía promover el desarrollo económico de los países receptores, sino que también debía servir para la construcción, reforma y apertura económicas de China (República Popular China, 1982). A través del intercambio de experiencias de desarrollo y de la ayuda mutua entre países, estos podrían facilitarse mutuamente el desarrollo.

En síntesis, China comenzó a ofrecer ayuda externa en 1950. Los intereses centrales del estado, tales como la seguridad nacional, la diplomacia y el estatus internacional, son la motivación principal de la política china de cooperación. Las relaciones internacionales dirigidas por China pasaron de ser una «búsqueda de aliados ideológicos» a buscar «conjuntamente el desarrollo, y la no injerencia en la política interior» de los otros países. Los «ocho principios para la ayuda económica y la asistencia técnica a otros países» son los principios básicos de la política exterior china. Entre 1978 y 2013, y especialmente, entre 1978 y el año 2000, el desarrollo económico y social del mercado interior fue el objetivo principal de la política económica china y, por ello, la cantidad de ayuda externa disminuyó.

4.2 La cooperación china en la actualidad

4.2.1 Las prácticas de la cooperación china

4.2.1.1 Panorama de la cooperación china

Al entrar en la Organización Mundial del Comercio (OMC), en 2001, China incrementó su participación en asuntos internacionales, especialmente, con el advenimiento de la globalización en todos los aspectos. Desde entonces, China ha comenzado a fortalecer del mismo modo las iniciativas de integración regional en el Sur Global (Li, 2010). Además, el foro de cooperación China-África establecido en 2000 es una plataforma importante para el diálogo colectivo entre China y los países africanos, al tiempo que es un mecanismo específico para la práctica de la cooperación china tanto en materia de financiación como de ayuda en infraestructuras (República Popular China, 2014). Entre los años 2000 y 2013, la cooperación china sirvió para involucrar al país más activamente en los asuntos internacionales a través de las Naciones Unidas, y fomentó su mayor participación en el comercio y las inversiones internacionales. Por ello, aquí se han utilizado los datos referentes a la ayuda externa recogidos en el Anuario Fiscal de China, y la información sobre política de ayuda externa recogida en el libro «Situaciones Internacionales y Asuntos Exteriores de China».

Para adaptarse mejor a la Agenda 2030, China plantea «una comunidad de futuro compartido para la humanidad», concepto expresado así por el presidente Xi Jinping y que trasciende: «todo tipo de diferencias en la sociedad humana y apunta hacia posibles mayores beneficios para todos», lo cual coincide con los diecisiete objetivos de desarrollo sostenible (ODS). En realidad, el concepto de una «comunidad de futuro compartido» no solo se refiere a la cooperación económica, sino más bien a la cooperación para la seguridad internacional respecto a la gobernanza global. Evidentemente, se puede explicar la política cooperación china en el contexto más profundo de su política exterior, a saber, su papel en la corrección de las principales vulnerabilidades de su política económica y en el mantenimiento del sistema económico de China, e incluso de su sistema político (Margueliche, 2019). Debido al diseño del sistema internacional, cuando China era débil, no se expresaban los intereses nacionales. Pero, siendo la segunda

economía potencial, pues ha superado a los Estados Unidos en cuanto a poder adquisitivo, lógicamente, China busca tener una voz más fuerte en temas de gobernanza global (Luo, Hu, & Yan, 2020). En la actualidad, en lugar de seguir las reglas y estándares del sistema internacional, la visión alternativa de Pekín se basa en la negociación de asuntos internacionales con gobiernos autoritarios (Hart & Johnson, 2019). La no injerencia en la política interna china y el reconocimiento de «una sola China» son las premisas de la colaboración con China.

El concepto *win-win* que busca «conseguir beneficios mutuos» destaca el proceso de negociación y la búsqueda de intereses relativos a la hora de resolver conflictos sobre asuntos internacionales. La esencia de «una comunidad de futuro para la humanidad» alude al intento de Pekín por plasmar el orden regional centrado en China (Luo, Hu, & Yan, 2020). Cabe resaltar aquí cuatro puntos de vista:

- En primer lugar, se reconoce la heterogeneidad del Sur Global (el crecimiento económico). Desde la perspectiva del intercambio social, o del intercambio de intereses, a través de los acuerdos de la cooperación Sur-Sur, China obtiene ciertos beneficios: recursos primarios, visibilidad y el reconocimiento del Sur. Pero las otras partes también consiguen sus propios beneficios, tangibles e intangibles: financiación, conocimientos, intercambio de experiencias sobre el desarrollo y solidaridad diplomática, etc. El interés propio sería la fuerza motriz del intercambio, pero el interés propio no conduce necesariamente a la explotación injustificada de los demás (Ding & Kan, 2007), aunque este interés propio no persiga el desarrollo sostenible.
- Desde el punto de vista de su propia experiencia de desarrollo, el rápido desarrollo económico de China es una combinación de «desarrollo absoluto» y «desarrollo relativo». El crecimiento del producto interior bruto (PIB) de China ha logrado un desarrollo veloz (desarrollo absoluto), mientras que el de otros países se ha desacelerado, lo que hace que parezca que China se esté desarrollando rápidamente (desarrollo relativo). A partir de esta experiencia, China estima que mientras ayuda a otros países, también debe mantener su propio desarrollo. Los países receptores

persiguen la velocidad de su propio desarrollo por la ayuda y la capacidad propia, lo cual se conoce como «desarrollo endógeno con cambio estructural» (Domínguez, 2019). Esta es la idea central del concepto *win-win* de la cooperación china. Los académicos chinos consideran que, después de la globalización de la crisis sanitaria, el logro de un desarrollo equilibrado se ha convertido en la cuestión mundial más apremiante.

- Asimismo, es posible analizar la cooperación china desde la perspectiva interaccionista, que interpreta el tipo de liderazgo como llave para el desarrollo general. Es decir, las potencias intermedias se caracterizan por emplear formas no estructurales de liderazgo (habilidades técnicas y/o capacidades de persuasión) (Malacalza, 2014). El crecimiento económico de China estaría asociado a una inclinación hacia el modelado de roles (modelo chino), que diversifica modalidades del desarrollo económico.
- Por último, se pueden encontrar huellas del pragmatismo en diversos aspectos relacionados con el desarrollo en China. Deng Xiaoping fue quien mencionó que «fuera negro o blanco, si podía atrapar ratones, era un gato bueno», ejemplo típico del espíritu pragmático que caracteriza a China. La economía de China se ha desarrollado rápidamente aprovechando la globalización y las ventajas comparativas. Igualmente, al abordar los asuntos internacionales, China hace hincapié en el intercambio de interés en la resolución de cuestiones internacionales, en lugar de injerir en los asuntos internos o prestar demasiada atención a exportar sus políticas e ideología, el interés/poder determina los comportamientos internacionales. Las prácticas de la ayuda china no han cambiado la naturaleza de las relaciones internacionales, sino que parecen idénticas a las de los donantes tradicionales (Carmody, Zajontz, & Reboredo, 2022). Por ende, China no tiene la fuerza ni una gran aspiración por alterar la dinámica general ni las contradicciones relacionadas con la dialéctica mundial del desarrollo/subdesarrollo.

La iniciativa de la Franja y la Ruta, que se compone por la Ruta de la Seda terrestre y la Ruta de la Seda marítima, implica una necesaria (re)lectura de la gobernanza global

territorial en un contexto a gran escala (Margueliche, 2019). El Banco Asiático de Inversión e Infraestructura (BAII), se considera un mecanismo financiero multilateral, y en cierto modo, dado por su peso de 250.000 millones de dólares y sus 84 miembros (no solo de Asia), podría verse como un eje que desafiaría al Banco Mundial como única institución de proyección global (Esteban & Trivi, 2019). Para convertir la retórica diplomática en acciones concretas, la Franja y la Ruta cumple las necesidades geoestratégicas de China, tales como las de consolidar la frontera, mejorar las relaciones con los países vecinos o lograr beneficios diplomáticos por medio de la fortaleza económica (Luo, Hu, & Yan, 2020). Por ejemplo, en 2015, China anunció que invertiría 50.000 millones de dólares estadounidenses en Indonesia, país que desempeña el papel de «pivote» en la Ruta de la Seda, y, así mismo, brindaría financiación a Pakistán y Kazajistán, países en el camino de la Ruta de la Seda. Aquí cabe poner de relieve «cinco puntos» relevantes de la Ruta de la Seda, que también son las directrices principales de la cooperación china: la coordinación de políticas, la conectividad de las infraestructuras, el comercio sin impedimento, la integración financiera y la cercanía entre poblaciones. Entretanto, la bifurcación de este proyecto es «la Ruta de la Seda marítima del siglo XXI», que se refiere a la cooperación china con los países transpacíficos en virtud de la seguridad y estabilidad a largo plazo de dicha región.

Para apoyar el planeamiento de la política de cooperación, en 2015, el presidente Xi Jinping anunció que China ejecutaría seis grupos de «cien proyectos» en cinco años: 100 proyectos para reducir la pobreza, 100 proyectos de cooperación agrícola, 100 proyectos para promover el comercio, 100 proyectos de protección ecológica y contra el cambio climático, 100 hospitales y clínicas y 100 escuelas y centros de formación profesional. En el mismo año, se estableció el fondo de asistencia para la cooperación Sur-Sur y el fondo de paz y desarrollo China-Naciones Unidas, se ofrecieron numerosas becas para estudiar en China, se cancelaron las deudas de los préstamos sin intereses a algunos países, y se fundó un instituto de cooperación y desarrollo del sur y un centro internacional del conocimiento del desarrollo. En 2020, el presidente Xi Jinping anunció que proporcionaría 2.000 millones de dólares en ayuda internacional en dos años, construiría el almacén de emergencia humanitaria global de China, establecería un mecanismo de

cooperación para treinta hospitales homólogos chinos y africanos, e investigaría y usaría vacunas contra el coronavirus como bienes públicos mundiales. Desde entonces, China ha trabajado juntamente con los miembros del G20 para apoyar la lucha internacional contra la crisis sanitaria mundial, así como para promover la suspensión del pago de la deuda de los países menos desarrollos (República Popular China, 2021).

Por otro lado, China ha impulsado la cooperación con los países en desarrollo a través de mecanismos de cooperación regional, tales como el Foro para la Cooperación entre China y África, la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), el Foro de Cooperación Económica y Comercial entre China y Países de Habla Portuguesa, el Foro de Cooperación China-Árabe, el Foro China-CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños), el Foro de Cooperación Económica y Comercial China-Caribe, el Foro de Cooperación y Desarrollo Económico China-Países Insulares, etc. En dichos foros, el gobierno chino ha propuesto una serie de medidas para ayudar a los países beneficiarios a promover el desarrollo económico y social, así como para mejorar la vida y el bienestar de la población.

Siendo un país emergente, China no cuenta con demasiada experiencia ni con suficientes conocimientos teóricos relativos a la cooperación internacional, pero ha logrado ser uno de los donantes emergentes a los que se presta más atención. En 2016, se estableció el primer instituto para investigar académicamente la cooperación Sur-Sur en la Universidad de Pekín, y se atrajeron estudiantes de diferentes países para estudiar el modelo de desarrollo chino. Con el propósito de participar en los asuntos internacionales, China reconoce el concepto de *ayuda al desarrollo* definida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y la implementación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, pero la cooperación china también posee sus propias características: el sistema de financiamiento chino coincidente con los instrumentos de comercio e inversiones. China otorga préstamos preferenciales junto con créditos a la exportación y la inversión extranjera. Los fondos ofrecidos por el Banco de Desarrollo de China no pertenecen a la ayuda al desarrollo, y es difícil distinguir entre las actividades económicas en el extranjero del Banco de Desarrollo de China y del Banco de Exportación e Importación de China (Wang, 2020). Además, la magnitud de los fondos

del Banco de Desarrollo de China ha superado a los del Banco Mundial (Wang, 2020). El financiamiento chino confunde la ayuda y los préstamos comerciales, e incluso otorga préstamos a cambio de materias primas como garantía de pago, que denomina «financiación para el desarrollo» (Kaplan, 2016), lo cual dificulta aún más la labor de discernir qué actividades se pueden computar como cooperación al desarrollo (Hernández, 2018).

Por otra parte, como se ha mencionado, en 2018 se creó la Agencia de Cooperación internacional para el Desarrollo de China, pero la ayuda externa se inicia antes de esta fecha. Por lo tanto, la ayuda china, además de gestionarse desde este departamento especial para la ayuda externa, también se gestiona desde otros ámbitos como los bancos que otorgan créditos blandos, las empresas públicas, el ministerio de comercio, el ministerio de finanzas, así como el ministerio de relaciones exteriores de la República Popular China, aunque todos ellos son supervisados por el gobierno chino. El gobierno chino es quien toma las decisiones finales sobre política exterior y ayuda. Zhang y Smith (2017) argumentaron que el sistema de ayuda china se caracteriza por una competencia constante por la influencia entre los actores nacionales. Además, debe subrayarse el funcionamiento de las asociaciones públicas-privadas (APP) en la cooperación china, las cuales se revelan como una de las formas de financiamiento más inclusivas, con el apoyo del mercado, lo que podría resolver la cuestión de los recursos financieros (Vadell *et al.*, 2020).

Para concluir, China ha desempeñado un papel destacado a la hora de ofrecer a los países del sur mecanismos alternativos en lo que respecta al comercio, las inversiones y la ayuda del Norte Global y de las instituciones financieras. China está planteando nuevos temas de discusión y estableciendo mecanismos de asociación para poder diseñar la nueva conceptualización de la cooperación al desarrollo, aunque dicha conceptualización aún está sujeta a debate y en proceso de elaboración, pero resulta la envergadura inicial para guiar la cooperación china. A continuación, se estudiarán el esfuerzo de China en materia cooperación a través del análisis de datos.

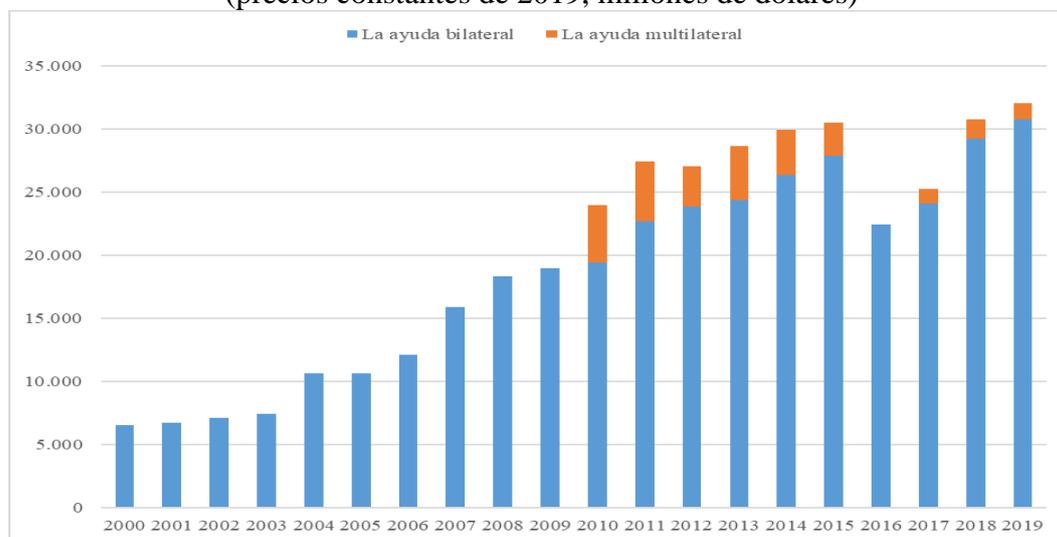
4.2.1.2 Caracterización de la ayuda china al desarrollo

Antes de cuantificar la cooperación china, se debe señalar que dicho fenómeno se encuentra aún en fase emergente y todavía no se ha establecido un proceso sistemático riguroso, lo cual dificulta la investigación sistemática. Por un lado, China no sigue del todo los criterios establecidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), ni reconoce el término de *ayuda* como propio de las actividades de cooperación que realiza (Hernández, 2018). Por otro lado, si bien China ya publicó en 2010, 2014 y 2021 sendos libros blancos sobre su ayuda externa, los cuales se toman como libros oficiales para investigar la cooperación china, estos no gozan de amplio reconocimiento por la explicación ambigua en lo referente a los flujos financieros. A efectos del presente análisis, también se han utilizado los datos recopilados por AidData y el Anuario Fiscal de China. Las actividades de cooperación china, por una parte, coinciden con las reconocidas por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) en la ayuda oficial al desarrollo (AOD), y por otra parte, están las que se conocen como *otros flujos oficiales*, que no poseen la característica de concesionalidad y se destinan principalmente a fines comerciales.

A. Situación general

La ayuda china empezó a mostrar tasas más altas de crecimiento a partir del año 2000 hasta el año 2019, con un gasto anual promedio en ayuda de algo menos de 18.000 millones de dólares. Especialmente, en 2013, año en que Xi Jinping alcanzó la presidencia y se planteó la iniciativa de la Franja y la Ruta, la curva de la cooperación comenzó a ascender vertiginosamente. La cooperación china se diversificó en 2010, y el gasto anual promedio en ayuda alcanzó, entre 2010 y 2019, aproximadamente los 25.000 millones de dólares (gráfico 25 y tabla 22).

Gráfico 25. Evolución de la ayuda china, 2000-2019
(precios constantes de 2019, millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de National Bureau of Statistics of China (2022).

Notas: El Anuario Fiscal de China carece de los datos de la ayuda multilateral en 2016.

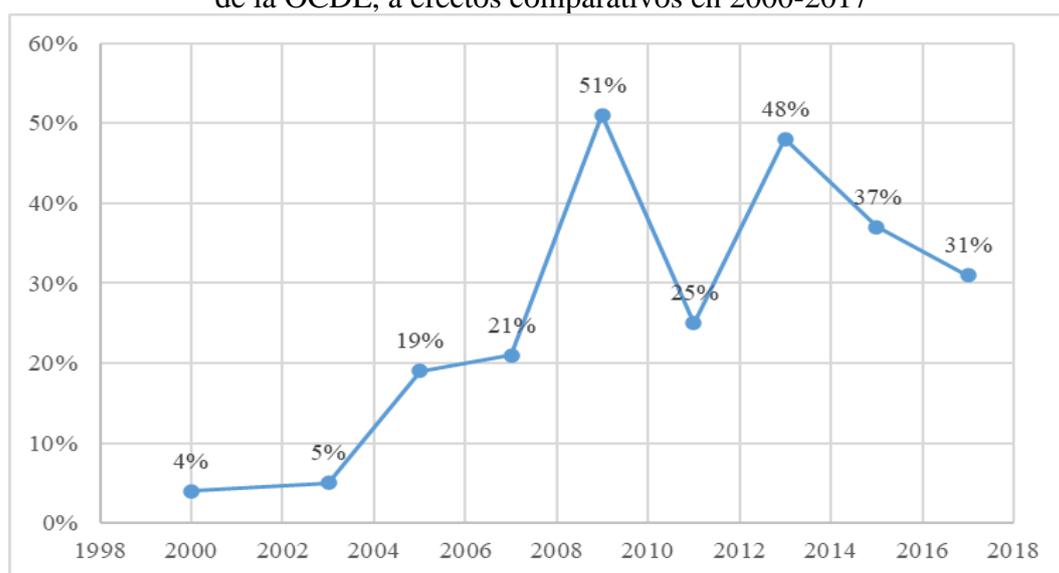
Tabla 22. Evolución de la ayuda china, 2000-2019
(precios constantes de 2019, millones de dólares)

Años	Ayuda bilateral	Ayuda multilateral
2000	6.554	n. d.
2001	6.730	n. d.
2002	7.147	n. d.
2003	7.461	n. d.
2004	10.671	n. d.
2005	10.670	n. d.
2006	12.143	n. d.
2007	15.934	n. d.
2008	18.363	n. d.
2009	18.994	n. d.
2010	19.449	4.506
2011	22.727	4.702
2012	23.850	3.229
2013	24.360	4.325
2014	26.369	3.577
2015	27.910	2.621
2016	22.429	n. d.
2017	24.141	1.130
2018	29.261	1.522
2019	30.784	1.261

Fuente: Elaboración propia a partir de National Bureau of Statistics of China (2022).

Posteriormente, en 2018, China acabó de establecer el primer departamento independiente para la ayuda al desarrollo, denominado «la Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo de China». En los últimos años, se ha producido un aumento considerable de la financiación oficial de China, especialmente en 2009, por la crisis mundial y la disminución de la donación por los donantes tradicionales; y en 2013, el primer año de la declaración de la Franja y la Ruta, las contribuciones a la financiación oficial de China representaban aproximadamente un 50 % del total de la OCDE, aunque solo constituían menos del 5 % al inicio del siglo XXI (gráfico 26). Se puede afirmar pues que China da muestras de ser suficientemente madura como para poder dejar de ser un país receptor, ya que está transformándose en un país donante (Bueno de Mesquita & Smith, 2007).

Gráfico 26. Financiación oficial de China en proporción a la financiación de donantes de la OCDE, a efectos comparativos en 2000-2017



Fuente: Elaboración propia a partir de AidData (Custer *et al.*, 2021).

No obstante, la aportación de ayuda de China todavía es pequeña en comparación con los donantes tradicionales. En el capítulo 2, se vio que, excepto siete estados que cumplen con la meta del 0,7 % del producto nacional bruto (PNB) para la asistencia al desarrollo en los países del sur, los demás países donantes mantienen el 0,3 % para la ayuda oficial. En 2019, la partida presupuestaria china correspondiente a la ayuda solo

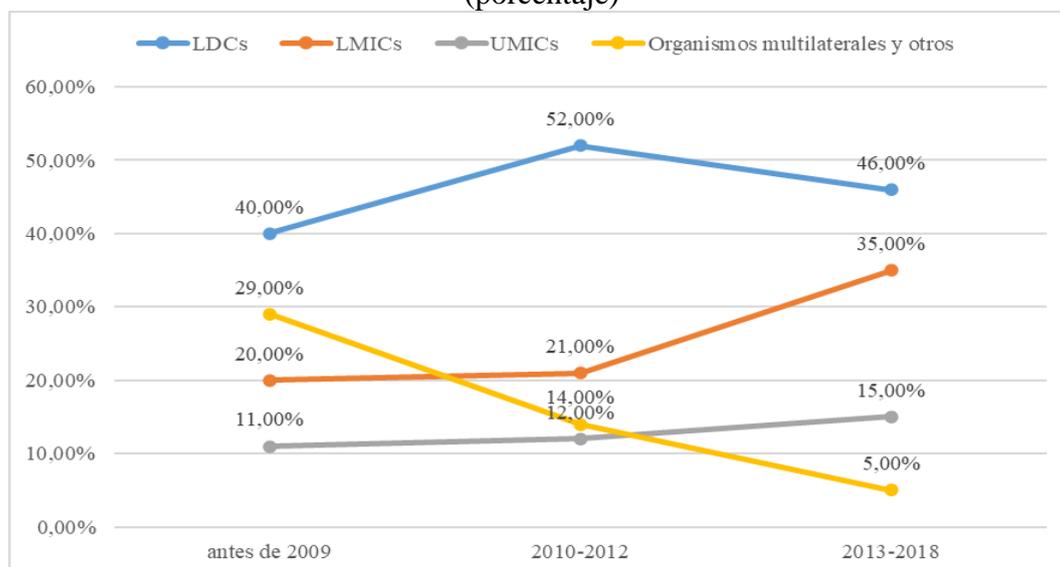
suponía el 0,047 % de su PNB (Zhang, 2021), a pesar del rápido crecimiento de dicha partida.

B. Situación de los países receptores

Como se ha mencionado que la investigación de la cooperación china aún no es sistemática, y el libro blanco no calcula detalladamente la cooperación china, sino se divide por 3 partes: antes del año 2019, los años entre 2010 y 2012; y los años entre 2013 y 2018. Pues se estudia la situación de los países receptores respecto a la cooperación china de estas tres etapas.

Antes del año 2009, China no tenía fondos para la ayuda al desarrollo ni tampoco gran experiencia en esta cuestión. En ese periodo, la ayuda de China se encontraba todavía en fase exploratoria. De 2010 a 2012, China ofreció más ayuda a los países menos desarrollados. Sin embargo, después de publicar la iniciativa de la Franja y la Ruta, China diversificó su ayuda, ofreciéndola a países de ingresos medios bajos y a países de ingresos medios altos. En total, los países menos desarrollados y los países de bajos ingresos reciben dos tercios de la ayuda china (gráfico 27).

Gráfico 27. Distribución de la ayuda china por nivel de ingresos de los países (porcentaje)

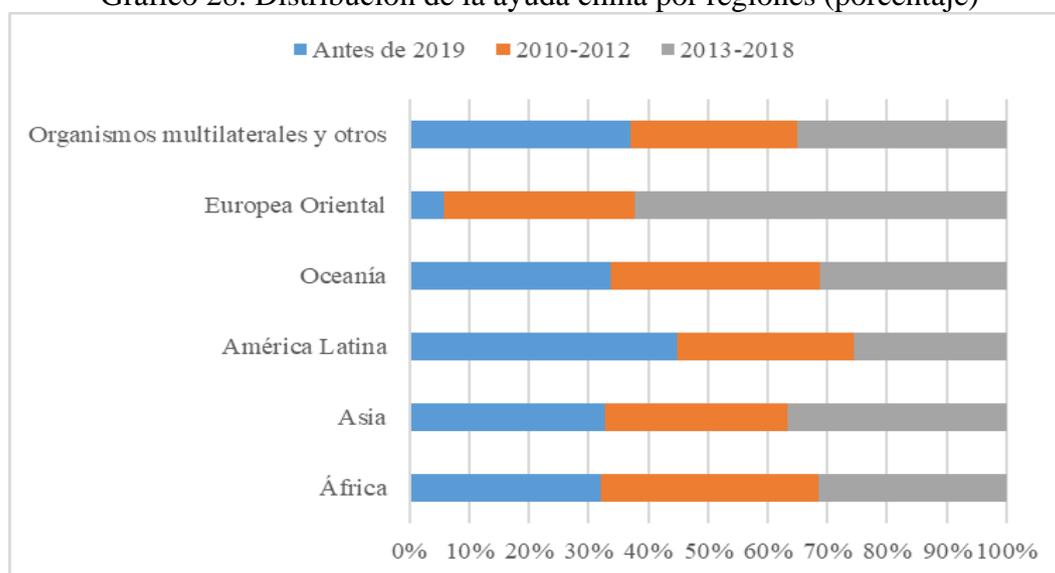


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del libro blanco sobre la cooperación (República Popular China, 2021).

Nota: LDCs: países menos desarrollados; LMICs: países de ingresos medios bajos; UMICs: países de ingresos medios altos.

Al final del año 2009, China había ayudado a 161 países y colaborado con más de 30 organismos multilaterales; entre ellos, 123 países en vías de desarrollo que recibieron la ayuda china frecuentemente, incluidos 30 países asiáticos, 51 países africanos, 18 latinoamericanos, 12 oceánicos y 12 en Europa oriental. Los países africanos y asiáticos recibieron en torno del 80 % de la ayuda china (República Popular de China, 2011). Entre 2010 y 2012, China recortó la cantidad presupuestada de ayuda, proporcionándola a 121 países, puesto que la ayuda a Oceanía disminuyó en 9 países y aumentó en uno en América Latina. Además, China empezó a proporcionar ayuda a organismos regionales, como por ejemplo, la Unión Africana (República Popular China, 2014). De 2013 a 2018, China ofreció su ayuda a 122 países y 20 organismos regionales. Entre ellos, 30 países de Asia, 53 países de África, 9 países de Oceanía, 22 países de América Latina y 8 países de Europa oriental (República Popular China, 2021). Respecto a la ayuda total de China, se redujo la ayuda a África y a Latinoamérica y, en cambio, aumentó la ayuda a Asia y a Europa oriental, al tener en cuenta la protección de su frontera (gráfico 28 y tabla 23).

Gráfico 28. Distribución de la ayuda china por regiones (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del libro blanco sobre la cooperación (República Popular China, 2021).

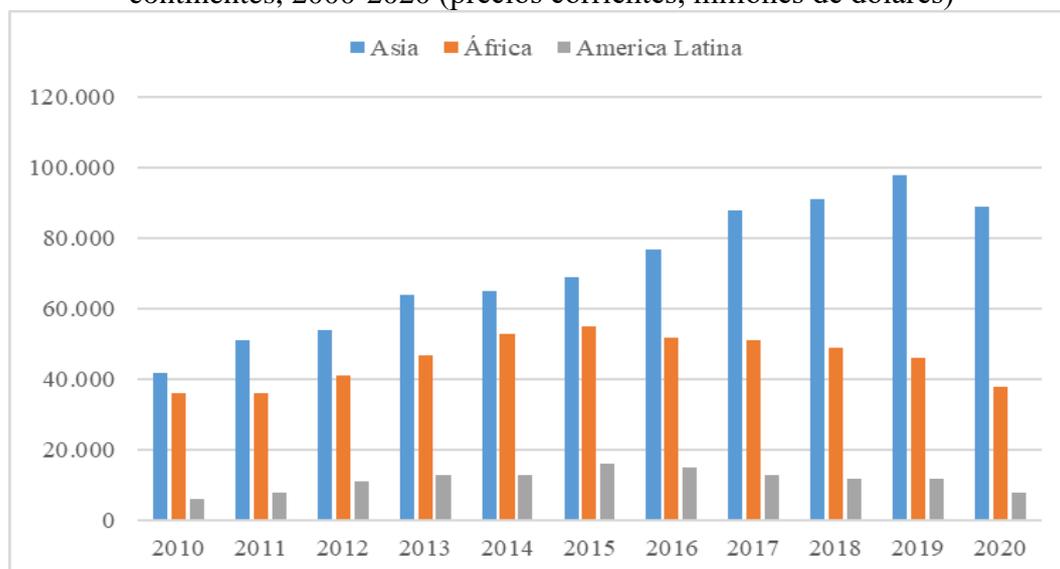
Tabla 23. Distribución de la ayuda china por regiones (porcentaje)

Región	Antes de 2019	2010-2012	2013-2018
África	45,70 %	51,80 %	44,65 %
Asia	32,80 %	30,50 %	36,82 %
América Latina	12,70 %	8,40 %	7,27 %
Oceanía	4,00 %	4,20 %	3,71 %
Europea oriental	0,30 %	1,70 %	3,31 %
Organismos multilaterales y otros	4,50 %	3,40 %	4,24 %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del libro blanco sobre la cooperación (República Popular China, 2021).

Con relación a la experiencia de desarrollo social, China subraya que la industrialización es la única forma posible para alcanzarlo. Por tanto, la realización de proyectos de infraestructura, por medio de contratos, es la principal modalidad de cooperación económica. Desde 1954, China utiliza la ayuda en proyectos contratados para reparar los ferrocarriles, carreteras, puertos, puentes e instalaciones de transporte municipal en Vietnam y Corea del Norte. La construcción de proyectos completos de infraestructura ha sido la modalidad más relevante de la ayuda china hasta el presente. En la actualidad, la cooperación en proyectos contratados representa un 40 % del gasto financiero de la cooperación total de China, hecho que se estudiará en detalle en el siguiente apartado, siendo en Asia donde China construye cada vez más infraestructuras. En 2020, los proyectos asiáticos duplicaban a los del año 2010 y suponían más del doble de los proyectos llevados a cabo en África. Las cifras relativas a la construcción de los proyectos en África en 2015 fueron más altas que otros años, pero en años recientes, a causa de la pandemia, ha disminuido el número de proyectos contratados. La cooperación china en América Latina no supone hoy día una parte importante de la ayuda total en comparación con la cooperación en Asia y en África (gráfico 29 y tabla 24). En este análisis, no se tienen en cuenta los proyectos contratados en otras regiones, ya que su volumen no es significativo en comparación con estas tres regiones.

Gráfico 29. Evolución de la cooperación china en proyectos completos en diversos continentes, 2000-2020 (precios corrientes, millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de National Bureau of Statistics of China (2022).

Tabla 24. Evolución de la cooperación China en proyectos completos en diversos continentes, 2000-2020 (precios corrientes, millones de dólares)

Años	Asia	África	América Latina
2010	42.000	36.000	6.000
2011	51.000	36.000	8.000
2012	54.000	41.000	11.000
2013	64.000	47.000	13.000
2014	65.000	53.000	13.000
2015	69.000	55.000	16.000
2016	77.000	52.000	15.000
2017	88.000	51.000	13.000
2018	91.000	49.000	12.000
2019	98.000	46.000	12.000
2020	89.000	38.000	8.000

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de National Bureau of Statistics of China (2022).

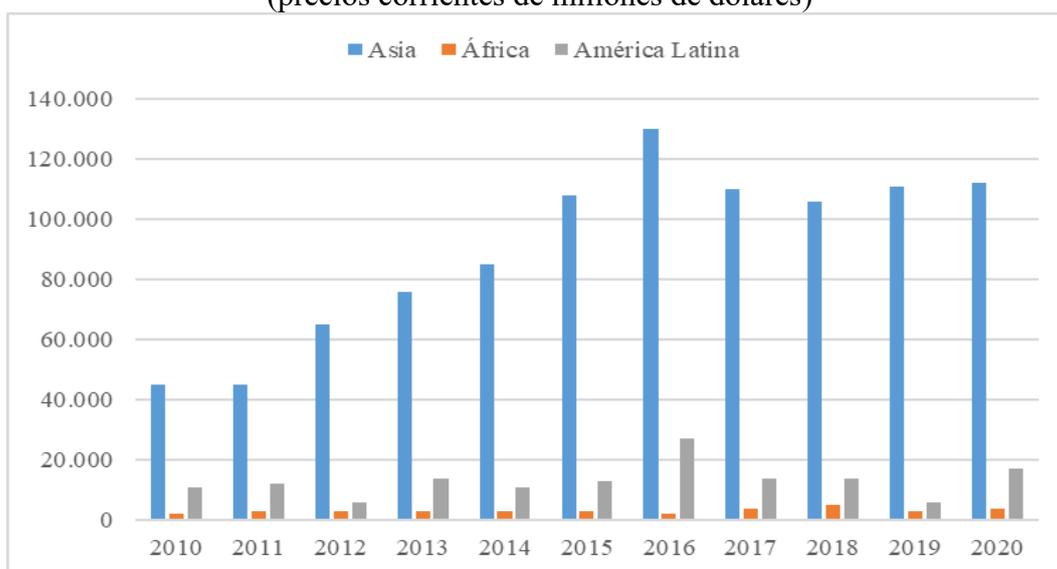
Los académicos chinos creen que la ayuda internacional constituye una parte cada vez menor de la financiación de los países en desarrollo (Zheng, 2017). En 1970, la inversión extranjera directa (IED) en los países en desarrollo representaba solo una cuarta parte de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), y el valor de las exportaciones era 12 veces mayor que la AOD, mientras que en 2015, las entradas de IED en los países en desarrollo

superaron cuatro veces a las de la AOD, y las exportaciones fueron cuarenta y tres veces las de la AOD.

Asimismo, es necesario tener en cuenta la importancia del comercio y la inversión para desarrollar la economía en los países en desarrollo. La combinación de la ayuda y el comercio es una opción inevitable para la reforma del sistema de ayuda, y el libre comercio para el desarrollo económico es la idea central del neoliberalismo (Zheng, 2017). A continuación, se analizan las relaciones de la cooperación de China y el entorno de los países receptores a través de los datos de las inversiones y el comercio.

La inversión extranjera directa (IED) china ostenta las mismas características que la cooperación china en proyectos contratados. China invierte mucho más en los países vecinos, en los que la inversión no disminuyó ni siquiera durante el periodo de la pandemia. Sin embargo, la inversión en los países latinoamericanos representó el segundo lugar tras los países africanos. La inversión llegó a su culmen en 2016 (gráfico 30 y tabla 25). El comercio posee características similares a la IED. Además, China también mantiene una estrecha relación económica con los países asiáticos, donde el comercio con estos países todavía presentaba una tendencia ascendente en el periodo de COVID; y en segundo lugar, con los países latinoamericanos (gráfico 31 y tabla 26).

Gráfico 30. Flujos de la IED de China en diversos continentes, 2010-2020 (precios corrientes de millones de dólares)



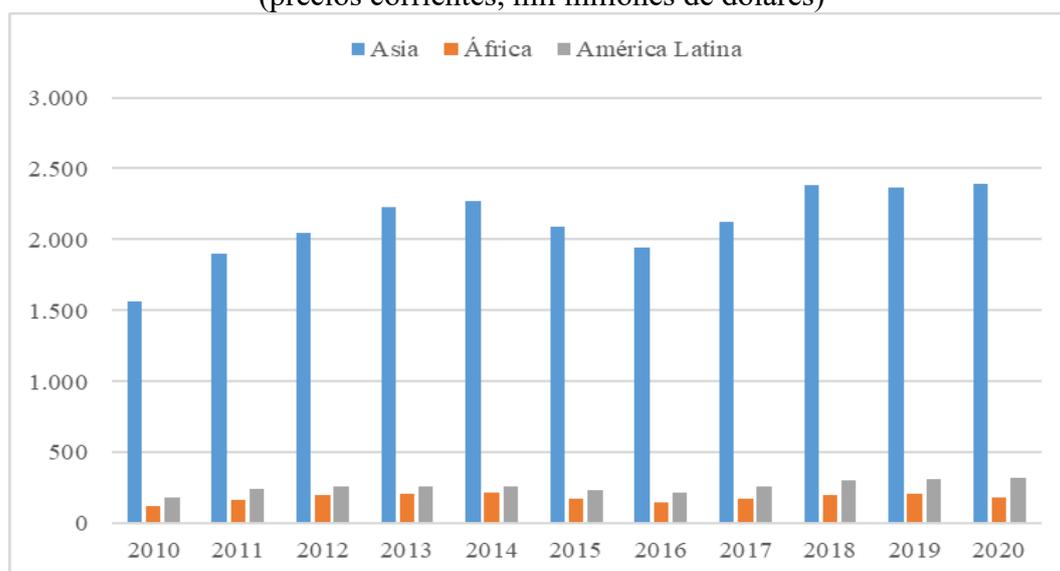
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de National Bureau of Statistics of China (2022).

Tabla 25. Flujos de la IED de China en diversos continentes, 2010-2020
(precios corrientes de millones de dólares)

Años	Asia	África	América Latina
2010	45.000	2.000	11.000
2011	45.000	3.000	12.000
2012	65.000	3.000	6.000
2013	76.000	3.000	14.000
2014	85.000	3.000	11.000
2015	108.000	3.000	13.000
2016	130.000	2.000	27.000
2017	110.000	4.000	14.000
2018	106.000	5.000	14.000
2019	111.000	3.000	6.000
2020	112.000	4.000	17.000

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de National Bureau of Statistics of China (2022).

Gráfico 31. Valores totales de las importaciones y exportaciones chinas, 2010-2020
(precios corrientes, mil millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de National Bureau of Statistics of China (2022).

Tabla 26. Valores totales de las importaciones y las exportaciones chinas, 2010-2020
(precios corrientes, mil millones de dólares)

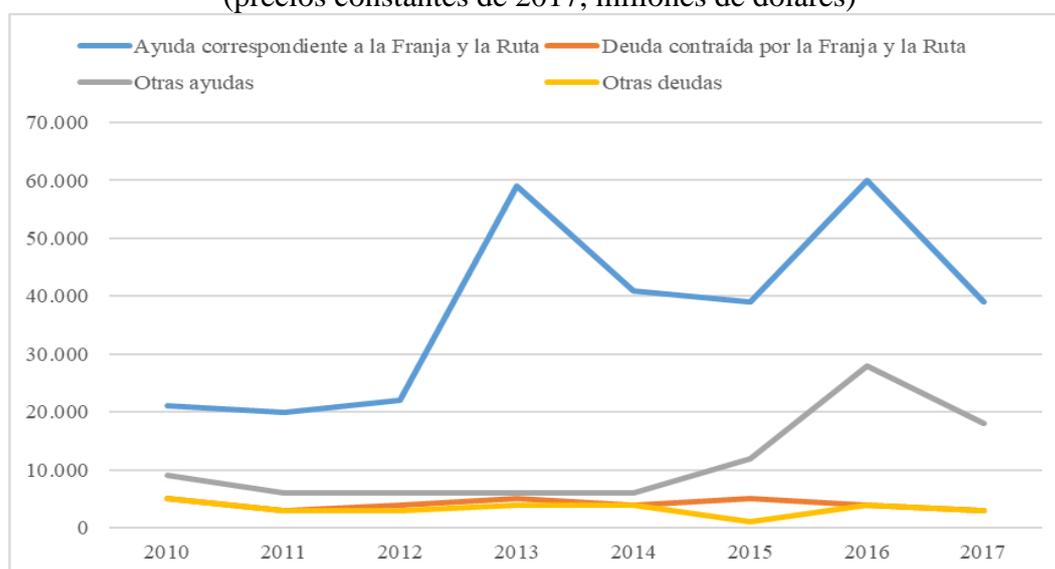
Años	Asia	África	América Latina
2010	1.566	127	183
2011	1.903	166	241
2012	2.045	199	261
2013	2.224	210	261
2014	2.273	221	263
2015	2.094	179	236
2016	1.947	149	217
2017	2.126	171	259
2018	2.381	204	307
2019	2.366	208	316
2020	2.388	188	320

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de National Bureau of Statistics of China (2022).

C. Canalización de la cooperación china

La financiación oficial de China tiende a ser en forma de préstamos a tipos de interés de mercado, en lugar de las subvenciones o los préstamos en condiciones favorables ofrecidos por otros países donantes (Horigoshi *et al.*, 2022). En concreto, aproximadamente dos tercios de la financiación de la Franja y la Ruta corresponden a préstamos a tipos de interés de mercado u otros instrumentos de deuda, parece otros flujos oficiales que se denominan por la OCDE. En contraste, dos tercios de la financiación de las demás actividades adoptan la forma de ayuda (subvenciones y préstamos sin interés o a bajo interés) (Horigoshi *et al.*, 2022). La tabla 27 recoge los datos de la deuda y la ayuda correspondientes a la Franja y la Ruta y otras ayudas y deudas en el periodo 2010-2017, mientras que el gráfico 32 ilustra la tendencia.

Gráfico 32. Flujos financieros oficiales de China, 2010-2017
(precios constantes de 2017, millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de AidData (Custer *et al.*, 2021).

Tabla 27. Flujos financieros oficiales de China, 2010-2017
(precios constantes de 2017, millones de dólares)

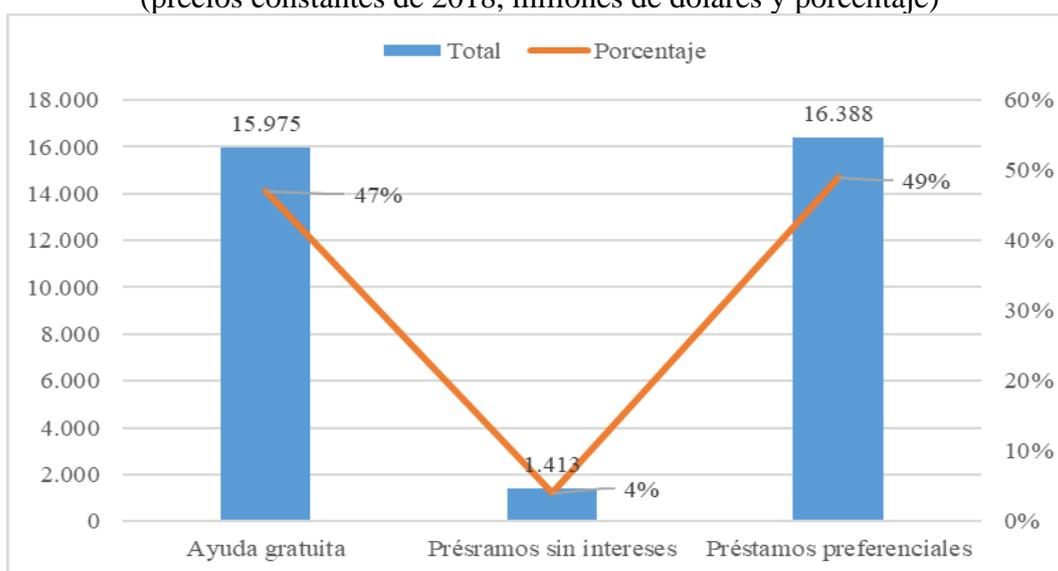
Años	Ayuda correspondiente a la Franja y la Ruta	Deuda contraída por la Franja y la Ruta	Otras ayudas	Otras deudas
2010	21.000	5.000	9.000	5.000
2011	20.000	3.000	6.000	3.000
2012	22.000	4.000	6.000	3.000
2013	59.000	5.000	6.000	4.000
2014	41.000	4.000	6.000	4.000
2015	39.000	5.000	12.000	1.000
2016	60.000	4.000	28.000	4.000
2017	39.000	3.000	18.000	3.000

Fuente: Elaboración propia a partir de AidData (Custer *et al.*, 2021).

Según la tercera edición del libro blanco sobre la cooperación china, entre 2013 y 2018, tuvo lugar la etapa próspera de la cooperación china. En materia de ayuda, China aumentó constantemente el volumen de los fondos, a la vez amplió el alcance de la ayuda externa. De 2013 a 2018, se incrementó la ayuda china hasta alrededor de los 40.000 millones de dólares. Esta incluía la ayuda gratuita, los préstamos sin intereses y los

préstamos preferenciales. Por un lado, la ayuda gratuita fue de algo menos de 16.000 millones de dólares, lo que representaba el 47 % de la ayuda total. Esta partida se destinó a la creación de pequeños y medianos proyectos de bienestar social y a la cooperación en materia recursos humanos, la cooperación técnica, la asistencia material, los fondos de asistencia y los proyectos de asistencia humanitaria de emergencia. Por otro lado, se proporcionaron préstamos sin intereses de en torno a los 1.000 millones de dólares, lo cual representó un 4 % de la ayuda total, y se destinó a la construcción de instalaciones públicas y otros proyectos básicos. Por último, se otorgaron préstamos preferenciales por algo menos de 17.000 millones de dólares, lo que representó menos del 49 % de la ayuda total destinada a construir proyectos medianos y grandes de infraestructura, servicios técnicos, etc. (República Popular China, 2021) (gráfico 33).

Gráfico 33. Distribución de la ayuda china por la modalidad de ayuda, 2013-2018 (precios constantes de 2018, millones de dólares y porcentaje)



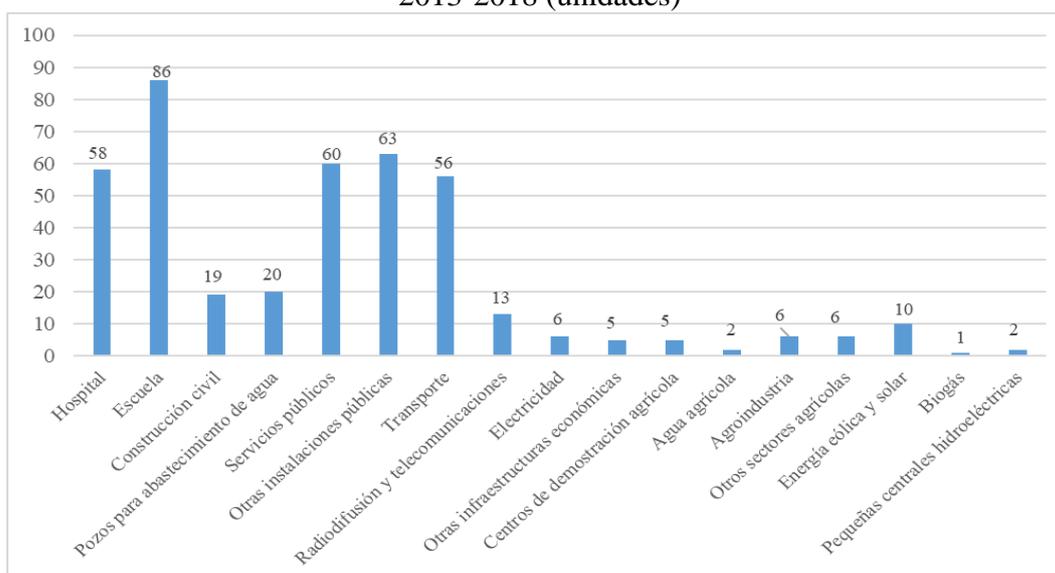
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del libro blanco sobre la cooperación (República Popular China, 2021).

D. Modalidades de ayuda y la ayuda por los sectores

Entre 2013 y 2018, China llevó a buen término 423 proyectos completos de infraestructuras (equipamientos públicos sociales e infraestructuras económicas), de agricultura e industriales (gráfico 34). Además de la construcción de infraestructuras por

parte de China, se está ensayando la construcción dirigida por los propios países receptores, quienes obtienen el sistema propio de licitación y la aplicación de construir proyectos. China proporciona apoyo financiero y técnico y los países interesados se encargan de la investigación, el diseño, la construcción y la gestión de los proyectos (República Popular China, 2021).

Gráfico 34. Proyectos de construcción completados por China, 2013-2018 (unidades)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del libro blanco sobre la cooperación (República Popular China, 2021).

En segundo lugar, se encuentra la provisión de suministros generales. Entre 2013 y 2018, China realizó en total 890 envíos de ayuda material a 124 países y regiones, principalmente de maquinaria, equipos de prueba, medios de transporte, medicamentos y equipos médicos, etc. (República Popular China, 2021).

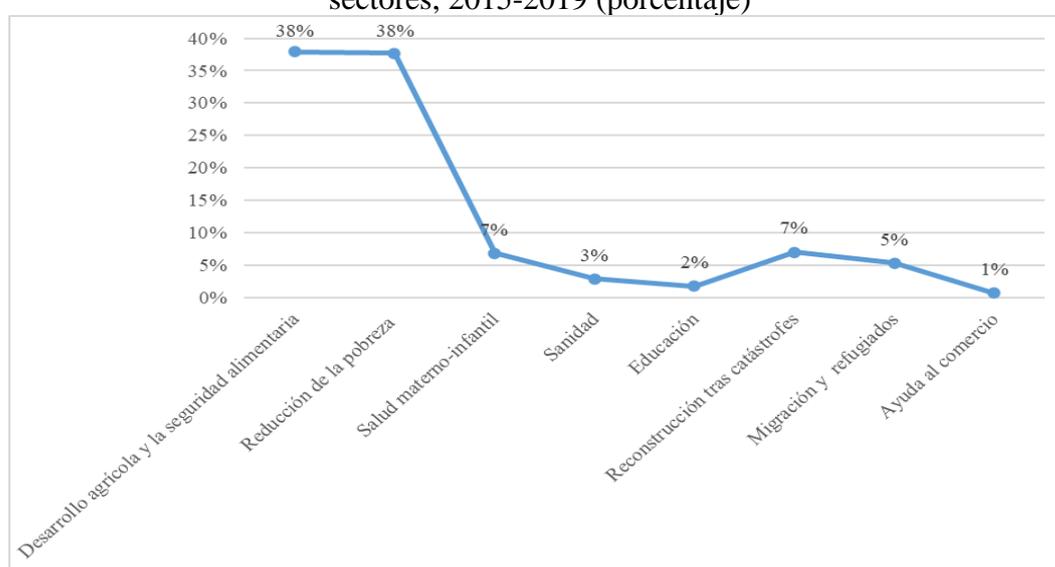
La cooperación técnica ocupa el tercer lugar. China completó 414 proyectos en 96 países y regiones relacionados con la cooperación técnica, la producción y gestión industrial, cultivación y crianza, educación y formación, tratamiento medicinal y sanitario, la explotación de energía limpia, la planificación estratégica, etc. (República Popular China, 2021).

En cuarto lugar está la cooperación educativa, que desempeña un papel cada vez más relevante. China ha realizado un importante esfuerzo en la formación de recursos humanos mediante la realización de cursos y seminarios. De 2013 a 2018, China realizó 7.000 programas de dicha cooperación, en los que participaron casi 200.000 personas (República Popular China, 2021). Ampliando *soft power* por esta modalidad, China podría «contar bien los cuentos chinos», que sería la guía importante para la diplomacia china actualmente. Esta frase se planificó por Xi Jinping, fue un estímulo para utilizar sus propias maneras promoviendo y dando testimonios de perspectivas chinas y reforzando la influencia internacional de China. En años recientes, debido a la cuarentena impuesta por la pandemia y a la agudización de «la trampa de la deuda china», China ha reducido los préstamos internacionales de 3 años. Por otra parte, China tampoco quiere llamar excesivamente la atención de los donantes tradicionales. Sería pues prudente diversificar el alcance de la ayuda financiera y reducir su cuantía. Sin embargo, China se ha centrado en esta ayuda con el objeto de ampliar *soft power* (que se tratará en el capítulo siguiente), y en aumentar la ayuda humanitaria (donaciones de vacunas) durante la pandemia de COVID-19. Según datos de la Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo de China, hasta finales de 2020, China proporcionó 4.000 millones de ropa de protección, 6.000 millones de pruebas de covid, 350.000 millones de mascarillas y otros materiales de prevención de epidemias a 150 países y 13 organizaciones internacionales, y envió 37 equipos de expertos médicos a 34 países, hecho conocido como la «diplomacia de mascarillas» (Kowalski, 2021). Es probable que la iniciativa de la Franja y la Ruta continúe de forma reducida con el objetivo de controlar mejor los riesgos económicos a raíz de un cambio en el sistema de gobernanza financiera de China: en lugar de la financiación mediante deuda pública, China recurrirá a los capitales públicos mezclados con privados, y habrá un mayor énfasis en los intercambios interpersonales (Carmody *et al.*, 2022); también la ayuda humanitaria sirve para la diplomacia. De ahí que China se esté acercando más a las prácticas de los donantes tradicionales.

Por último, cabe mencionar el Fondo de Asistencia para la Cooperación Sur-Sur, que se creó en 2015, el cual es el fondo más importante de la ayuda china para otros países del sur. La aportación inicial fue 2.000 millones de dólares. Posteriormente en 2017, Xi

Jinping anunció que se añadirían 1.000 millones de dólares más. Hasta finales de 2019, este fondo cubrió principalmente áreas como el desarrollo agrícola y la seguridad alimentaria (38 %), la reducción de la pobreza (38 %), la salud materno-infantil (7 %), la sanidad (3 %), la educación (2 %), la reconstrucción después de catástrofes (7 %), la migración y la protección de los refugiados (5 %) y la ayuda al comercio (1 %) (gráfico 35). El gráfico ilustra que China pone mayor énfasis en la agricultura y la reducción de pobreza.

Gráfico 35. Distribución del Fondo de Asistencia para la Cooperación Sur-Sur por sectores, 2015-2019 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del libro blanco sobre la cooperación (República Popular China, 2021).

4.2.2 Motivaciones de la cooperación china

En relación con las motivaciones de la política china de cooperación, cabe destacar tres factores principales: los objetivos coincidentes con los diecisiete objetivos de desarrollo sostenible (ODS), los factores políticos y los factores económicos relativos a los problemas del mercado interior. Nuestro sueño es fortalecer los medios para la implementación de estrategias de desarrollo sostenible y revitalizar la cooperación global para este fin. Todos los países tienen la responsabilidad de cooperar para lograr la prosperidad mundial. China, al «ser un país en desarrollo, puede entender bien a otros

países en la misma situación» y puede facilitar la transformación de países receptores a donantes mediante la aplicación del «modelo chino», así como ayudar a otros países en desarrollo a resolver sus problemas. Mediante su participación en la cooperación internacional, China buscaría construir una buena imagen de la nación en el escenario global.

El factor económico es muy importante en la cooperación china. China intentó seguir el modelo soviético de desarrollo y fracasó. Posteriormente ha obtenido el éxito gracias a la combinación de la política neoliberal y la socialista, denominada «la modernización socialista con características chinas» (Kamwengo, 2017). En virtud de su propia experiencia de desarrollo desde la perspectiva pragmática, el mecanismo económico se convierte en una forma de condicionar la acción de sus socios (Mawdsley, 2019). Por otro lado, obviamente, no existe el camino único hacia el desarrollo, y debe permitirse a cada país determinar sus propios planes de desarrollo en función de sus necesidades y de las experiencias locales (Kamwengo, 2017). Después del IV Foro de Alto Nivel sobre la eficacia de la ayuda celebrada en Busan, la OCDE también reconoció que la participación de los países receptores es un elemento clave de la ayuda. Por ello, el factor endógeno o la apropiación sería el principal impulsor para el desarrollo económico. China se encuentra en una fase parecida de desarrollo a la de Corea del Sur y Taiwán en los años 80 y, necesita trasladar fuera sus industrias intensivas en mano de obra y modernizarlas (*Made in China 2025*) (Lin & Wang, 2017), así como resolver sus problemas del mercado interior: la escasez de los recursos naturales y la sobrecapacidad de la producción de infraestructura. Al mismo tiempo, China dispone de una gran cantidad de capital y de experiencia en producción manufactura, lo que daría una oportunidad a los países de menos ingresos a lograr una transformación estructural.

El factor político es la motivación más relevante de la política china de cooperación. La acumulación de recursos económicos de China le brinda la oportunidad de utilizar la geoestrategia y, de esta manera, China ha modificado la teoría política de participación en los asuntos internacionales, que se ha mencionado anteriormente. La ayuda china en otros países en desarrollo es la manera más útil para recibir apoyo de los países receptores en la escena internacional, y a la vez «publicar» la experiencia del desarrollo chino para

ampliar su influencia. Cabe destacar que China sustituye el tratamiento de «país receptor» o «aliado» por el de «socio» para expresar la igualdad de estatus en el sistema internacional (Ren & Guo, 2016). China no impone restricciones políticas a otros países. Por lo tanto, su comportamiento no es restrictivo. Siguiendo el objetivo de expandir la influencia global, China opta por establecer relaciones económicas y políticas internacionales con sus socios, con quienes mantiene relaciones de flujos económicos preexistentes o acuerdos de cooperación firmados (Vadell *et al.*, 2020). Si bien China no presta demasiada atención a la política de ayuda en otros países, la construcción de la confianza política mutua desempeña un papel importante en la cooperación. La cooperación china se guía más por el interés propio que por garantizar el crecimiento sostenible de los países socios,. La estrategia de la cooperación china ha sido criticada por estar orientada hacia el resto de los países donantes y no adaptarse adecuadamente a las realidades locales de los países receptores (Sharma, 2016). Pero China no reconoce que dicha ayuda, que persigue sus propios intereses, menoscabe la eficacia de la ayuda. En contraste, basándose en el intercambio de intereses, permite la maximización de los beneficios mutuos.

4.2.3 Derivadas de la cooperación china

4.2.3.1 La cooperación china y el contexto interno

A raíz de la globalización económica, China ha puesto en marcha dos procesos de apertura y reforma. Primero, en 1978, Deng Xiaoping creó las zonas económicas especiales mediante las cuales China se convirtió en la «fábrica mundial»; posteriormente, en 2001, se produjo la entrada de China en la Organización Mundial de Comercio (OMC) (Margueliche, 2019). La economía china ha logrado un crecimiento vertiginoso de su producto interior bruto (PIB) y ha mantenido alta su tasa de crecimiento anual durante 40 años. Según los criterios de clasificación del Banco Mundial, China se ha convertido en uno de los países de ingresos medios altos. Además, China se ha convertido en la segunda economía más grande del mundo después de los Estados Unidos, y el agregado económico actual de China también ha alcanzado el 70 % del PIB de los Estados Unidos.

China también es el país más grande en comercio de bienes, el país más grande en reservas de divisas, el segundo país más grande en comercio de servicios, el segundo país más grande en el uso de capital extranjero y en inversión extranjera (Cai *et al.*, 2018). El crecimiento cuantitativo de la economía China ha creado gran cantidad de problemas, tales como el grave desperdicio de recursos, la destrucción del medioambiente, el alto consumo de energía, el desequilibrio estructural del desarrollo, entre otros. Con el propósito de resolver los conflictos internos y mantener el crecimiento económico, China promueve su participación en la competencia internacional. La política china de cooperación no puede verse simplemente como una respuesta al estímulo externo reciente, sino también como el remedio para resolver los problemas económicos internos actuales. China se encuentra en una etapa transformadora de su estructura económica. A continuación, se analizan los problemas del mercado interior en China.

Para ello, es preciso comprender la naturaleza del crecimiento económico en China y la transformación actual. A partir de su ingreso en la Organización Mundial del Comercio (OMC), China ha experimentado un crecimiento económico vertiginoso, favorecido por la globalización y la inversión en el país. Superficialmente, el crecimiento económico significa el aumento del nivel del ingreso per cápita y el enriquecimiento material constante; no obstante, la premisa para el aumento del ingreso per cápita es mejorar permanentemente la productividad laboral de la población (Cai *et al.*, 2018). Para lograr ese objetivo, los países desarrollados innovan tecnológicamente. De esa forma, los países desarrollados pueden optimizar su capacidad productiva y la calidad de los productos.

Por otra parte, teniendo en cuenta la brecha en el nivel de desarrollo tecnológico y en el nivel del valor agregado, los países en desarrollo pueden introducir, absorber y renovar las tecnologías maduras de países desarrollados, aprovechándolas para lograr el progreso tecnológico y la modernización industrial con menor coste y menos riesgos; y asimismo, alcanzar el crecimiento económico más rápidamente que los países desarrollados. Siempre que los países en desarrollo utilicen la tecnología de un periodo reciente, puede darse el progreso tecnológico por sí mismo. Gracias a ello, aprovechando la atracción de la inversión directa, China ha acumulado capital suficiente fomentar el

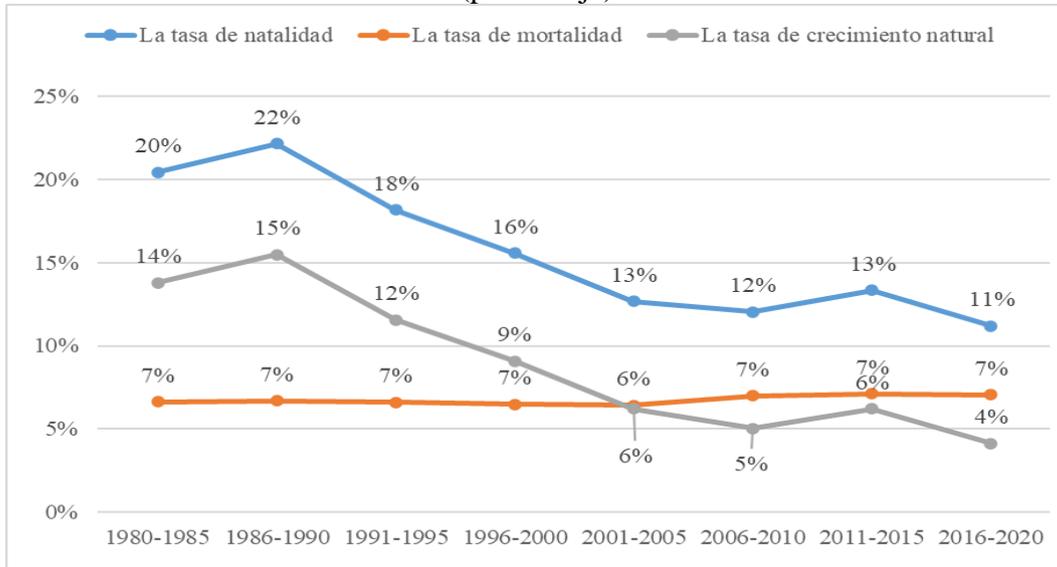
desarrollo de otros países (Lin, 2019). Si bien el abastecimiento «ilimitado» de mano de obra impide el aumento de los salarios, este fortalece la ventaja comparativa y la competitividad internacional de las industrias intensivas en mano de obra barata. De este modo, se crean más puestos de trabajo y la participación del empleo aumenta significativamente; y, como consecuencia, aumentan los ingresos de la población (Cai *et al.*, 2018).

Por otra parte, el dividendo demográfico ha garantizado el crecimiento económico de China. El descenso de población mayor y la gran cantidad de mano de obra joven entre 1982 y 2000 se toma como indicador indirecto del dividendo demográfico; este dividendo contribuyó en un 15 % al crecimiento económico de China entre 1982 y 2000 (Wang y Mason, 2008), y, a la vez, durante el mismo periodo, supuso un 27 % del crecimiento del PIB per cápita (Cai y Wang, 2005). Actualmente, debido a la falta de trabajadores jóvenes y la baja tasa de natalidad, la subida del precio de la mano de obra dificulta la inversión extranjera (gráfico 36). Los antiguos inversores en China han desviado su atención hacia aquellos países donde se mantiene la ventaja de la mano de obra barata, y China ha aprovechado esta «oportunidad» para ayudar a otras regiones desfavorecidas mediante su modelo de desarrollo económico, como el plan quinquenal en Vietnam y en Etiopía. China considera establecer las «nuevas fábricas mundiales» con el apoyo de la experiencia del desarrollo del modelo chino.

Desde la perspectiva del capital, la población china también mantiene alta la tasa de ahorro gracias a la gran cantidad de población en edad de trabajar (Cai y Wang, 2005). Los capitales acumulados ya se han convertido en el factor más relevante en cuanto al crecimiento económico, y son un factor clave para la iniciativa de la cooperación china. No obstante, la acumulación de capital por la globalización y la producción internacional no pueden ser digeridos completamente por el mercado interior en China a causa de la optimización de la estructura industrial y la actualización de la tecnología. La intensa competencia en el mercado interior y el exceso de la productividad entorpecen el crecimiento económico de China, especialmente en los sectores industriales del carbón, la minería, los equipos aeroespaciales, marítimos y ferroviarios y de telecomunicaciones.

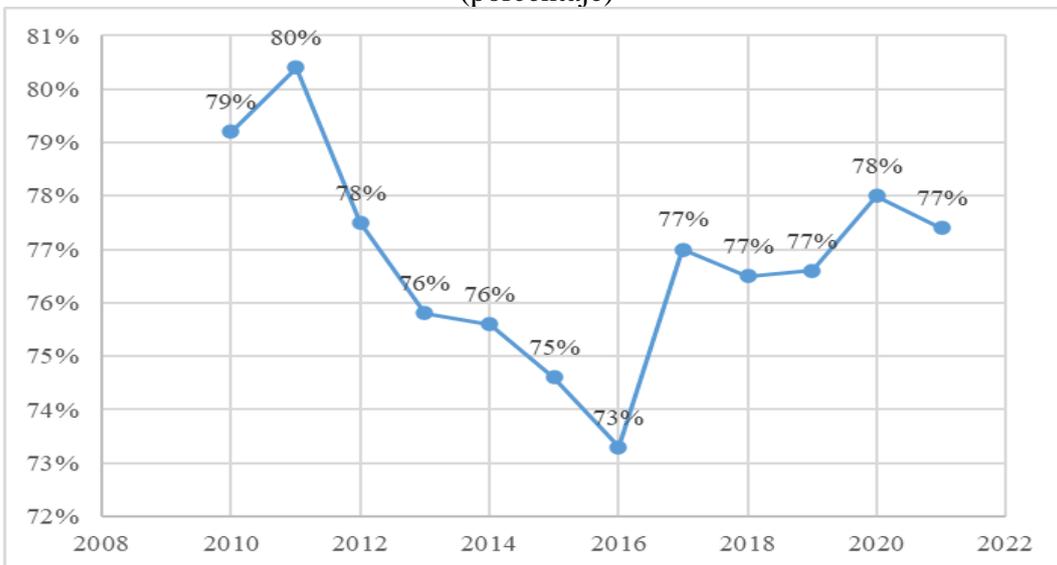
Entre 2010 y 2020, el promedio de utilización de la capacidad instalada en la industria era del 77 %, el nivel más bajo siendo el 73 % en el año 2016 (gráfico 37).

Gráfico 36. El dividendo demográfico en China por periodo, 1980-2020 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de National Bureau of Statistics of China (2022).

Gráfico 37. Utilización de la capacidad instalada en la industria, 2010-2020 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de National Bureau of Statistics of China (2022).

La sobreacumulación, entendida como la condición por la cual se produce más capital que el uso rentable del mismo, genera crisis periódicas (Harvey, 2001). Además, las industrias con exceso de capacidad son predominantemente públicas, y es menos probable que las empresas públicas cierren para liberar capacidad de producción en China (Lai, 2021). Por lo tanto, es necesario abordar el exceso de capacidad y la saturación del mercado interior. Las modificaciones de la estructura económica de China han dado lugar a la modernización del mercado exterior. Desde esta perspectiva, la dimensión de las relaciones de China con otros países en desarrollo no se basa en ninguna estrategia por parte de Pekín (Breslin, 2013), ni en el modelo distintivo de capitalismo del país, sino más bien en el hecho de que el ascenso de China ha dado lugar a la reorganización más amplia del capitalismo global tras la crisis de sobreproducción de la década de los 70, que condujo a una era de «acumulación por desposesión» global (Hall, 2013).

Por otro lado, China destaca la importancia de la industrialización y la infraestructura como aspectos esenciales para el desarrollo económico. A través de la diversificación de su mercado exterior, China podría impulsar su modelo de desarrollo y, a la vez, competir internacionalmente. Debido al aumento del consumo, China requiere gran cantidad de recursos naturales, los cuales se obtienen de los países en desarrollo. Por todo ello, la cooperación china mediante la iniciativa de Ruta de la Seda garantizaría la seguridad del comercio de China a través del puente terrestre, así como la consolidación de la seguridad de la ruta marítima estratégica, sobre todo en el océano Índico, el estrecho de Malaca y el mar de China Meridional (Lai, 2021).

Cabe destacar que la planificación de la Ruta de la Seda se considera el tercer mayor logro en el proceso de apertura y reforma (Pérez, 2017). El mantenimiento de la seguridad de la importación de energía de los países que participan en la Ruta de la Seda es el factor más relevante de esta planificación. China ha sido uno de los países con mayor consumo de petróleo y otros combustibles líquidos desde 2009. Oriente Medio y África son las principales regiones desde donde China importa petróleo; estas importaciones representaron el 44 % y el 19,7 % de las importaciones totales de petróleo de China en 2018. Al mismo tiempo, el mayor proveedor de gas natural es Turkmenistán, que

representa el 51,4 % de las importaciones totales de gas natural (Lai, 2021). China ha establecido 4 líneas para la importación de energía:

- El oleoducto y gasoducto de Asia central-China (Línea terrestre 1).
- El oleoducto y gasoducto de Siberia oriental-China (Línea terrestre 2).
- El oleoducto y gasoducto de Myanmar-China (Línea terrestre 3).
- El corredor económico chino-pakistaní, planeado para conectar el sur de Xinjiang y el puerto de aguas profundas de Gwadar en Pakistán, con ferrocarriles, oleoductos y gasoductos (Línea terrestre 4).

La ayuda en infraestructura en los países participantes no solo puede mejorar las instalaciones, sino también garantizar la seguridad y facilitar la importación de energía para China. El establecimiento de la Ruta de la Seda marítima también facilita el comercio y la inversión con los países latinoamericanos. Las cuatro líneas establecidas y la línea marítima evitan el estrangulamiento del desarrollo de China y, con el apoyo de la línea terrestre 2, se limita la pretensión geoestratégica angloamericana de rodear y contener a China y al eje continental con Moscú (Esteban & Trivi, 2019).

Por último, cabe mencionar la (des)territorialización. Haesbaert (2013) señaló que la cuestión de la (des)territorialización, por un lado, indica con claridad la superficie delimitada de los estados, denominada «territorios- zona»; y por otro lado, bajo la lógica de «territorios-red», se hace referencia a una relación de espacios distantes pero con capacidad de interconectarse. En relación con los «territorios-zona», China se enfrenta a varios conflictos. La cooperación con los países cercanos a China puede mejorar las relaciones con ellos y a la vez puede consolidar las fronteras en lo que se refiere a la cuestión separatista del Tíbet, Xinjiang, e incluso de Hong Kong y Taiwán. Se ha mencionado antes la primera línea del oleoducto y gasoducto de Asia central-China en relación con la Ruta de la Seda. Xinjiang es una región situada lejos del control central de China pero de gran importancia por ser una zona fronteriza con Asia central. Aquí, el adjetivo «lejano» no solo hace referencia a su ubicación geográfica, sino también a cuestiones culturales y religiosas. En los últimos años, la cuestión de Xinjiang ha supuesto

un dilema, y China ha implementado políticas para retomar el orden, reforzando la seguridad interna mediante el fuerte control policial, mejorando las relaciones con los países de Asia central por medio de la iniciativa de la Ruta e impulsando el crecimiento económico y las inversiones en infraestructuras y en la conectividad como el pilar principal de la política de pacificación de Xinjiang (Caubet, Heriquez, & Pavez, 2019).

Mientras tanto, existe de manera análoga una serie de divergencias con los países limítrofes con China, tales como: el conflicto territorial en el mar de la China Meridional con los países de Asia del Sur, la cuestión de las Islas Senkaku con Japón, la disputa fronteriza entre China e India, la rivalidad entre Rusia y China en Asia central, etc. Por todo ello, la Ruta de la Seda también puede ser una herramienta de política geoestratégica para mejorar las relaciones con los países vecinos y amortiguar los conflictos. Desde este punto de vista, se deben establecer fronteras abiertas para mantener intacta la soberanía y un crecimiento constante. Sobre todo, para quienes buscan el crecimiento sostenido y un desarrollo creciente (Margueliche, 2019). La territorialidad puede entenderse como la base de poder. En relación con los «territorios-red», desde la perspectiva económica, la desterritorialización es un reflejo de la globalización. La Ruta de la Seda ha sido el motor de lo que China ha denominado una «nueva globalización», refiriéndose a una solución frente a la gradual pérdida del orden y del equilibrio del desarrollo económico mundial actual (Esteban & Trivi, 2019). Además, para Flint (2001), la desterritorialización es la característica que define la «nueva condición geopolítica». Algunos académicos consideran que el cosmopolitismo de los estados se ha transformado en una cuestión ideológica de si se debe compartir o defender la soberanía a escala global (Margueliche, 2019). De este modo, la cooperación china buscaría el camino para ampliar su influencia internacional; cuestión continuamente debatida.

4.2.3.2 La cooperación china y la política exterior

En el capítulo anterior, se han estudiado los vínculos entre la cooperación y las relaciones internacionales. La ayuda externa no solo refleja la relación donante-donante,

sino también la relación donante-receptor. En este apartado se analizará el cambio de la política china de cooperación desde dos perspectivas.

La cooperación china revela la visión realista de los países donantes y las prácticas neoliberales en el proceso de ayuda. Según la corriente realista, la ayuda externa es un proceso estratégico mediante el cual los donantes «compran» el apoyo político de los países receptores, quienes, a su vez, utilizan esta ayuda para asegurar su permanencia (Bueno de Mesquita & Smith, 2007). Desde la perspectiva de las relaciones entre los países donantes, si se asume que el objetivo principal de un país es perseguir la supervivencia y el poder, la ayuda externa debe basarse en la búsqueda de beneficios relativos, es decir, en la obtención de mayores beneficio que sus competidores en el proceso de ayuda (Fan, 2008). Por esta razón, se ha utilizado la ayuda externa como una herramienta de intervención estatal y como mecanismo para favorecer los intereses políticos y económicos en el exterior. El crecimiento económico anual promedio de China fue del 10,34 % entre 2000 y 2010, y entre 2010 y 2019 representó un 8 %. Incluso en 2020, durante la pandemia de COVID-19, China mantuvo un 2,3 % del producto interno bruto (PIB). Este dato ha crecido significativamente de forma más rápida que el de Estados Unidos. Y si lo comparamos con otras regiones, se observa que en la zona euro representó el 1,2 %, el 1,1 % en Japón y el 2,7 % del crecimiento mundial en el mismo periodo (Banco Mundial, 2022). También el poder adquisitivo de China ha superado al de Estados Unidos y al de la eurozona como el mayor sistema bancario del mundo.

Como resultado del desarrollo económico y la acumulación de capital, lógicamente, se ha producido el fenómeno del derrame de capitales de China. Por ello, el gobierno utiliza la ayuda china como herramienta para la gestión de sus asuntos exteriores. China cree tener la responsabilidad de involucrarse en los asuntos internacionales, al menos por ser la mayor potencia de su región. Oficialmente, el gobierno chino enfatiza el uso del concepto de *reciprocidad* en su política de cooperación, promoviendo la confianza mutua estratégica y la cooperación con los países en desarrollo para beneficio mutuo. La utilización del término «mutuo» puede reflejar identidades e historias de colonización similares (excepto en el caso de la cooperación con Rusia), a la vez que enfatiza el interés común en la escena internacional. Así se crearía un entorno externo más favorable para

el desarrollo nacional de China. Si bien China no establece oficialmente alianzas ni políticas militares, necesita, de todos modos, el apoyo de socios globales en los asuntos internacionales (Luo, 2020).

La Ruta de la Seda terrestre se compone de seis corredores económicos, que parecen tener intenciones geoestratégicas:

- El corredor económico China-Pakistán.
- El corredor económico China-Mongolia-Rusia.
- El corredor económico China-Península de Indochina.
- El corredor euroasiático.
- El corredor económico China-Asia central-Asia occidental.
- El corredor Bangladés-China-India-Myanmar.

Si se toma la ayuda externa como la competitividad de un juego de suma cero, la ganancia de una parte significa la pérdida de la otra. El fortalecimiento de las relaciones con los países vecinos es lo más relevante respecto a este planeamiento; y, por este motivo, China buscaría fortalecer los lazos con los socios del Pacífico.

Por otra parte, la transición histórica actual del sistema mundial se manifiesta como una crisis capitalista estructural y una crisis del orden geopolítico mundial (Esteban & Trivi, 2019). La transición histórica en la dimensión geopolítica comienza al inicio del siglo XXI, cuando surgió el concepto de *multipolaridad* como reacción a la globalización financiera neoliberal estadounidense-angloamericana y su expansión política y militar (Esteban & Trivi, 2019). Mientras acontecen el despertar de Oriente y el gran desarrollo de China, Estados Unidos está sumido en la crisis de hegemonía global. Clinton (2011) afirmó que el futuro de la política mundial se decidiría en Asia y en el Pacífico. En consecuencia, los Estados Unidos se han esforzado en reprimir el ascenso del poder chino. Así, para defender los intereses propios de cada uno, los dos grandes países compiten en distintos ámbitos en la escena internacional. Por ello, la guerra comercial entre China y

los Estados Unidos todavía está en curso. El renombrado T-MEC, acrónimo que significa Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá, sustituido por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), aísla directamente artículos a China. Cuando en 2013, China anunció la iniciativa de la Franja y la Ruta, la promoción del Tratado Trans-Pacífico (TPP) por parte del gobierno de los Estados Unidos, junto con la declaración de Japón de su intención de adhesión y el impulso del Tratado Trans Atlántico de Comercio e Inversión (TTIP, por sus siglas en inglés), lograron un avance geoestratégico en las periferias euroasiáticas en detrimento de la influencia de China y Rusia (Esteban & Trivi, 2019).

Aunque actualmente Estados Unidos no es miembro del TPP, el conflicto entre este país y China continúa existiendo. E incluso recientemente se ha establecido la Asociación para la Infraestructura y la Inversión Globales (PGII, por sus siglas inglés) el Grupo de los Siete, con 600.000 millones de dólares en préstamos y subvenciones para proyectos de infraestructuras sostenibles y de calidad en economías en desarrollo y emergentes, considerado como un plan contra la influencia de la Franja y la Ruta. Frente al aislamiento de China por parte de los Estados Unidos, lógicamente, el gigante asiático necesita buscar alianzas de apoyo en la competencia internacional, y está convergiendo con Rusia, cada vez más inclinada hacia la construcción de un polo de poder anclado en el espacio euroasiático en aras de su pasado histórico. Así, tres corredores de la Ruta de la Seda tienen relación con Rusia (el corredor China-Mongolia-Rusia; el corredor euroasiático; y el corredor económico China-Asia central-Asia occidental), particularmente el establecimiento del oleoducto y gasoducto de Siberia oriental-China tiene una gran importancia geoestratégica debido al fortalecimiento de los intercambios energéticos bilaterales. A pesar de la considerable pérdida de influencia internacional de Rusia y la retracción de sus principales indicadores económicos y sociales en comparación con los de la Unión Soviética, esta nación continúa siendo una potencia militar, conserva buena parte de su influencia sobre varios países de su órbita más cercana, y ostenta un lugar privilegiado en el mercado energético por sus exportaciones de hidrocarburos (Esteban & Trivi, 2019). Rusia quiere seguir teniendo el control de los países postsoviéticos y profundizar la mutua desconfianza entre Rusia y Europa occidental. La guerra actual entre

Ucrania y Rusia es el ejemplo más llamativo. Durante esta guerra, si bien oficialmente China no apoya ni Ucrania ni a Rusia, las importaciones de China desde Rusia han alcanzado un nuevo máximo. En realidad, desde que se impusieron sanciones en 2014 después de que Rusia anexó Crimea a su territorio, el comercio bilateral ha crecido en más del 50 % y China se ha convertido en el principal destino de exportación de Rusia según los datos del ministerio de comercio de China.

China también utiliza la ayuda externa para atraer el apoyo político en eventos diplomáticos de alto nivel, para influir en la votación en foros internacionales y para asegurar el reconocimiento diplomático a expensas de Taiwán (Dreher & Fuchs, 2015). La aceptación de la noción de «una sola China» es la condición obligatoria de la cooperación con China. Los instrumentos de inversión y comercio, incluso los préstamos, no permiten dilucidar las actitudes de cooptación política ni hegemónica, sino que solo se explican como condicionantes económicos frente a votaciones políticas (Esteban & Trivi, 2019).

Junto con la cooperación «física», China también pretende incrementar su *soft power* mediante el gasto de miles de millones de dólares para influir en la opinión pública y las percepciones en torno al mundo. Ejemplos de ello son la implantación de su política cultural a través de los Institutos Confucio, el establecimiento de becas para atraer a estudiantes extranjeros que quieren estudiar en China, el desarrollo de empresas públicas de medios de comunicación con influencia global, etc. Aquí, el *soft power* abarca una gama más amplia de instrumentos, como la cultura, los valores y la ideología tradicionales de China, pero también su modelo de gobernanza, capacidad política, innovación tecnológica, etc. (Repnikova, 2022). Frente a la ralentización del crecimiento económico y a las consecuencias de la impopular política de «cero COVID» durante 3 años, es probable que Pekín reduzca esta financiación en el futuro (Hillman & Sachs, 2021), o que la iniciativa de la Franja y la Ruta se lleve a cabo de forma reducida (Carmody *et al.*, 2022), pero no existe prueba alguna que demuestre que China haya abandonado la explotación de la cooperación. China sigue ampliando su influencia pero con mayor vaguedad y paciencia para evitar el aumento de los conflictos internacionales y para llevar a buen término la adaptación de su mercado interno. Por ejemplo: el gobierno chino ya

ha modificado el nombre oficial del «Instituto Confucio» por «Centro de Cooperación Internacional para la enseñanza de lenguas», que actualmente también atrae fondos privados. Asimismo, el gobierno chino ha impulsado la campaña de «contar bien la historia de China» a audiencias mundiales, potenciando así el «poder discursivo internacional» de China como aspecto clave de su «poder nacional integral» (China Media Project, 2021). Por un lado, es crucial para China establecerse como potencia discursiva en el marco de sus ambiciones globales. Por otro lado, la afirmación de su poder discursivo puede dar lugar a la competencia con los países occidentales en el nuevo frente de los discursos internacionales (Chan & Song, 2020).

Mediante la interdependencia entre países intensificada por la globalización, las prácticas neoliberales podrían resumirse como una nueva forma de mercantilización, privatización y financiación en un proceso de expansión y profundización de las relaciones capitalistas (Overbeek, 2016) que se vienen desarrollando desde la década de los 80 (Vadell *et al.*, 2020). China está forjando su propio modelo de cooperación en lo referente a la expansión de capitales y al establecimiento de una relación comercial y de colaboración con los países en vías de desarrollo. La acumulación del capital en sí misma conlleva expansión (Harvey, 2001). Esta expansión de la influencia de China es obtenida por medio de cinco procesos:

- La ampliación del comercio con los países en desarrollo, la adquisición de empresas e inversiones en los países donde China obtiene energía y recursos naturales, la construcción del sistema del «internet de las cosas», una interconexión digital de objetos cotidianos con internet, y en concreto, el perfeccionamiento de la logística. En 2017, un consorcio chino liderado por Vanke adquirió, por 12.000 millones de dólares, la empresa Global Logistic Properties Ltd. (GLP), el mayor proveedor de logística moderna de Asia con sede en Singapur. De hecho, GLP ha sido el principal proveedor de las instalaciones logísticas modernas en China, Japón y Brasil; en total, el alcance del negocio cubrió más de 77 ciudades, y cuenta con una infraestructura logística de 40.000 millones de dólares. Desde entonces, Vanke busca mejorar la distribución logística y ampliar aún más su influencia. Otro ejemplo llamativo es la adquisición directa de puertos internacionales. El puerto griego del Pireo,

considerado la gran puerta de entrada de los productos asiáticos a Europa, es uno de los ejemplos de la expansión de las empresas chinas en la red global de puertos (Barría, 2021).

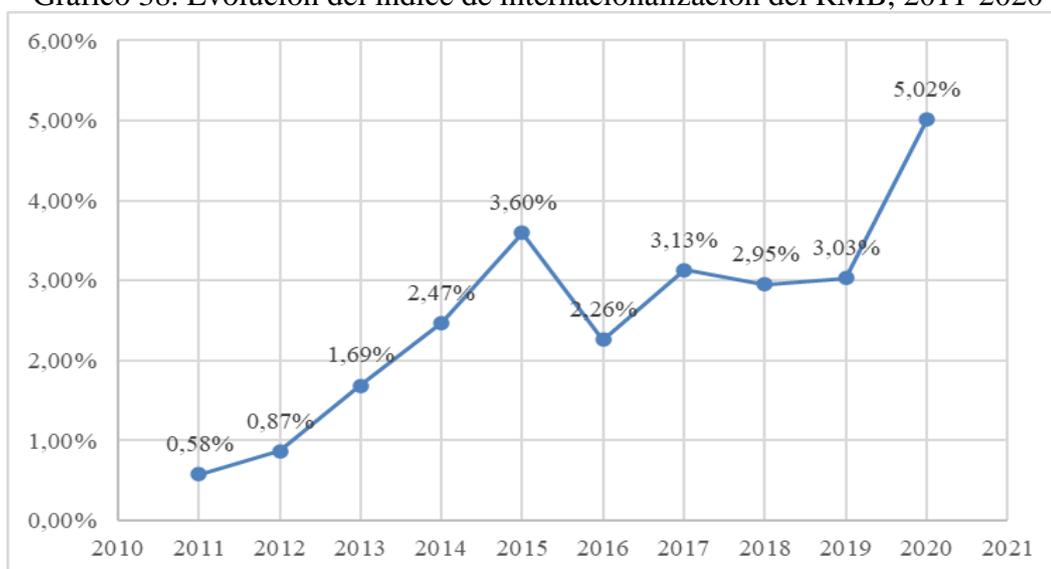
- La inversión extranjera directa (IED) de China en todo el mundo, sobre todo en los países en desarrollo. El gobierno, al inicio del nuevo siglo, planteó la estrategia *Go Out*, que significa «ir hacia afuera», y que se ha podido observar en una amplia gama de áreas y variables (la cultura, el idioma, las inversiones de capital, etc.). En términos de la economía, diversas empresas chinas han comenzado a buscar su mercado exterior. La inversión directa es el método más utilizado por las grandes empresas chinas. Huawei, la mayor empresa china de telecomunicaciones, empezó su internacionalización en ese momento. Si bien Huawei es una empresa privada, los bancos chinos le han concedido numerosos préstamos. Y en 2001, Huawei tomó la decisión de entrar en los mercados ruso y brasileño mediante la estrategia gubernamental para el movimiento de capital. El segmento del mercado internacional de Huawei fue mucho mayor que el del mercado interno hasta 2017, interrumpido por la guerra comercial entre China y los Estados Unidos. La inversión china en infraestructuras de los países en desarrollo también desempeña un papel relevante. En 2020, el flujo de inversión extranjera directa de China estuvo cerca de los 153.000 millones de dólares, representando por primera vez el primer puesto mundial (National Bureau of Statistics of China, 2022).
- El objetivo principal del establecimiento del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB, por sus siglas inglés) es apoyar la construcción de infraestructuras para impulsar la conectividad e integración de la región asiática. China tiene el 26 % del voto del banco, que dirige y gestiona los excedentes de capital desde una lógica centrada en la planificación estatal y de disputas de poder financiero y económico dentro del sistema internacional. No obstante, China ha subrayado que el AIIB debe ser un banco comercial multilateral en lugar de una agencia de ayuda al desarrollo (Sun, 2015). Por otro lado, a pesar del rechazo estadounidense, el AIIB cuenta con la participación de Reino Unido, Francia,

Alemania e Italia, entre otros, resquebrajando en cierta forma, la predominancia de instituciones financieras multilaterales de Occidente (Caubet *et al.*, 2019). Este hecho revela que China no rechaza la colaboración con países desarrollados con tal de conseguir «apoyos». A pesar de los diversos conflictos, China continuará apoyando el AIIB como prioridad alta porque el banco sirve a los intereses nacionales de China: la expansión de la influencia china, la reconfiguración del orden económico internacional, la diversificación de la cartera de inversiones de China, la promoción de las exportaciones e incluso el incremento de su prestigio con el objeto de conseguir el liderazgo a nivel mundial (Sun, 2015).

- La internacionalización del yuan (renminbi o RMB), junto con el creciente uso del yuan como moneda de reserva de distintos bancos centrales, podría promover la internacionalización del mercado de capitales en yuanes, mejorar el entorno del mercado financiero de China, evitar riesgos internos e impulsar la constitución del petroyuán (Esteban & Trivi, 2019), así como acuerdos con los bancos centrales de préstamos en yuanes para fortalecer las reservas (*swaps* cambiarios bilaterales) (Esteban & Trivi, 2019). Al mismo tiempo, también puede conseguir un mayor poder de su discurso político y económico en la competencia internacional. En noviembre de 2015, el FMI reconoció el creciente uso del yuan en transacciones económicas, financieras y en el comercio. El yuan ha sido incluido en la canasta de derechos especiales de giro (SDR) de monedas, vigente desde el 1 de octubre de 2016 (FMI, 2016). En 2011, el banco central de China publicó el primer «Informe de la internacionalización del yuan». Según este informe, el RMB todavía no ha desempeña un papel importante, a pesar de que el indicador de crecimiento ha subido rápidamente. En 2011, el yuan solo representaba el 0,58 % de la reserva de moneda internacional; y a finales de 2020, representaba el 5,02 % (gráfico 38). Además, en octubre de 2015, se produjo el lanzamiento del sistema de pagos interbancarios transfronterizos (CIPS, por su sigla inglés) con 19 bancos aceptados en el nuevo sistema. El CIPS trabaja para facilitar los negocios transfronterizos en yuanes, a través de una empresa independiente con sede en Shanghái, y supervisada y administrada por el Banco Popular de China. El sistema CIPS sirve como

complemento del SWIFT y como un posible retador (Rotblat, 2017). Según el informe sobre la internacionalización del yuan en 2022, las liquidaciones de operaciones transfronterizas en yuanes ascendieron a más de 28.000 millones de yuanes (el equivalente a más de 4.000 millones de dólares) en 2020, un 44,3 % más que el año anterior. En el mismo año, los recibos y los pagos transfronterizos de inversión extranjera directa en yuanes ascendieron al 39 % (Banco Popular de China, 2022).

Gráfico 38. Evolución del índice de internacionalización del RMB, 2011-2020



Fuente: Elaboración propia a partir del informe de la internacionalización del yuan (2022).

- El avance económico con el apoyo por parte del gobierno chino por medio de la planificación de la estrategia «*Made in China 2025*». Cabe resaltar 3 *ventajas* de esta planificación para comprender el camino particular del desarrollo tecnológico de China. La primera ventaja es la *ventaja absoluta*. El foco de la estrategia está en el desarrollo de industrias de alta complejidad tecnológica, basadas en la innovación y la capacitación de su personal a todo nivel (Molinero, 2015). Según los datos del Banco Mundial, desde 2009, China se ha mantenido como el mayor exportador de bienes del mundo. Exceptuando el año 2014, desde 2015 hasta la actualidad, China sigue manteniendo el mayor comercio de bienes en el mundo. Los productos chinos se reconocen por sus precios competitivos en las industrias maduras, aunque también

existe la piratería de productos o procesos. China debe optimizar y mejorar su industria mediante el cambio de la estructura de su mercado interno, antes mencionado. Por consiguiente, en años recientes, ha consolidado su desarrollo basado en sus propios avances en los campos científicos y tecnológicos. Según los datos de la Oficina Nacional de Estadística de China en 2020, la exportación del 95,54 % de productos chinos correspondió a bienes manufacturados, donde un 58 % correspondía a maquinaria, y un 31 % a alta tecnología, porcentaje que supuso la mayor exportación del mundo, con una participación de mercado del 23,7 % (National Bureau of Statistics of China, 2022). Asimismo, China lidera el sector de la inteligencia artificial en la actualidad (Castro, 2017). China ya ha establecido diversos laboratorios en universidades chinas y en el extranjero, dedicados a la investigación avanzada de alta tecnología, como la inteligencia artificial e internet. Se ha establecido el «plan de los mil talentos», por el que el gobierno central de China recluta a los principales expertos en investigación científica, innovación y espíritu empresarial. Evitar la fuga de cerebros y atraer de vuelta a la patria a la población china que vive en el extranjero es el objetivo central de este plan, pero en él, también puede participar el talento de otros países. La segunda ventaja es la *ventaja comparativa*. China puede ofrecer productos rentables a bajo precio con calidad «suficiente». Especialmente, en los últimos años, por el avance de la ventaja absoluta, la calidad ha mejorado, pero se han mantenido los precios bajos. Debido a que los países en desarrollo no tienen la infraestructura suficiente ni instalaciones de apoyo completas, para los países en desarrollo, no resulta demasiado ventajoso producir productos de muy alta tecnología. Por último, cabe destacar la *ventaja relativa*, además de destacar la innovación tecnológica absoluta; «*Made in China 2025*» también pone de relieve la transformación de la producción masiva a la producción personalizada. Primero, se ha producido un cambio de pensamiento: del énfasis en la producción para obtener del mercado una ventaja en precio o *ventaja comparativa*, al enfoque centrado en los requisitos del cliente. La oferta de productos personalizados con respecto al servicio, la logística, la posventa, etc., es un factor importante en la competencia de productos chinos. Segundo, en cuanto a la magnitud de producción con la globalización, ahora se prioriza la producción acorde a los

pedidos de los clientes para disminuir la sobreacumulación y configurar la optimización de productos gracias a la rápida logística enfrentada al mercado internacional. Por último, si antes se perseguía una ventaja competitiva de los productos chinos mediante la reducción de costos y la mejora de la eficiencia, ahora se ofrecen productos diversiformes para satisfacer las necesidades específicas del cliente. Y, sobre todo, se pone el énfasis en los productos adecuados para los clientes de los países en desarrollo.

Actualmente la cooperación china se basa en su propio modelo y en la diplomacia de yuan, tratando de transferir su experiencia para lograr el desarrollo de otras naciones y para incrementar su influencia internacional. La cooperación china no solo ofrece ayuda material y técnica para reducir la pobreza y potenciar el desarrollo sostenible en los países receptores, sino también para aplicar su modelo, el cual China considera que es el más adecuado para los países en desarrollo. Cabe reseñar la importancia de las reformas institucionales y políticas para el desarrollo durante el proceso de ayuda. Según la OCDE, la buena gobernanza es esencial para sostener la transformación económica en los países en desarrollo (Ronald, 2009). Por un lado, aunque China reconoce la capacidad de gobernanza, el desarrollo de esta capacidad es un proceso sistemático a largo plazo con altos costos de construcción y resultados lentos. Además, tanto las limitaciones institucionales como los obstáculos para el desarrollo son distintos en los países en desarrollo (Zheng, 2017). Los países menos desarrollados deben construir la buena gobernanza durante el proceso de desarrollo, en lugar de tomar esta gobernanza como requisito previo para el desarrollo económico. Por otro lado, la ayuda china se define como la «transferencia de experiencias paralelas para el desarrollo», a diferencia de la AOD o la asistencia concesional (Zheng, 2017). La OCDE propone una definición muy estricta de la ayuda concesional; no obstante, en virtud de la experiencia china, se considera la conexión entre la ayuda concesional y el crecimiento económico para el desarrollo. La globalización derivada de la movilización de capitales genera un crecimiento económico más dinámico. China enfatiza el establecimiento de infraestructuras, la transferencia de tecnología y el intercambio de experiencias paralelas proporcionadas para obtener el beneficio mutuo, y la asistencia para el intercambio en

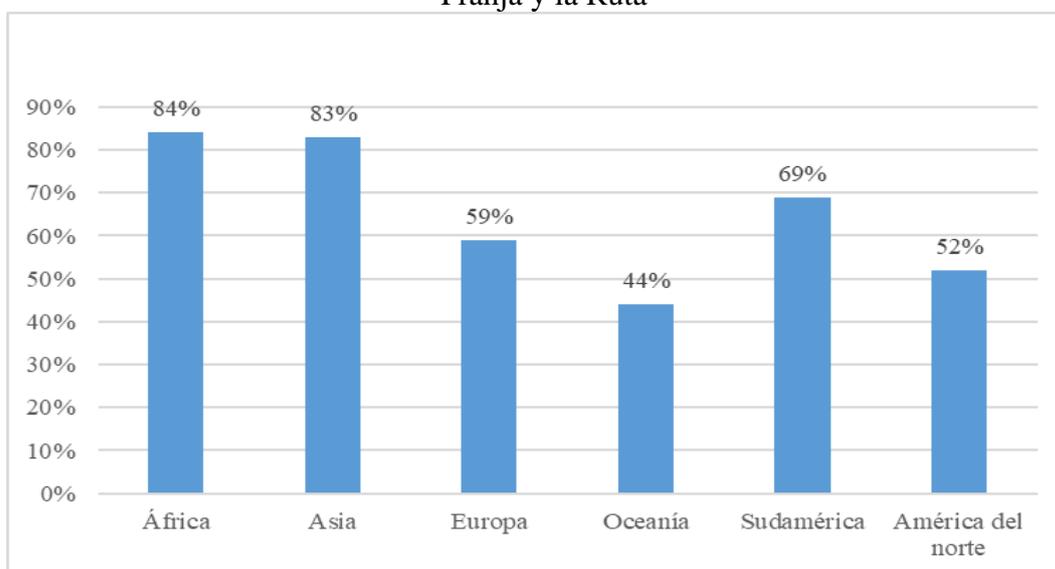
lugar de la asistencia de intervención y liderazgo. A cambio, China requiere de los países en desarrollo que también lleven a cabo una reforma: «la mejor mentalidad relativa», con un coste más bajo y un propósito claro, y de acuerdo con su situación específica. No puede haber un modelo de desarrollo estándar que se aplique a todos los países con diferentes capacidades de gobernanza (Rodrik, 2008). Siendo un país en vías de desarrollo, China puede ofrecer un modelo de desarrollo más apropiado para otros países del sur.

En definitiva, a partir del análisis de la cooperación china dentro de las relaciones internacionales, se puede concluir que indudablemente China quiere convertirse en una potencia fuerte regional y asumir la responsabilidad de los asuntos globales, precisamente en esta cuestión, en competencia con los Estados Unidos. La política de cooperación en los países en desarrollo, en particular en los países de su entorno, sería el modo más eficaz para lograrlo. También lo serían la colaboración con Rusia por motivos geoestratégicos, incluso en los últimos años, y el incremento progresivo del presupuesto militar; aunque este no es el tema central de la tesis. A su vez, China no rechaza la colaboración con países desarrollados con la intención de obtener todo el apoyo posible mediante estrategias tales como la atracción de las potencias occidentales en el AIIB y la construcción de diversas infraestructuras en Europa occidental como destino final de la Ruta de la Seda. No obstante, China no está lista para asumir el liderazgo global, ya que debe afrontar y cubrir las expectativas de diferentes actores (locales, regionales y globales), incluso de los estados que no cuentan con la misma estructura política (Margueliche, 2019). La preocupación de los países occidentales por el crecimiento del poder de China y su gran influencia ha dado forma a la bipolaridad entre China y los Estados Unidos, que ha creado conflictos locales en términos de seguridad y competencia por el poder marítimo; pero las condiciones de la Guerra Fría no existen en la actualidad (Yan, 2019). El aprendizaje del modelo chino de desarrollo es adecuado para el desarrollo económico de los países en desarrollo; así como, el afianzamiento de un marco multilateral abierto y basado en reglas (Spence, 2017). Al mismo tiempo, China busca con él ampliar su influencia mediante su política cultural. Este pensamiento es denominado «realismo moral» por Yan (2019).

Seguidamente, se analizan las relaciones de la cooperación china y el entorno de los países receptores.

Un 82 % de los países en el mundo han firmado el acuerdo de la Franja y la Ruta (República Popular China, 2022). Dado el ámbito geográfico de esta iniciativa, obviamente, los países asiáticos y africanos participan activamente en ella, y los siguientes son los países de Sudamérica. Indudablemente, los países desarrollados de América del Norte la desprecian. En los últimos años, se han implicado los países del Caribe, firmando el memorándum de cooperación con China, a la vez que rompían las relaciones diplomáticas con Taiwán. Igual que la región europea, aquí hace la referencia a los países de Europa central y oriental participan dinámicamente a la Franja y la Ruta (gráfico 39).

Gráfico 39. Porcentaje de países de cada región que son miembros de la Franja y la Ruta



Fuente: Elaboración propia por la lista de países que han firmado documentos de Cooperación con China sobre la Franja y la Ruta (República Popular China, 2022).

Desde la perspectiva regional, la diplomacia con los países vecinos es la prioridad principal de la diplomacia china. Por una parte, se ha mencionado que el separatismo y los conflictos en las fronteras suponen un gran problema para la estabilidad de China. Por otra parte, debido al aumento de las disputas entre China y los Estados Unidos, China necesita aliarse con los países vecinos para proteger su propia seguridad. Si China sigue insistiendo en la no alineación, los países vecinos temerán su poder militar y China no podrá ampliar el apoyo estratégico internacional (Yan, 2016). Por ello, la cooperación

China con los países asiáticos desempeña un papel principal y amplía la responsabilidad de China para proteger la seguridad y la paz en Asia. Por razones de seguridad energética y geoestratégicas, China ha consolidado la cooperación con Rusia, antes analizada, así como con los países de Asia central y Pakistán, no solo mediante el establecimiento del oleoducto y gasoducto, sino también por medio de la creación de la Organización de Cooperación de Shanghái entre China, Rusia, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, y Uzbekistán a la vista del fortalecimiento de la confianza y cooperación interregional en las zonas fronterizas. En relación con la seguridad marítima, probablemente, el futuro orden internacional de Asia oriental y del Sudeste Asiático estará dominado por las estrategias y políticas marítimas de los estados que conforman esa región y de las potencias externas relevantes. China ocupa un lugar destacado en este proceso en razón de su inmenso poder material, sus aspiraciones nacionales, su ubicación geográfica y las disputas geoestratégicas (Li, 2010). Por medio de la ayuda externa, China podría contribuir a mitigar los conflictos en un breve y medio plazo. China utiliza tanto los medios económicos como otros instrumentos para forjar lazos más estrechos con los países asiáticos. En vez de la hegemonía regional de China en Asia oriental y suroriental, como la reafirmación sus tradiciones imperiales en la región (Lee & Gray, 2016), obviamente, China intenta convertirse en una potencia regional.

África ha sido la primera región receptora de ayuda china y se mantiene como socio amistoso. Entre 2013 y 2018, África recibió el 44,65 % de la ayuda china. Desde el punto de vista de la estrategia diplomática, la ayuda en África siempre ha sido una parte importante de la diplomacia china. La ayuda china en África comenzó en 1960, y gracias al apoyo de los países africanos, se confirmó el asiento legal de China continental en las Naciones Unidas. Para mantener la buena relación entre China y los países africanos, la ayuda de China en África se amplía continuamente.

Por último, dada la distancia geográfica e histórica, China no mantiene una relación amistosa con la mayoría de los países latinoamericanos; no obstante, las relaciones con estos países tienen una relevancia significativa para la seguridad del océano Pacífico, y para el reconocimiento de la «China única». Mediante la ampliación de la cooperación entre China y los países latinoamericanos, Panamá (2017), Dominica (2018), el Salvador

(2018), Nicaragua (2021) y Honduras (2023) han establecido relaciones diplomáticas con China y las han interrumpido con Taiwán. Además, la provisión de recursos naturales y productos agrícolas, como petróleo, minerales y soja, también es un motivo importante. Por tanto, la inversión y el comercio con los países latinoamericanos suponen un volumen mayor que los establecidos con los países africanos. En los últimos años, se ha dado la posibilidad de que los Estados Unidos abandonara la región latinoamericana. Ante este escenario, China tendría más interés en relacionarse con dicha zona, cuestión que agravaría el conflicto entre los dos grandes países. Debe destacarse la creación del Fondo de Cooperación entre China y América Latina, cuya financiación asciende a 10.000 millones de dólares desde el día 1 de enero de 2016, dirigido por el gobierno chino, y orientado al mercado, especialmente a seis ámbitos (recursos energéticos, agricultura, infraestructura, manufactura, tecnología e innovación tecnológica). Lo más relevante es que a través de esta plataforma, el gobierno chino irá autorizando la liquidación y la compensación de divisas del yuan en América Latina. En realidad, la firma de acuerdos de cambio de moneda local entre China y los países latinoamericanos, tales como Argentina, Chile, Brasil y México, impulsa la internacionalización del yuan y promueve la modificación del orden internacional por parte de China.

Cabe recordar que las actitudes hacia China de los países receptores pueden ser diversas. Los países cercanos a China, como por ejemplo, los países de Asia meridional, Asia oriental y el Pacífico, no parecen generar una actitud favorable para la ayuda china (Horigoshi, et al., 2022), aunque son países que pronto firmaron los convenios de la Franja y la Ruta, y considerando que los conflictos territoriales y geoestratégicos son factores cruciales para estos países. En los últimos años, los países latinoamericanos han realizado importantes esfuerzos para cooperar con China.

Resumiendo, la cooperación de China sirve principalmente a su estrategia diplomática y a la seguridad de sus fronteras. En lugar de la eficacia de la ayuda, el objetivo central de la cooperación china es la eficacia del desarrollo, especialmente el desarrollo económico, y conseguir el beneficio mutuo. Por ello, los instrumentos más utilizados son la cooperación económica, las inversiones y el comercio. China se fija más en el mercado asiático, siendo el mercado africano el segundo en materia de ayuda. En

comparación con el mercado africano, la cooperación entre China y Latinoamérica es más activa, no solo porque la economía de la mayoría de los países latinoamericanos es mejor, sino también por la competencia entre China y los Estados Unidos allí. La cooperación de China en América Latina es el tema central de esta tesis que se analizará a fondo en el capítulo siguiente.

4.3 Desafíos de la cooperación china

La cooperación china forma un parte muy importante de la cooperación Sur-Sur, con la que comparte casi todas sus características, aunque también cuenta con las suyas propias. Por su imagen ambigua, esta cooperación se enfrenta a diversas críticas.

En principio, la relación *win-win* es la estrategia central de la cooperación china. Perteneciendo aún a los países en vías de desarrollo, la búsqueda de beneficios y la resolución de sus propios problemas parecen los asuntos más importantes para China. Estos beneficios no son solo beneficios económicos (recursos naturales, energía, etc.), sino también beneficios políticos (la seguridad nacional, el estatus internacional, los apoyos, etc.). Así, *win-win* supone el intercambio de estos beneficios y la obtención del interés relativo en el sistema internacional. Por un lado, la necesidad de recursos naturales para el mercado interior es el factor clave de la cooperación china. Aunque no hay condiciones políticas adjuntas a los préstamos chinos, para reducir el riesgo crediticio, los bancos chinos requieren que los países prestatarios compren equipos y contraten mano de obra de China y, a veces, que firmen acuerdos de venta de petróleo con China como una especie de garantía física colateral. El préstamo de crédito por parte de los bancos oficiales chinos se lleva a cabo básicamente en forma de préstamos a cambio de recursos (incluidos el petróleo y el gas) (Zhang, 2020). Por lo tanto, la financiación bancaria de China posee las características de una ayuda condicionada (Kaplan, 2016), que solo sirve para que los países receptores compren bienes y servicios de los donantes en lugar de que se promueva su capacidad para el desarrollo económico. Por otro lado, la ayuda china en general no persigue el desarrollo sostenible ni el desarrollo a largo plazo, ya que mezcla la cooperación económica y comercial, cuestión que dañaría el entorno natural local,

reduciría los estándares laborales e intensificaría la «competencia a la baja» global (Wang, 2020).

En relación con la eficacia de la ayuda, esta impulsa significativamente el crecimiento económico cuando el entorno político del país receptor es favorable: bajos déficits, baja inflación y comercio abierto. Por el contrario, en los casos de mala gobernanza del país, la ayuda dificultaría el crecimiento económico, obstaculizaría la reforma económica e incluso perpetuaría las malas políticas (Burnside & Dollar, 2000). Además, mediante la eficacia de la ayuda no solo se promueve el crecimiento económico, sino también previene el colapso de la economía (Collier & Hoeffler, 2004). El objetivo de la ayuda china es aumentar directamente la acumulación de capital de los países receptores y así impulsar el crecimiento económico absoluto, sin tener en cuenta la inestabilidad social ni prestar atención al establecimiento de instituciones para sistematizar la ayuda. Así, la persecución del interés económico es el factor más importante durante el proceso de cooperación. Es decir, para facilitar la cooperación entre diferentes ideologías y aminorar los conflictos, China ha planteado la no injerencia en la política interna y se pone el énfasis en el factor económico. En este sentido, la cooperación de China no atiende al entorno del país receptor, sino que se centra en el intercambio de recursos. Así es como la mezcla de ayuda, comercio e inversión podría distorsionar las normas entre la ayuda oficial al desarrollo y los intereses comerciales (Zheng, 2017). Por ello, es necesario analizar la eficacia de la ayuda y establecer normas razonables para mejorar la cooperación china.

Desde la perspectiva del desarrollo, China considera que para un país en desarrollo, la labor principal es la acumulación de recursos materiales y el incremento de la riqueza nacional, aunque solo se enriquezca una parte de la población ya rica (mediante el establecimiento de zonas económicas especiales). Después, a través del marco de control del gobierno, se buscaría facilitar la riqueza para toda la población. Este es el pensamiento central de Deng Xiaoping. Por ello, aunque esto produjera desigualdad, la destrucción del medioambiente y otros conflictos en el camino hacia el desarrollo social, el crecimiento económico es el objetivo primordial para toda la sociedad. Cabe afirmar pues que el desarrollo del modelo chino se parece al desarrollo del capitalismo de estado-partido

(Pearson, Rithmire, & Tsai, 2021). Tal vez, mediante el aprendizaje del modelo chino, se logre incrementar los datos absolutos del PIB, pero este modelo también trae consigo diversos factores inestables que entorpecerían el desarrollo social a largo plazo. Además, la cooperación china se centra en la construcción de infraestructuras económicas y en la industria por considerarlos factores más importantes para el desarrollo económico (asistencia para el desarrollo) que las infraestructuras sociales (asistencia para la protección), tales como la educación, la salud, etc. Pero el crecimiento económico ya no es el único indicador para medir el desarrollo internacional, también lo son los derechos humanos (Ba Sow & De la Rosa, 2017), y el objetivo final de la cooperación internacional al desarrollo es no dejar a nadie atrás. Desde este punto de vista, el desarrollo obtenido mediante el modelo chino no coincide con el desarrollo sostenible perseguido por la cooperación internacional. Así pues, el dilema es la priorización del alivio de la pobreza o del crecimiento económico.

La cooperación china no presta demasiada atención a los resultados de la ayuda, ni a las instituciones de los países receptores, ni si la ayuda fluye hacia regímenes corruptos o autoritarios (Dreher & Fuchs, 2015). Respecto a la transparencia para reforzar la ayuda al desarrollo, la cantidad de la ayuda china, especialmente su distribución países, sigue siendo secreto de estado. Por un lado, esta condición hermética tiene consideraciones políticas y diplomáticas; por otro lado, se trata de no desencadenar emociones negativas en la población por la elevada financiación a otros países a pesar de la existencia de millones de personas pobres en China (Zhang, 2020). Los países receptores padecen mucho por disimular los resultados de la ayuda china, incluso dicen que la ayuda china se parece al neocolonialismo y critican su «diplomacia de la trampa de la deuda» (Carmody *et al.*, 2022; El Shafei & Metawe, 2022; Taylor & Zajontz, 2020; Larmer, 2017).

El hecho es que nadie puede ignorar la contribución de la cooperación china para la ayuda oficial total para el desarrollo que plantea la OCDE. No obstante, la *convivencia* entre la cooperación china y la cooperación tradicional es la clave para mejorar la cooperación internacional al desarrollo. Por ello, aquí se plantean las siguientes recomendaciones:

- La absorción de las ventajas de la cooperación tradicional. Mediante el aprendizaje de esta, la cooperación china debe priorizar el establecimiento de su propio sistema de reglas.
- El aumento de la eficacia de la ayuda. Mediante la ayuda externa, China intenta consolidar las relaciones amistosas con otros países en desarrollo en los ámbitos político y económico. Bräutigam (2011) argumentó que solo una pequeña parte del financiamiento oficial de la ayuda china cumplía con la definición de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) por la OCDE. Y Kurlantzick (2006) señaló que si un país estableciera una relación política y económica más estrecha con China, China reduciría la cantidad de préstamos reembolsables, con el objetivo de procurar el apoyo internacional. La búsqueda del beneficio mutuo también revela el intercambio de intereses. No obstante, el asunto primordial de la cooperación al desarrollo mundial es incrementar la eficacia de la ayuda para el desarrollo sostenible, y China también está obligada a considerarlo.
- El fortalecimiento de la coordinación y la coherencia con la cooperación de otros países emergentes para aumentar la eficacia de la cooperación Sur-Sur, así como la cooperación triangular. Aquí destaca especialmente la cooperación Sur-país emergente (pivote)-Norte, que se mencionó en el capítulo 3. Los países emergentes mantienen diversos conflictos entre sí, así que cada uno buscaría su propio interés en la cooperación. Por otro lado, aunque China considera conocer más el sur, la controversia entre China y los países desarrollados dificulta la cooperación total para el desarrollo. Además, China hace demasiado hincapié en la cooperación bilateral.
- Por último, la transparencia de la cooperación china. La OCDE no cuenta con los datos de la ayuda china, y el gobierno chino tampoco publica íntegramente esos datos. Así, por una parte, es difícil investigar este fenómeno con claridad, y, por otra parte, la ambigüedad provoca suposiciones y preocupaciones en los países desarrollados, en los países receptores e incluso en los otros países emergentes, cuestión que dificulta el mejoramiento de la imagen internacional de China y obstaculiza aún más el desarrollo de las relaciones internacionales de China.

4.4 Resumen

Si bien la ayuda externa de China empezó en los años 60 del siglo XX con el objetivo del «desarrollo juntos» en la escena internacional, China era tan pobre que su influencia no era clara en ese momento y su ayuda servía principalmente a los asuntos exteriores. China pretende elevar su estatus internacional mediante la acumulación de recursos económicos. Así, la ayuda china, en lugar de ser una ayuda para el desarrollo, sirve de un modo más significativo a su política internacional.

El posicionamiento de la identidad nacional tiene un impacto importante en el comportamiento exterior de un país. Siendo la segunda mayor potencia global y el tercer país más grande del mundo, China considera que tiene la responsabilidad de mantener la paz y la seguridad regionales, e incluso aspira a incrementar su influencia en el escenario internacional. Mientras tanto, su condición de país todavía en vías de desarrollo facilitaría las conversaciones con otros países en desarrollo. Como norma básica, China ha mantenido la cooperación con los países en desarrollo para obtener beneficios comunes y se adhiere estrictamente a un principio de no interferencia en los asuntos internos de otros países, en particular los de índole política. Además, subraya que su asistencia e inversiones no están sujetas a, por ejemplo reformas económicas. Así lo expuso en una cumbre celebrada en Johannesburgo: «China respalda la solución de los problemas africanos, por los africanos, a la manera africana» (Ministerio de Relaciones Exteriores de China, 2022).

Este capítulo ha pretendido ofrecer una visión de conjunto de la cooperación china en el marco «motivación-relación». La cooperación china ha conducido a diversos conflictos por sus diferencias con el concepto de cooperación de la OCDE y por la búsqueda de beneficios en el caótico escenario internacional. Cabe afirmar que la implementación de la cooperación china ofrecería un pensamiento nuevo sobre el crecimiento económico para los países en vías de desarrollo, y así estos podrían llevar a cabo una industrialización abierta e integrarse aún más en las cadenas de valor globales. En último término, la búsqueda de la convivencia entre la cooperación tradicional (mejorando la eficacia de la ayuda y la coherencia de las políticas) y la cooperación china

(mejorando la eficacia del desarrollo y buscando el beneficio mutuo) es la cuestión más relevante para el desarrollo sostenible.

CAPÍTULO 5. LA COOPERACIÓN CHINA AL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

Recientemente, China planteó «el desarrollo común y un futuro compartido entre China, América Latina y el Caribe» (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, 2021), y más de veinte países latinoamericanos se han sumado a la iniciativa de la Franja y la Ruta. En la actualidad, se han conseguido los primeros resultados del establecimiento de la cooperación entre China y América Latina. A continuación, se presentan los resultados del estudio del caso de la cooperación china en América Latina.

Evidentemente, la cooperación es también una herramienta para desplegar la política exterior, ya que se crean relaciones beneficiosas y a largo plazo entre los países. Actualmente, el sistema mundial está atravesando un periodo de «caos sistémico» (Arrighi & Barr & Hisaeda, 2001; Crivelli, 2020), posiblemente debido a la reconfiguración del modelo de desarrollo social, que parece estar liderada por China, y por la crisis del modelo de acumulación capitalista iniciado por los Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial (Crivelli, 2020).

Según un informe OCDE (2019), China, los Estados Unidos y la Unión Europea marcan conjuntamente las tendencias de desarrollo mundial. La cooperación china en Latinoamérica refleja claramente este fenómeno. De hecho, la diferencia del poder de China en esta región con respecto a las potencias occidentales es llamativa, aunque su poder no es absoluto. No obstante, si bien «el gigante asiático» ya está acostumbrado a operar en la esfera internacional, no tiene experiencia como líder global. A mayor distancia del orden de Pekín, menor control se puede ejercer (Margueliche, 2019). La responsabilidad de liderazgo global implica que China debe cumplir con las expectativas de diferentes actores (locales, regionales y globales), a la vez que debe dar cuenta de sus problemas interiores. Cuando se estudia el caso de América Latina analizando las diferentes manifestaciones de las dinámicas sistémicas y altersistémicas específicas de cada área del continente, se deben considerar asimismo los cambios históricos, sociales, políticos, culturales, tecnológicos, estéticos e institucionales (Buscema, 2020).

En este capítulo, se aborda el análisis de la política china de cooperación en América Latina desde tres perspectivas. En primer lugar, se revisa la cooperación para el desarrollo en Latinoamérica utilizando los datos disponibles sobre la ayuda que China presta en esta región (las diferencias entre la cooperación Norte-Sur y la cooperación Sur-Sur), así como desde la perspectiva de la política internacional y de las normas como aspecto analítico. En segundo lugar, se describe la cooperación china en América Latina a partir del cambio en las relaciones entre China y los países latinoamericanos, debido principalmente a la modificación del planeamiento político de China, y a otros hechos que han favorecido el fortalecimiento de las relaciones entre los estados por medio de la creación de instrumentos de cooperación en sectores específicos. La tercera parte del análisis es más extensa que las anteriores, ya que se evalúa dicha cooperación desde el punto de vista de la eficacia de la ayuda, la resolución de problemas internos en China y las relaciones internacionales.

Mediante este triple enfoque, se busca comprender cómo se han formado las estructuras de la cooperación china que han contribuido a elevar el estatus internacional de China, y que han promovido su participación en la gobernanza internacional. Aquí destaca sobre todo el trabajo ya realizado desde la Franja y la Ruta, que ha servido como mecanismo para alcanzar la competitividad internacional. Cabe además poner de relieve que la resolución del conflicto con Taiwán es importante para comprender la cooperación china en Latinoamérica. A través de esta cooperación se han construido poco a poco relaciones influyentes que han facilitado el intercambio de ideas, experiencias y de estrategias de desarrollo. A pesar de la coyuntura política de cada país y de las diferencias socioeconómicas, la cooperación chino-latinoamericana ha alcanzado altos niveles de concertación en diversos ámbitos, lo cual ha representado una oportunidad para diversificar los modelos de desarrollo económico y de financiación, a la vez que para potenciar las políticas de cooperación en la búsqueda de apoyos en la escena internacional. Al aplicar una política de cooperación a gran escala, China también asume la responsabilidad de solucionar los problemas globales (Margueliche, 2019).

5.1 La cooperación internacional en América Latina

5.1.1 La cooperación Norte-Sur en América Latina

5.1.1.1 Situación actual

América Latina ha experimentado un notable progreso socioeconómico desde el cambio de siglo. La situación macroeconómica de la mayoría de los países de la región y el nivel de vida de sus habitantes han mejorado y la pobreza se ha reducido (ODCE, 2019). Gracias al nuevo entorno económico y a la implementación de políticas sociales más efectivas, los indicadores de salud y educación también han mejorado significativamente (Meyer, 2022). No obstante, todavía persisten importantes vulnerabilidades estructurales y cuestiones que impiden el desarrollo sostenible de la región (ODCE, 2019), pues esta tiene los mayores índices de desigualdad del mundo. En 2018, el coeficiente de Gini en Latinoamérica era un 0,5 %, más alto que el 4,5 % de África subsahariana (CEPAL, 2018). A corto plazo, se prevé que los países latinoamericanos pongan en marcha estrategias de vacunación efectivas y equitativas como elemento clave para su recuperación. A medio plazo, superarán los impactos de la pandemia y todos los obstáculos que impiden el desarrollo sostenible de la región, o sea, su baja productividad, vulnerabilidad social, debilidad institucional y la insostenibilidad ambiental, así como el carácter exportador primario de su economía (Ojeda, 2019). El mercado exterior de los países latinoamericanos también es vulnerable por una tendencia mundial negativa hacia la salida de capitales desde los mercados emergentes, por el recrudecimiento del endeudamiento y por la caída del precio de las materias primarias a partir de 2014 (UNCTAD, 2018). Si bien el precio de las materias primarias está aumentando, el conflicto de Ucrania ha agudizado problemas como el lento ritmo de creación de empleo o la inflación, aumentando la volatilidad y los costes financieros (Naciones Unidas, 2022).

Históricamente, la mayoría de los países latinoamericanos han recibido mucha ayuda internacional para el desarrollo, tanto de forma bilateral como multilateral. No obstante, los flujos de ayuda oficial al desarrollo (AOD) de los donantes del CAD-OCDE hacia esa región han disminuido debido al nuevo orden de los países por nivel de ingresos (OCDE,

2019). Actualmente, Haití es el único país de Latinoamérica que pertenece al grupo de países menos avanzados, y se sitúa dentro de la categoría de países de ingresos bajos. Bolivia, El Salvador, Honduras y Nicaragua son miembros del grupo de países de ingresos medio-bajos. El resto de países no se consideran como países beneficiarios para recibir la AOD por el CAD-OCDE, pues pertenecen al grupo de países de ingresos altos (Argentina, Panamá, Trinidad y Tobago, y otras 13 economías del Caribe) (Banco Mundial, 2022). Chile y Uruguay pertenecen formalmente al grupo de economías de ingresos altos y están en proceso de dejar de depender de la AOD (OCDE, 2019). Se espera que un 70 % del total de países de la región serán próximamente excluidos de la lista de receptores del CAD. El «fin de la ayuda» para la región es, por lo tanto, inminente (Malacalza, 2020). El porcentaje de ingresos brutos por la AOD en la región cayó del 1,2 % en 1960 al 0,2 % en 2014 en términos absolutos (CEPAL, 2018). Desde entonces, ha surgido el fenómeno «más allá de la ayuda» en forma de procesos de AOD de menor relevancia, de mayor diversificación y privatización de la cooperación internacional al desarrollo y de un creciente auge de las finanzas globales y de la cooperación financiera reembolsable (Malacalza, 2020a).

No obstante, la ayuda exterior sigue desempeñando un papel relevante en el apoyo al desarrollo de Latinoamérica, pues a veces, las geoestrategias afectan a la ayuda exterior para esta región, aunque no pertenezcan a un planteamiento desarrollista. A continuación, se estudian los esfuerzos realizados de ayuda al desarrollo de América Latina desde diversos puntos de vista: los principales donantes, los sectores receptores y los países receptores. Asimismo, se identifican los obstáculos que impiden que se preste una ayuda eficaz en Latinoamérica. Cuando se examinan conjuntamente las características de la normativa e instrumentos de la ayuda internacional, destacan dos elementos importantes que afectan a la asistencia al desarrollo: por un lado, la asimetría de la distribución de la riqueza y del poder en el sistema mundial, y por otro lado, el conjunto de recursos de poder blando que nutren la política internacional (Hirst & Antonini, 2009). Por lo tanto, para poder analizar la situación actual de la cooperación Sur-Sur en América Latina, es necesario tener en cuenta también el factor de las relaciones internacionales en la cooperación internacional en esta región.

5.1.1.2. Datos de la cooperación internacional en América Latina

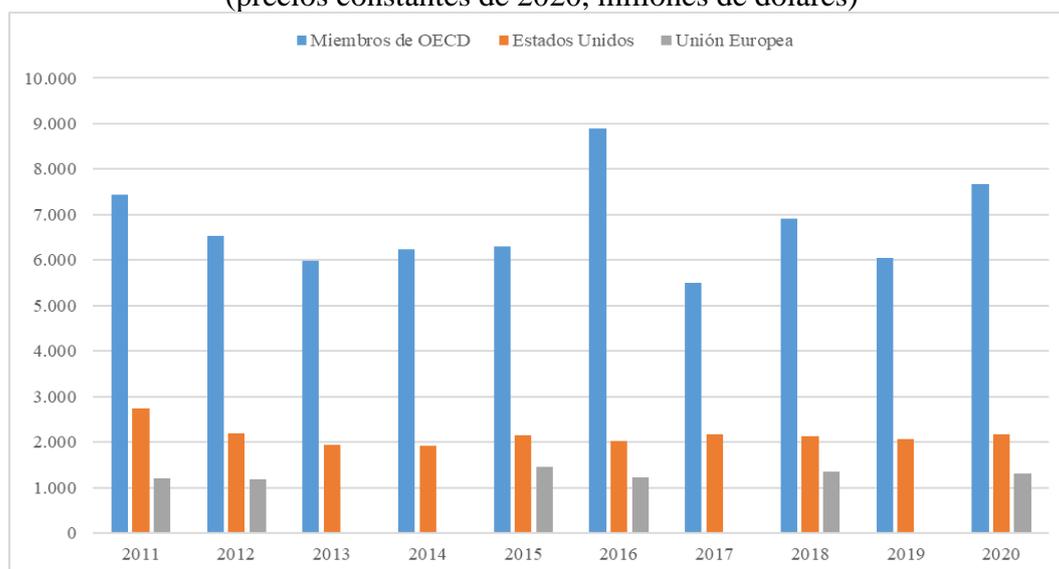
En términos de ayuda al desarrollo, los Estados Unidos ha sido el país que más ha contribuido al desarrollo de Latinoamérica, aunque la tendencia es a la baja. Al principio, la ayuda estadounidense estuvo impulsada por intereses nacionales y no constituía una ayuda para el desarrollo en sí. En otras palabras, el objetivo principal era contrarrestar de algún modo la influencia soviética y cubana en la región. Desde entonces, la ayuda humanitaria al desarrollo de Estados Unidos se ha incrementado. A modo de ilustración se pueden citar los siguientes ejemplos concretos de cooperación estadounidense: la ayuda humanitaria y para la reconstrucción prestada a los países centroamericanos después del huracán Mitch en 1998; su apoyo mediante un plan para el alivio del SIDA; o la ayuda humanitaria en Haití por el terremoto en 2010. Entre 1946 y 2019, Estados Unidos contribuyó en total con más de 93.000 millones de dólares para América Latina (Meyer, 2022). En la actualidad, el deterioro de la democracia en Venezuela y Nicaragua, la corrupción y la violencia generalizadas, el problema migratorio y el narcotráfico han erosionado las relaciones comerciales entre Estados Unidos y Latinoamérica.

La Unión Europea (UE) y sus estados miembros también han desempeñado un papel importante en la ayuda para el desarrollo de América Latina. Sin embargo, la cantidad aportada fue solo la mitad de la de los Estados Unidos, y aunque ha habido fluctuaciones, en general, los niveles de cooperación se han mantenido estables (gráfico 40 y tabla 28). El propósito de la ayuda de la Unión Europea a los países en desarrollo es reducir la pobreza, promover los valores democráticos y ayudar estos países en la elaboración e implementación de estrategias y planes de acción nacionales, permitiendo así que las personas desfavorecidas de los países más pobres tomen el control de su propio desarrollo (Eurostat, 2020). El factor histórico también es importante para comprender la ayuda de los países europeos en Latinoamérica.

Si se observa en el gráfico 41 la AOD para América Latina en 2019, resulta obvio que la ayuda proporcionada por los Estados Unidos fue significativamente mayor que otros países donantes relevantes, tales como Alemania, Francia, España, Reino Unido, Canadá y Rusia. Respecto al apoyo institucional, además del proporcionado por la Unión

Europea, existen diversas instituciones multilaterales, como el Banco Interamericano de Desarrollo y la Asociación Internacional de Fomento, que ha contribuido en gran medida al desarrollo en América Latina (gráfico 41 y tabla 29).

Gráfico 40. AOD neta en América Latina, 2011-2020
(precios constantes de 2020, millones de dólares)



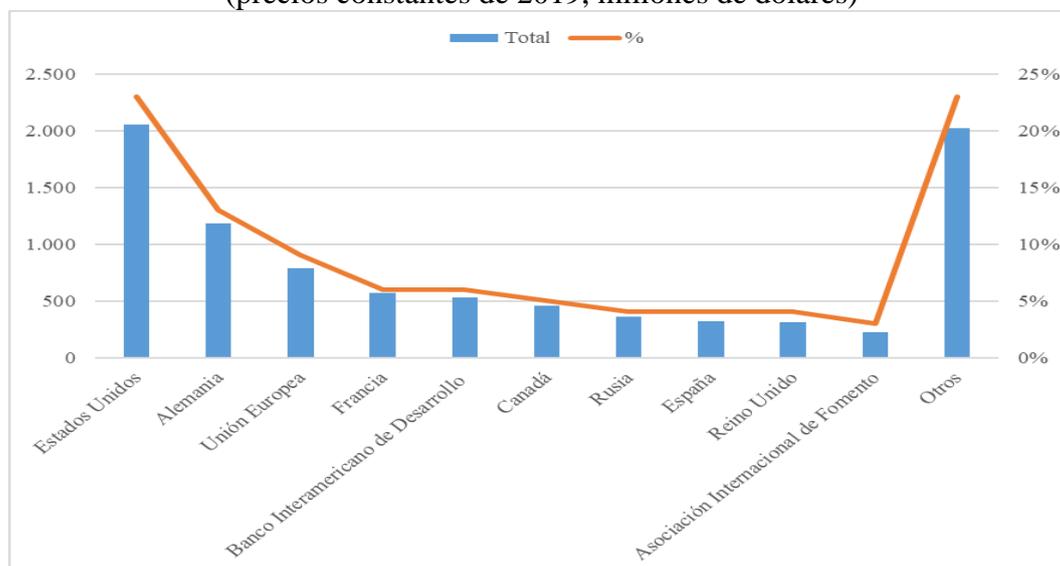
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2021a).

Tabla 28. AOD neta en América Latina, 2011-2020
(precios constantes de 2020, millones de dólares)

Años	Miembros de OCDE	Estados Unidos	Unión Europea
2011	7.439	2.739	1.199
2012	6.532	2.189	1.189
2013	5.974	1.947	915
2014	6.233	1.918	662
2015	6.297	2.144	1.450
2016	8.885	2.015	1.221
2017	5.506	2.168	911
2018	6.906	2.130	1.351
2019	6.049	2.075	810
2020	7.665	2.175	1.316

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2021a).

Gráfico 41. Diez principales donantes de AOD en América Latina en 2019 (precios constantes de 2019, millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2020d).

Tabla 29. Diez principales donantes de AOD en América Latina en 2019 (precios constantes de 2019, millones de dólares)

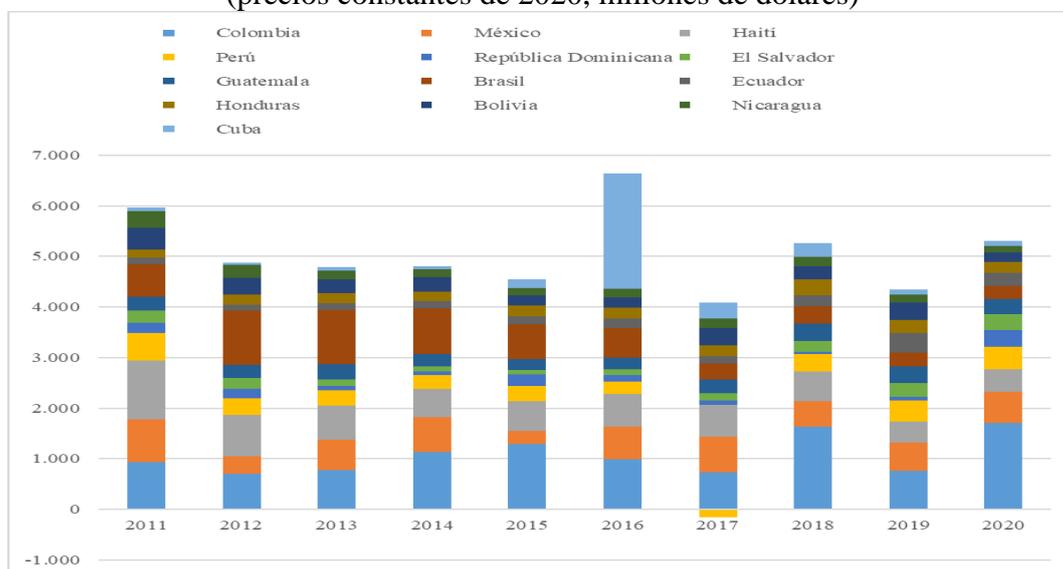
Donante	Total	Porcentaje
Estados Unidos	2.051	23 %
Alemania	1.181	13 %
Unión Europea	783	9 %
Francia	567	6 %
Banco Interamericano de Desarrollo	531	6 %
Canadá	456	5 %
Rusia	361	4 %
España	316	4 %
Reino Unido	312	4 %
Asociación Internacional de Fomento	225	3 %
Otros	2.022	23 %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2020d).

En relación con la recepción de la AOD por los países latinoamericanos, se debe tener en cuenta que Haití es el único país latinoamericano que pertenece al grupo de países menos avanzados. Sin embargo, no es el país que más ayudas ha recibido, de hecho, cada vez ha recibido menos. Lo mismo ocurre con Bolivia y Nicaragua, que también cada vez

han recibido menos fondos. Pero probablemente no se destine una mayor ayuda para el desarrollo a estos países, a no ser que se produzca una nueva situación directamente relacionada con cambios políticos locales. Brasil, el primer país latinoamericano tanto en términos económicos como geográficos, recibió una gran cantidad de ayuda entre 2012 y 2014, pero posteriormente las donaciones a este país han ido disminuyendo. A diferencia de Cuba, que recibió mucha ayuda en 2016, Guatemala y Cuba tampoco reciben tanta ayuda como antes. Si bien México ocupa el segundo lugar en recepción de ayuda, la cantidad que recibe este país centroamericano está lejos de la que recibe Colombia, el mayor país receptor. Por ejemplo, en 2020, Colombia recibió menos de 2.000 millones de dólares de ayuda, pero México solo recibió menos de la mitad de esa cantidad. Un dato relevante es el apoyo del gobierno de Estados Unidos para la implementación del acuerdo de paz en Colombia (Meyer, 2022). El importe de las ayudas para el Perú y la República Dominicana ha sido variable, e incluso en 2017, Perú experimentó un crecimiento negativo, como resultado de la situación política local (gráfico 42 y tabla 30).

Gráfico 42. Principales países latinoamericanos receptores de la AOD, 2011-2020 (precios constantes de 2020, millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2022c).

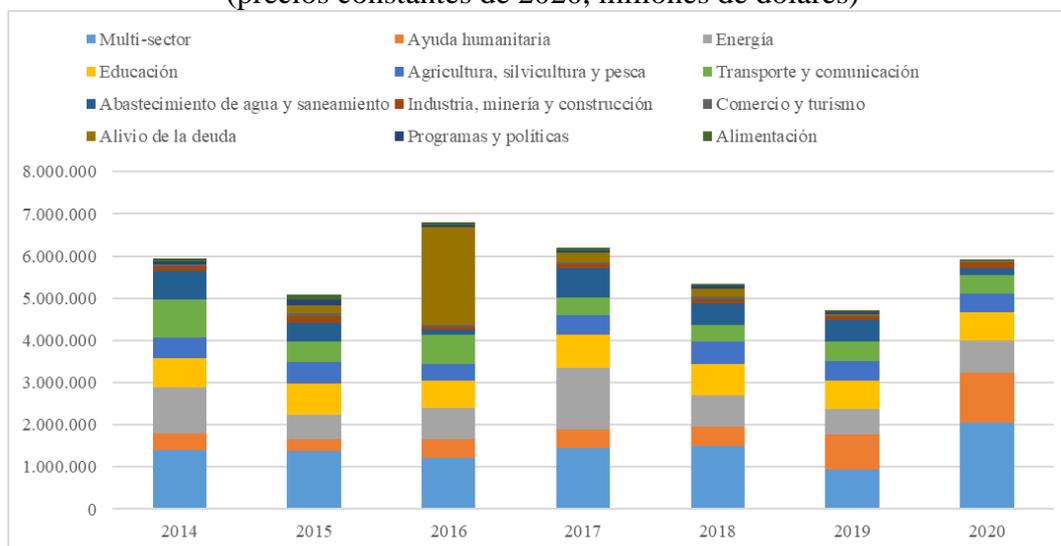
Tabla 30. Principales países latinoamericanos receptores de la AOD, 2011-2020
(precios constantes de 2020, millones de dólares)

País	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Colombia	927	700	774	1.138	1.288	988	739	1.639	755	1.700
México	846	347	603	684	256	642	693	497	568	624
Haití	1.165	820	676	556	595	656	641	585	414	450
Perú	553	328	298	271	294	245	-156	355	413	437
República Dominicana	188	189	82	81	241	121	79	42	76	337
El Salvador	247	209	141	93	82	111	137	211	267	318
Guatemala	280	264	297	242	216	233	284	346	329	295
Brasil	645	1.079	1.071	910	687	588	313	340	271	260
Ecuador	126	114	126	144	159	186	139	221	389	257
Honduras	160	196	202	182	205	212	223	310	265	207
Bolivia	429	332	273	287	206	203	342	262	343	192
Nicaragua	333	249	179	159	151	176	182	184	161	125
Cuba	60	53	61	66	167	2.278	312	268	96	109

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2022c).

En lo que respecta a la AOD por sectores, al igual que en otras regiones, la mayor parte de esta ayuda para Latinoamérica se destina a programas sociales (más de 4.000 millones de dólares en 2020). Especialmente en 2019 y 2020, por la crisis sanitaria de la COVID-19, la ayuda humanitaria ocupó el primer lugar, y lógicamente, la ayuda destinada al fomento del comercio y del turismo disminuyó esos años por el mismo motivo. Por otra parte, se destinaron cerca de 2.000 millones de dólares al desarrollo de infraestructuras económicas y de servicios, y cerca de 600 millones de dólares a los sectores productivos. Aunque los sectores sociales recibieron el doble de AOD que el sector de infraestructura económica, la ayuda a este último se incrementó en 700 millones de dólares entre 2014 y 2020. Sin embargo, la ayuda en materia de abastecimiento de agua y saneamiento disminuyó. Cabe destacar aquí que el sector energético desempeña un papel importante de la ayuda, aunque en los últimos años, la ayuda destinada a este sector está disminuyendo. En cambio, ha habido una disminución en términos absolutos de la ayuda para los programas y políticas de población. Ello significa un cambio gradual del gasto social al gasto económico (gráfico 43 y tabla 31).

Gráfico 43. Distribución de la AOD en América Latina por sectores, 2011-2020
(precios constantes de 2020, millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2022c).

Tabla 31. Distribución de la AOD en América Latina por sectores, 2011-2020
(precios constantes de 2020, millones de dólares)

Sector	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Multi-sector	1.401.010	1.366.960	1.216.190	1.437.780	1.495.320	929.800	2.043.680
Ayuda Humanitaria	387.780	295.120	433.920	442.430	467.860	833.800	1.189.550
Energía	1.106.340	581.640	753.500	1.473.690	737.730	617.320	773.390
Educación	678.350	728.040	637.180	783.540	742.970	671.320	654.500
Agricultura, silvicultura y pesca	501.380	509.870	396.650	463.360	522.140	457.650	451.770
Transporte y comunicación	889.050	482.340	691.700	404.400	409.400	454.240	441.830
Abastecimiento de agua y saneamiento	689.160	460.000	118.510	698.290	504.380	529.910	168.340
Industria, minería y construcción	110.050	148.310	76.720	109.650	100.840	90.860	116.980
Comercio y turismo	32.120	67.630	32.740	33.480	62.320	18.840	29.030
Alivio de la deuda	8.060	199.080	2.319.370	234.150	179.960	12.320	19.050
Programas y políticas	77.510	129.570	60.960	55.060	64.400	48.190	12.650
Alimentación	53.880	111.390	60.890	54.590	64.260	48.170	12.650

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2022c).

Dado el desarrollo de los países latinoamericanos y el cambio en la situación internacional, desde el punto de vista sectorial, el fin de la pobreza ya no es el primer objetivo de la ayuda para América Latina, sino más bien la búsqueda de soluciones para fomentar el crecimiento económico y el bienestar social en esta región (Meyer, 2022), así como la resolución de otros conflictos internacionales.

5.1.1.3 Cooperación en el marco de las relaciones internacionales en América Latina

El enfoque internacional en cuestiones de desarrollo ha contribuido a mejorar las relaciones Norte-Sur. La trayectoria contemporánea de la cooperación para el desarrollo refleja con relativa precisión la evolución de las relaciones Norte-Sur (Hirst & Antonini, 2009). Históricamente, los Estados Unidos han considerado a América Latina como *su patio trasero*, lo que explica el interés y la presencia de otros países donantes en esta región. Si se compara con la ayuda prestada a otras regiones, cabe afirmar que Latinoamérica no es el área prioritaria de los Estados Unidos en materia de ayuda al desarrollo (Luo & Wang, 2018). Por un lado, este país donante ha diversificado su ayuda asignando más fondos a otras regiones de mayor conflicto. Por ejemplo, después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos intensificó su ayuda humanitaria en Afganistán, Irak y Pakistán, así como su ayuda en el Medio Oriente y África del Norte, por la inestabilidad política en esas regiones (White House, 2011). Por otro lado, el lento crecimiento económico de Estados Unidos ha tenido un impacto negativo en su política de cooperación internacional, pues las ayudas al desarrollo son reflejo del comportamiento de transferencia de recursos del país donante, que a su vez depende de su fortaleza económica (Luo & Wang, 2018). Además, actualmente, Estados Unidos se enfrenta a muchas dificultades internas. Según Walt (2011), los tres mayores desafíos a los que se enfrenta este país son la deuda externa acumulada, la erosión de sus infraestructuras y el lento crecimiento económico. Por otra parte, la mayoría de los países latinoamericanos han logrado grandes avances. Entre 2002 y 2019, el porcentaje que representa la situación de pobreza en América Latina disminuyó del 45,3 % al 30,5 %,

gracias al mayor crecimiento económico y a la implementación de políticas sociales más efectivas. Los indicadores de salud y educación también han mejorado significativamente (Meyer, 2022). Por consiguiente, parece que algunos países latinoamericanos no quieren obedecer completamente las órdenes de los Estados Unidos. La recién concluida Cumbre de las Américas y el relanzamiento de la alianza estratégica entre Argentina y Brasil, que firmaron Lula da Silva y Alberto Fernández, son las mejores pruebas de ello.

La identidad latinoamericana es una mezcla de sus orígenes indígenas y de las influencias hispánicas y portuguesas, pero también africanas, francesas e italianas (Borrell, 2020). La especial relación histórica entre los países europeos y latinoamericanos ha hecho que ambas partes sean inseparables en términos de política, economía, cultura, religión e, incluso, el idioma. Así, la Unión Europea y América Latina son considerados «aliados naturales» tanto al nivel birregional como al nivel subregional y nacional (Grieger, 2014). Al comenzar la nueva etapa, la Cumbre América Latina, el Caribe y la Unión Europea, cuya primera reunión fue en 1999, pasó a denominarse en 2013, *Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños y la Unión Europea*, conocida también como cumbre CELAC-UE. En esta conferencia se aprobó «la Declaración de Santiago» para renovar y fortalecer la alianza estratégica, bajo el lema: *la alianza para el desarrollo sostenible: promoviendo inversiones de la calidad social y ambiental* (Council of the European Union, 2013). La Unión Europea ha firmado acuerdos de cooperación y de asociación, comerciales o políticos, con 27 de los 33 países latinoamericanos. Como resultado, Latinoamérica se perfila como la región que tiene los vínculos institucionales más estrechos con la Unión Europea (Borrell, 2020), a pesar de que existen desacuerdos entre ambas regiones.

En definitiva, a través de la cooperación al desarrollo en América Latina, esta región ya ha realizado un avance significativo, aunque todavía existen algunos obstáculos: la todavía baja productividad de los sectores primarios, la vulnerabilidad social de la región por la violencia existente, la desigualdad en la educación, y la mala calidad de las condiciones laborales; la vulnerabilidad institucional (el choque entre las instituciones públicas y las crecientes demandas de la población); la vulnerabilidad ambiental (la dinámica insostenible en términos medioambientales y económicos) (OCDE, 2019). Una

serie de eventos internacionales ha contribuido a la creación de una agenda política china y al impulso de la cooperación con Latinoamérica, también se han planteado nuevos temas de discusión acerca de los mecanismos para mejorar la implementación de la cooperación en América Latina y su eficacia.

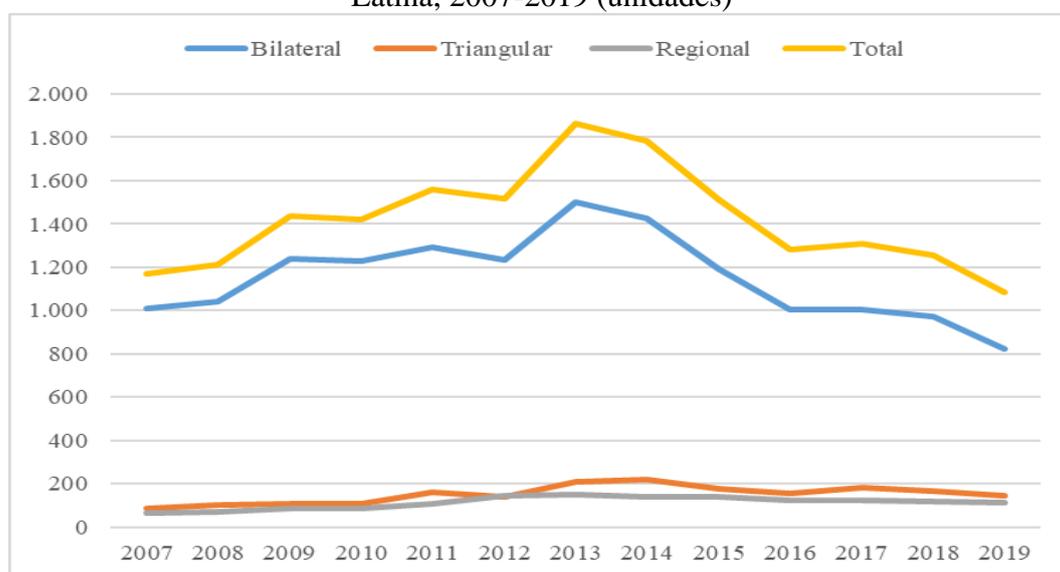
5.1.2 La cooperación Sur-Sur en América Latina

5.1.2.1 Situación actual

La región latinoamericana ha estado involucrada en la cooperación Sur-Sur desde sus inicios (Gómez, 2019). En la actualidad, los países latinoamericanos desempeñan un papel destacado en la cooperación Sur-Sur tanto en el ámbito político como tecnológico y económico. Esto ocurre en un marco internacional y regional especialmente convulso, donde diversos eventos han influido en la reconfiguración del mapa de la cooperación latinoamericana (Ojeda, 2019). El crecimiento económico en esa región ha supuesto un incremento de recursos que se emplean para la financiación de las políticas nacionales y para el desarrollo e inversión social, así como para políticas de integración regional y de cooperación Sur-Sur (De León, 2017).

En los últimos años, la cooperación Sur-Sur en Latinoamérica se encuentra en franco descenso (Malacaza, 2020). Rivero y Xalma (2019) sostienen que la época dorada de la cooperación Sur-Sur en América Latina tuvo lugar en el periodo entre 2007 y 2013 gracias al aumento del precio de materias primas y a la exportación de productos primarios impulsada para lograr el desarrollo social (De León, 2017). De 2013 a 2019, el número de proyectos y acciones relacionados con la cooperación Sur-Sur ha disminuido en 778 (SEGIB, 2021). Así, en términos porcentuales, la tasa media de crecimiento anual de proyectos y acciones de cooperación Sur-Sur ha pasado del 7,8 % al -8,5 %. Más del 80 % de la cooperación Sur-Sur en Latinoamérica pertenece a la categoría de la cooperación bilateral, el 13 % a la cooperación triangular y el resto pertenece al ámbito de la cooperación regional (gráfico 44 y tabla 32).

Gráfico 44. Evolución del número de iniciativas de cooperación Sur-Sur en América Latina, 2007-2019 (unidades)



Fuente: Elaboración propia a partir de SEGIB (2021).

Tabla 32. Evolución del número de iniciativas de cooperación Sur-Sur en América Latina, 2007-2019 (unidades)

Años	Bilateral	Triangular	Regional	Total
2007	1.012	88	68	1.168
2008	1.042	101	69	1.212
2009	1.240	110	86	1.436
2010	1.227	110	85	1.422
2011	1.292	159	110	1.561
2012	1.234	142	143	1.519
2013	1.499	211	151	1.861
2014	1.426	218	141	1.785
2015	1.191	180	138	1.509
2016	1.005	154	125	1.284
2017	1.005	182	124	1.311
2018	973	165	119	1.257
2019	822	148	113	1.083

Fuente: Elaboración propia a partir de SEGIB (2021).

No obstante, más que una reducción de la cooperación Sur-Sur al desarrollo, se puede decir que ha surgido una nueva narrativa y orientación en la cooperación intrarregional entre los países latinoamericanos (Malacalza, 2022a). Sobre todo, destaca el intercambio de experiencias para contribuir a la consolidación mutua de sus procesos

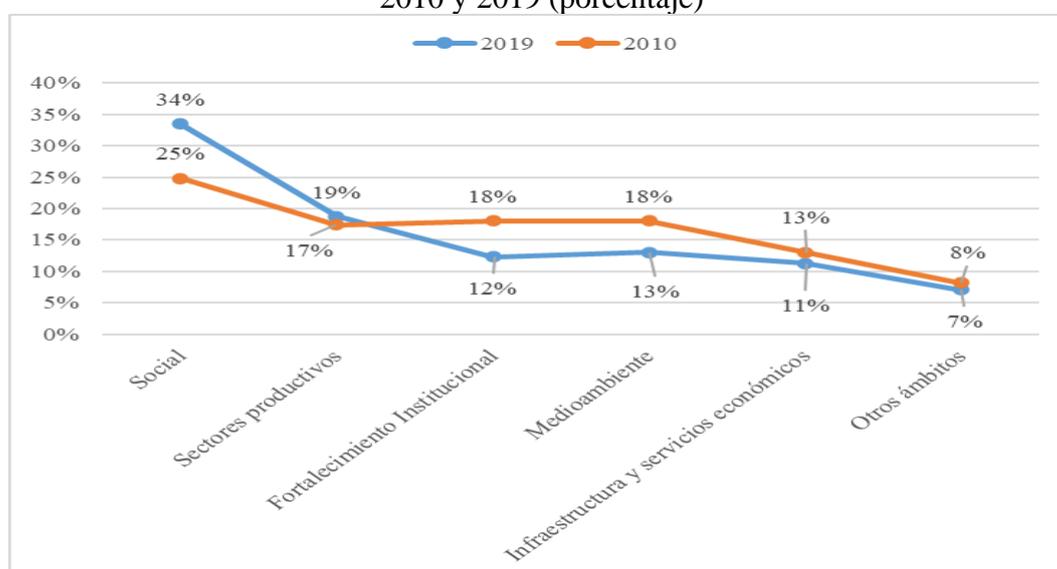
nacionales de desarrollo (SEGIB, 2018). La región cuenta con diversos organismos especializados en la cooperación internacional enfocados en los mecanismos de integración regional y subregional (Gómez, 2019). Estos incluyen: la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC); el Grupo de Altas Autoridades de Cooperación Sur-Sur de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR); el Grupo de Cooperación Internacional del Mercado Común del Sur (MERCOSUR); el Grupo Técnico de Cooperación de la Alianza del Pacífico; el Proyecto de Integración y Desarrollo Mesoamericano (PM); el Comité de Cooperación Sur-Sur de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); y las reuniones de jefes de cooperación de la Conferencia Iberoamericana; La Alianza del Pacífico (AP); el Foro para el Progreso e Integración de América del Sur (PROSUR), etc. Desde la perspectiva académica, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS), y el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) ofrecen plataformas técnicas para responder a los desafíos de la región en materia económica, educativa, de cohesión social y de cultura, así como para medir la eficacia de la cooperación Sur-Sur en esa región. Mediante el crecimiento económico, algunos países emergentes de Latinoamérica estarían buscando la cooperación Sur-Sur o regional para fortalecer su soberanía y prestigio internacional (Bernal, 2016). Por ejemplo, el propósito del establecimiento de PROSUR es reemplazar la coalición ideológica de UNASUR con el objeto de convertir América del Sur en un actor unificado en la política mundial (Kheifets & Konovalova, 2021). Asimismo, algunos países latinoamericanos, en su mayoría desempeñando un rol dual, vienen asumiendo compromisos y responsabilidades que buscan trascender el paradigma tradicional de la cooperación Norte-Sur (SEGIB, 2021), especialmente Brasil, Argentina, Chile, Colombia y México.

En relación con la cooperación Sur-Sur (bilateral, triangular y regional) por sectores en América Latina, la ayuda para los sectores sociales (salud, políticas sociales, agua y educación) aumentó un 9 % de 2010 a 2019, mientras que para los sectores productivos (agropecuario, industria manufacturera y extractiva, turismo, pesca, comercio, silvicultura y construcción) subió un 2 % en total. En cambio, la ayuda para otros ámbitos,

como el fortalecimiento institucional, el medioambiente, la infraestructura y servicios económicos, disminuyó (gráfico 45).

Determinados países latinoamericanos destacan por su cooperación fuera de la región. Por ejemplo, Brasil participa activamente en muchos organismos internacionales para la ayuda internacional y ha establecido acuerdos de cooperación con diversos países africanos. Aprovechando su prestigio en medicina, Cuba brinda ayuda humanitaria fuera, y por su parte, Colombia y Argentina, también han fortalecido sus estrategias de cooperación con países africanos y asiáticos.

Gráfico 45. Distribución de la cooperación Sur-Sur en América Latina por sectores, 2010 y 2019 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia a partir de SEGIB (2021).

5.1.2.2 Cooperación Sur-Sur en el marco de las relaciones internacionales en América Latina

Desde el comienzo de la cooperación Sur-Sur de América Latina, esta aparece reiteradamente en los discursos de las estrategias nacionales de desarrollo y se ha utilizado como herramienta de política exterior. Ojeda (2019) identifica seis dimensiones para explicar la cooperación Sur-Sur en América Latina:

- La posibilidad de resolver la deuda social de las políticas neoliberales.

- La legitimidad de las políticas nacionales de desarrollo.
- La legitimidad de las políticas regionales de desarrollo.
- La búsqueda de apoyos internacionales.
- La posición de los países en el escenario internacional (regional y mundial).
- El impulso político de tipo autoafirmativo o soberanista.

Malacalza (2020) también destaca diversos puntos de vista que aparecen en los estudios sobre la cooperación Sur-Sur en América Latina. Los más recurrentes son las discusiones sobre globalización y antiglobalización, o sobre cosmopolitismo y nacionalismo, así como los análisis de políticas migratoria y de seguridad, o la agenda global de desarrollo. Las asimetrías en el orden mundial de los modelos de desarrollo y en las condiciones socioeconómicas aparecen como una cuestión relevante. Por último, los reformistas subrayan la necesidad de una transformación productiva y social, que sea a la vez ambientalmente sostenible (Malacalza, 2020; Sanahuja, 2018).

Las actividades de cooperación Sur-Sur llevadas a cabo por los distintos gobiernos latinoamericanos poseen varios puntos en común, en tanto que la cooperación Sur-Sur es una realidad que se extiende a todos los gobiernos de la región, con independencia de su signo ideológico y político, lo cual enfatiza el carácter político e intergubernamental con el que se establecieron tanto la cooperación económica entre países en desarrollo (CEPD) como la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD). Además, la cooperación Sur-Sur otorga al estado una posición privilegiada como actor y promotor principal, lo que permite comprender la estrecha conexión entre las políticas de cooperación Sur-Sur con los correspondientes matices de identidad e intereses nacionales. Los países latinoamericanos buscan la participación en un sistema multilateral para continuar abordando conjuntamente los temas prioritarios de los países de la región y los desafíos regionales y globales que afectan su desarrollo (SEGIB, 2021). En este sentido, Kheifets y Konovalova (2021) explican la cooperación Sur-Sur en Latinoamérica como un conjunto holístico de iniciativas que permiten la participación de los países latinoamericanos en el escenario internacional.

Por otro lado, la cooperación Sur-Sur sirve como catalizador para que los países del sur participen en una amplia cooperación internacional. Mediante dicha cooperación se podía defender los diversos intereses nacionales en política exterior, pero también crear oportunidades para una más estrecha cooperación con los países del norte, por medio de una cooperación triangular, y con un enfoque en el discurso del desarrollo sostenible y el multilateralismo. Sin embargo, por lo general, existe una falta de visión estratégica y de capacidad y recursos para gestionar una política de la cooperación rica en conocimiento en un entorno cambiante e incierto como el de América Latina.

Además, el fortalecimiento económico de los países latinoamericanos ha contribuido a un renovado auge de la cooperación Sur-Sur y la vinculación de esta con sus políticas exteriores, lo que ha contribuido a dinamizar y financiar dicha cooperación. Ojeda (2019) encontró que entre 2008 y 2018, los tres métodos principales de financiación de la cooperación Sur-Sur en la región fueron los bancos de desarrollo regional; los fondos especiales y líneas de crédito blando; y el financiamiento reembolsable de donaciones y proyectos específicos de países. En la actualidad, sigue siendo así. A pesar del surgimiento de nuevos órganos rectores, agencias, fondos e instrumentos normativos que demuestran un compromiso compartido por dedicar más y mejores recursos (financieros, técnicos y humanos, además de institucionales) para la cooperación al desarrollo, las fórmulas siguen estando poco articuladas (Rivero & Xalma, 2019) y la financiación de la cooperación Sur-Sur sigue perteneciendo fundamentalmente al gasto público de los Estados.

5.1.2.3 Valoración de la cooperación Sur-Sur en América Latina

En primer lugar, después de un ciclo de contracción económica, de deterioro de los términos del intercambio comercial y de una política de «marea celeste» por parte de los gobiernos liberales y conservadores a partir de 2014 (Lorenzini & Pereyra, 2019), ha surgido la nueva ola de «marea rosa» de la actualidad (BBC, 2022), que parece suavizar el resurgimiento de la ultraderecha y la polarización, e incluso ha regresado la política de la cooperación Sur-Sur. No obstante, la crisis sanitaria y la Guerra Ucrania-Rusia han

vuelto a poner en evidencia la vulnerabilidad del carácter primario de las exportaciones y de la economía extravertida en América Latina, factores que han resultado determinantes para un crecimiento económico relativo entre 2003 y 2013 (De León, 2017), pero también para dinamizar la financiación de la cooperación Sur-Sur.

En segundo lugar, existe una carencia de mecanismos de gobernanza y de coordinación para la cooperación Sur-Sur interregional e intrarregional (Malacalza, 2020b). A efectos de la cooperación interregional, como por ejemplo, la cooperación china en los países latinoamericanos o el esfuerzo por agregar nuevos miembros a la asociación BRICS con el objeto de ampliar la importancia e influencia de los países en desarrollo en el escenario internacional, no existe una legislación que rijan dicha cooperación y existen carencias en la profesionalización y de permanencia de recursos humanos, lo que hace que la trascendencia de la política exterior parezca todavía mayor. Todos estos factores hacen que las políticas de cooperación Sur-Sur sean extremadamente vulnerables a cambios en las prioridades gubernamentales o a la llegada al poder de nuevas coaliciones de partidos, algunas de las cuales pueden incluso adoptar posturas contrarias a la cooperación (Malacalza, 2020b). Por lo tanto, resulta fundamental afianzar los procesos de fortalecimiento institucional.

Desde el punto de vista intrarregional, la ostentación hace que algunos gobiernos/países sean proclives a establecer alianzas en el marco de la integración latinoamericana como forma de fortalecer los vínculos entre las regiones del sur (Ojeda, 2019). Pero para que la cooperación política, conceptual, técnica y responsable avance, es necesario establecer diversos mecanismos que canalicen la comunicación y colaboración Sur-Sur.

En tercer lugar, se deben poner de relieve una mayor coherencia entre políticas nacionales y regionales para el desarrollo. Algunos países latinoamericanos han desarrollado estrategias activas de cooperación derivadas de diferentes ideas y planteamientos regionales. México (1994), Chile (2010) y Colombia (2020) son miembros de la OCDE, y reconocen y comparten los valores y creencias de la organización. Además, participan activamente en la cooperación Sur-Sur y obtienen

beneficios de la cooperación con su mayor proveedor, China, y de otros donantes. Los gobiernos latinoamericanos ven la cooperación Sur-Sur como un complemento a los esfuerzos nacionales de desarrollo, así como un eje de dentro de su política exterior (Ojeda, 2019). Si extraen las conclusiones de los documentos nacionales sobre políticas y estrategias de cooperación internacional al desarrollo de los países latinoamericanos, estas tienen las mismas características que las declaraciones de la OCDE. No obstante, estos documentos solo expresan la visión del gobierno de turno y no suelen servir como marco interpretativo para la acción o gestión de proyectos de cooperación al desarrollo, por lo que no existe un antes y un después de su aprobación (Malacalza, 2022).

En cuarto lugar, y en lo que respecta al diagnóstico del escenario internacional, la cooperación Sur-Sur ha sido el principal motor de la presencia de los actores latinoamericanos en el sistema internacional y sus gobiernos le otorgan una alta prioridad en sus políticas. En particular, si bien la incertidumbre creada por la pandemia y las tensiones entre China y Estados Unidos en América Latina han reavivado, en los discursos, la importancia de la cooperación internacional, incluida la cooperación Sur-Sur, en la práctica, más bien, han favorecido la tendencia a la desconexión que se ha desarrollado en los últimos años (Kheifets & Konovalova, 2021). En la actualidad, se afronta una crisis de la globalización, que también es una crisis de hegemonía, pues se vislumbra un escenario geopolítico más abierto, inestable y propenso al conflicto (Malacalza, 2020a).

En definitiva, la cooperación Sur-Sur ha sido el motor para la participación de los actores latinoamericanos en el sistema internacional (Kheifets & Konovalova, 2021). La inclusión del vector Sur-Sur como eje prioritario en sus políticas exteriores es consistente con la globalización, aunque existe el deseo de hacer la cooperación Sur-Sur más flexible en términos de ideas y distribución del poder e influencia internacional. No obstante, debido al declive del libre comercio, del proceso de integración internacional y de los valores supranacionales, se ha puesto en entredicho la cooperación Sur-Sur en los países latinoamericanos.

5.2 La cooperación china en América Latina

5.2.1 Las relaciones internacionales entre China y América Latina

Se pueden identificar tres etapas en las relaciones entre China y Latinoamérica. La primera etapa fue 1978 a 2001 y se caracterizó por la celebración de «reuniones de alto nivel». En este periodo, se incrementaron y mejoraron las relaciones diplomáticas entre China y los países latinoamericanos. De hecho, la entrada de China en la Organización Mundial del Comercio (OMC) fue apoyada por la mayoría de los países latinoamericanos. El «impulso por el comercio», o el rápido crecimiento del comercio bilateral entre China y América Latina, de las inversiones y de la cooperación financiera, fue el factor más significativo de la segunda etapa, que abarcó los años 2002 a 2012. En la tercera etapa, desde 2013 hasta el presente, se ha promovido la cooperación Sur-Sur omnidireccional y se trabaja en la construcción de una asociación estratégica integral entre China y Latinoamérica.

5.2.1.1 Periodo 1978-2001

Con la excepción de Cuba, país que reconoció a la República Popular China, históricamente, China ha tenido bastantes dificultades para establecer relaciones con los países latinoamericanos, principalmente debido al generalizado anticomunismo de los gobiernos latinoamericanos (Maggiorelli, 2020). Posteriormente, en el periodo 1978-2001, la principal tarea de China fue impulsar su economía a través del desarrollo del mercado interno, al tiempo que se creaba un entorno externo favorable para facilitar dicho desarrollo (Xie, 2021). El gobierno chino se dedicó a desarrollar y consolidar las relaciones diplomáticas con los países latinoamericanos y el color ideológico se fue debilitando gradualmente. A finales de 2001, aparte de la sólida relación diplomática entre China y Cuba, China había establecido relaciones diplomáticas con 18 países latinoamericanos.

El principio de «una sola China» es la regla cardinal de la política exterior de China, y se considera como prerrequisito para establecer relaciones diplomáticas con la

República Popular China. Desde los años ochenta, China y Taiwán han practicado una «diplomacia de chequera», ofreciendo ayuda, préstamos e inversiones a otros países con el objetivo de ganar aliados diplomáticos. Esta estrategia ha sido evidente en América Latina, donde tanto China como Taiwán han invertido en proyectos costosos, a veces a cambio de poner fin a las relaciones diplomáticas con la otra parte (Maggiorelli, 2020). A través del reconocimiento diplomático, esta política se vuelve una norma institucionalizada, que regula la interacción entre los estados en la región (Maggiorelli, 2020).

Durante este periodo, el primer ministro chino visitó América Latina en 2 ocasiones y el presidente chino hasta 4 veces. Por otra parte, los presidentes (o presidentes interinos) de países latinoamericanos visitaron China 48 veces y los primeros ministros 8 veces (Xie, 2021). Los objetivos principales de este intercambio de visitas de alto nivel eran fortalecer los lazos bilaterales, sentar las bases para una mejor comprensión y defender los intereses legítimos de cada parte en el exterior. Doce países latinoamericanos respaldaron la solicitud de China para ingresar en la Organización Mundial del Comercio (OMC). En ese momento, ambas partes ya habían iniciado el comercio. Inicialmente, China exportaba principalmente productos primarios a América Latina e importaba productos manufacturados de esta región. Por ejemplo, China comenzó a exportar petróleo crudo a Brasil en 1978 y, al mismo tiempo, importaba principalmente acero, arrabio, lingotes de aluminio, fibras químicas, pulpa de madera y urea de Brasil. Después de la década los noventa, China comenzó lentamente a exportar productos manufacturados a Latinoamérica

5.2.1.2 Periodo 2002-2012

Después de unirse a la OMC, la economía china comenzó a crecer rápidamente, debido a la creciente necesidad de materias primas básicas provenientes de las industrias extractivas, lo cual contribuyó significativamente al incremento de los vínculos comerciales entre China y los países latinoamericanos (Slipak, 2014). Mientras tanto, debido al debilitamiento de los sistemas de partidos tradicionales y la asfixia generada

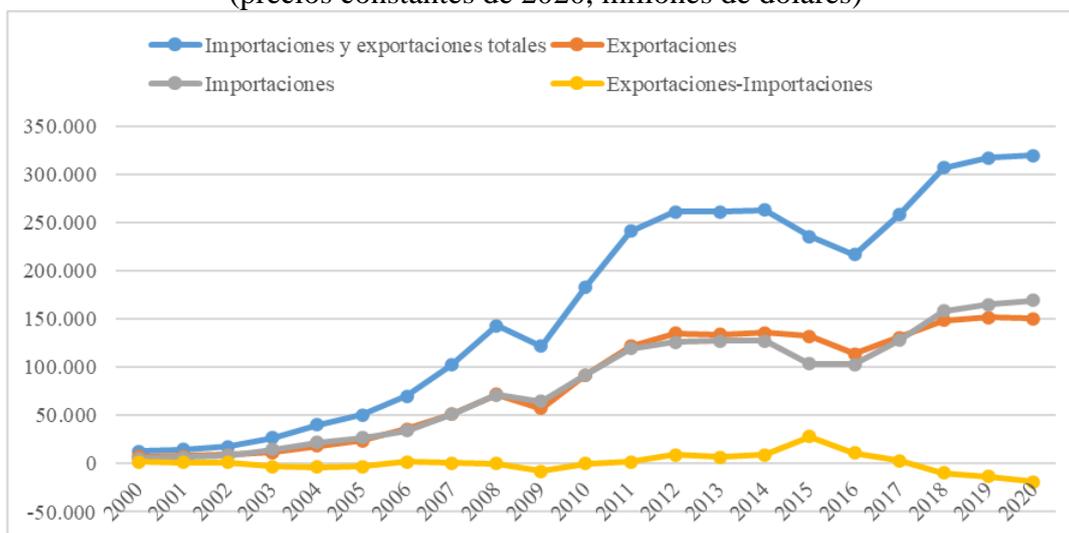
por las políticas económicas neoliberales aplicadas por gobiernos anteriores, América Latina comenzó una reconfiguración de su mapa político conocido por el llamado «giro a la izquierda» (Ojeda, 2019). Los intercambios económicos y comerciales entre China y los estados latinoamericanos han aumentado considerablemente.

Durante este periodo, China exportó principalmente productos manufacturados a Latinoamérica e importó productos del sector primario de la región, principalmente mineral de hierro y soja. Las importaciones chinas de mineral de hierro de Brasil aumentaron de 30 millones de toneladas a 165 millones entre 2002 y 2012, mientras que las importaciones de soja de Brasil y Argentina aumentaron de casi 7 millones de toneladas a 30 millones durante el mismo periodo. El incremento significativo del volumen de importación de China de estos productos básicos provocó que sus precios en el mercado internacional se elevaran sustancialmente. El precio anual promedio de las importaciones chinas de mineral de hierro de Brasil aumentó de 27 USD/t en 2002 a 138 USD/t en 2012, y el precio promedio anual de la soja importada de Brasil y Argentina aumentó de 225 USD/t a 604 USD/t⁴.

En el breve periodo de 2002 a 2012, el volumen de comercio entre China y América Latina superó los 200.000 millones de dólares. En 2003, el volumen comercial entre China y Latinoamérica se encontraba en torno a los 27.000 millones de dólares, pero en 2011 superó los 241.000 millones de dólares. Durante el mismo periodo, el promedio del déficit comercial anual entre China y América Latina fue de 240 millones de dólares y China mantuvo un superávit comercial con 28 de los 33 países latinoamericanos. Sin embargo, se produjo un déficit comercial con Chile, Brasil, Venezuela, Perú y Costa Rica (gráfico 46 y tabla 33).

⁴ Cálculación propia a partir de la UN Comtrade Database.

Gráfico 46. Valor del comercio entre China y América Latina, 2000-2020
(precios constantes de 2020, millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de National Bureau of Statistics of China (2022).

Tabla 33. Valor del comercio entre China y América Latina, 2000-2020
(precios constantes de 2020, millones de dólares)

Años	Importaciones y exportaciones totales	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones-Importaciones
2000	12.600	7.200	5.400	1.800
2001	14.900	8.200	6.700	1.500
2002	17.800	9.500	8.300	1.200
2003	26.800	11.900	14.900	-3.000
2004	40.000	18.200	21.800	-3.600
2005	50.500	23.700	26.800	-3.100
2006	70.200	36.000	34.200	1.800
2007	102.600	51.500	51.100	400
2008	143.400	71.800	71.600	200
2009	121.900	57.100	64.800	-7.700
2010	183.600	91.800	91.800	0.000
2011	241.400	121.700	119.700	2.000
2012	261.300	135.200	126.100	9.100
2013	261.400	134.000	127.400	6.600
2014	263.300	136.200	127.100	9.100
2015	235.900	132.100	103.800	28.300
2016	217.000	113.900	103.100	10.800
2017	258.600	130.800	127.800	3.000
2018	307.200	148.800	158.400	-9.600
2019	317.400	152.000	165.400	-13.400
2020	320.100	150.700	169.400	-18.700

Fuente: Elaboración propia a partir de National Bureau of Statistics of China (2022).

Durante este periodo también se debe poner de relieve los tres momentos claves del comercio entre China y América Latina: En el primer periodo, China comenzó a forjar los lazos comerciales con los países latinoamericanos. En el segundo, China intensificó sus esfuerzos de importación y exportación, así como sus inversiones en Latinoamérica con el objetivo de lograr simultáneamente dos importantes objetivos estratégicos nacionales: promover el acceso de China al mercado de materias primas y suministros de energía, a la vez que se aseguraba nuevos mercados de exportación para reemplazar los perdidos por la recesión en los países desarrollados. Como resultado, se creó una creciente interdependencia económica entre China y los países latinoamericanos, al proporcionar «el gigante asiático» a los gobiernos latinoamericanos una nueva fuente potencial de capital en un momento en que las instituciones financieras occidentales se tambaleaban por la crisis financiera (Kaplan, 2016). Desde entonces, además de las crecientes demandas del mercado interior chino, el factor geopolítico entre las grandes potencias ha cobrado cada vez mayor importancia, y China ha modificado su política hacia América Latina.

A lo largo de este periodo, China también concentró sus esfuerzos en la inversión directa en Latinoamérica. De 2005 a 2012, América Latina fue el segundo destino de inversión directa de China, a la vez que China se convirtió en la segunda fuente de inversión directa en la región. En 2002, el flujo de inversión directa de China hacia dicha región fue de aproximadamente 1.000 millones de dólares, alcanzando algo menos de 12.000 millones de dólares en 2011, aunque en 2012 esta cantidad se redujo a algo más de 6.000 millones de dólares. El *stock* de inversión directa de China en América Latina aumentó de menos de 5.000 millones de dólares a 68.000 millones. La inversión extranjera directa china se puede dividir en inversión directa no financiera (energía, minerales, infraestructura, agricultura, etc.) y financiera (influida por la presencia de los paraísos fiscales Islas Vírgenes Británicas e Islas Caimán).

Merece la pena destacar durante este periodo el reconocimiento de China como economía de mercado en 2004 por parte de Argentina, Brasil, Chile, Perú y Venezuela; y China firmó tratados de libre comercio con Chile (2006), Perú (2009) y Costa Rica (2010).

Actualmente, China está negociando tratados de libre comercio con Ecuador y Argentina. Además, desde 2005, la cooperación financiera de China con Latinoamérica ha crecido significativamente. De 2005 a 2012, 20 países latinoamericanos, incluidos Venezuela, Brasil, Argentina y Ecuador, recibieron préstamos por un importe total de más 80.000 millones de dólares de instituciones financieras chinas. La alianza más importante para China es el Fondo de Financiamiento Conjunto Chino-Venezolano, que se basa en el flujo del efectivo del comercio de petróleo e integra la cooperación comercial, la inversión y la financiación.

A medida que se fortalecían los lazos económicos en este periodo, también crecieron los intercambios de alto nivel entre los gobiernos chino y latinoamericanos, particularmente las relaciones bilaterales, y se establecieron mecanismos de consulta y cooperación bilateral con diferentes países latinoamericanos. Algunos ejemplos incluyen, el ascenso de cinco países (México, Perú, Argentina, Venezuela y Chile) al nivel de «asociaciones estratégicas» con China, y el establecimiento de «relaciones amistosas de desarrollo comunitario» con países del Caribe como Jamaica, Guyana, Trinidad y Tobago, mientras que la relación con Cuba se mantuvo como «buenos amigos, buenos camaradas, buenos hermanos».

En 2008, el gobierno chino publicó su primer documento sobre la política china en América Latina y el Caribe. En él se destacaba el reconocimiento de «una sola China» como política fundamental para la cooperación bilateral. Basándose en la cooperación Sur-Sur, hacía hincapié en la igualdad, el beneficio recíproco y el desarrollo conjunto, y proponía una serie de medidas políticas para la cooperación entre ambas partes en torno a los siguientes ámbitos: política, economía, cultura y humanidades, sociedad, paz, seguridad y justicia (Gobierno chino, 2008).

5.2.1.3 Desde 2013 hasta la actualidad

La cooperación y el comercio más activos de China con los países en desarrollo tuvieron su comienzo a partir de la crisis económica mundial en 2008 y la consecuente

desaceleración de las exportaciones chinas hacia los países desarrollados. Desde principios de la segunda década del siglo XXI, China también se ha alejado lentamente de su política basada en el crecimiento económico (Johnston, 2019), hasta principios de 2013, el gobierno chino prestó más atención al entorno mundial para elevar su posición internacional, a la vez aplicaba la estrategia de desarrollar todavía más las relaciones integrales con los países latinoamericanos.

En enero de 2013, la primera cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) decidió crear el Foro China-CELAC, la nueva plataforma de cooperación entre ambas partes. De 31 de mayo al 6 de junio del mismo año, el presidente chino, Xi Jinping realizó sus primeras visitas a Trinidad y Tobago, Costa Rica y México, abriendo la primera fase de desarrollo de las relaciones integrales entre China y América Latina. En 2016, el gobierno chino anunció que China había alcanzado una etapa crucial en el curso de su rejuvenecimiento nacional y que estaban dispuestos a ampliar sus intereses comunes con otros países, a promover la construcción de un nuevo tipo de relaciones internacionales a través de una cooperación beneficiosa para todos y a forjar una comunidad de futuro compartido (*Chinese government*, 2016). Desde entonces, el desarrollo de las asociaciones integrales con los países latinoamericanos se ha vuelto más evidente.

China dispuso el marco de la cooperación «1+3+6» entre China y Latinoamérica, que se centra principalmente en cinco áreas: la confianza política mutua, el *win-win* en la economía, el intercambio cultural, la colaboración en asuntos internacionales y el fortalecimiento de las relaciones bilaterales. El número «1» se refiere a un plan que debía servir como guía para dirigir la cooperación y que se llamó *Plan de Cooperación China-Estados Latinoamericanos y Caribeños* (2015-2019). El «3» hace alusión a los tres pilares de la cooperación —comercio, inversión y financiación—; y el «6» hace referencia a la cooperación en seis sectores: energía, construcción de infraestructuras, agricultura, manufactura, innovación científica y técnica y tecnología informática (tabla 34). Este marco describía el modelo básico y los sectores de cooperación de China con América Latina, y sirvió como guía para explicar las políticas de China en la región. Aunque el citado plan ya expiró y acaba de ser cancelado debido a la cuarentena que ha estado

vigente en China durante 3 años, todavía no se ha anunciado ningún nuevo plan, pero probablemente no se modificaría el profundo espíritu de cooperación china en la región.

Tabla 34. Marco de cooperación «1+3+6» entre China, América Latina y el Caribe

1 plan	Plan de Cooperación China-Estados Latinoamericanos y Caribeños (2015-2019)		
3 pilares	Comercio	Inversión	Cooperación financiera
6 sectores	Energía	Construcción de infraestructuras	Agricultura
	Manufactura	Innovación científica y técnica	Tecnología informática

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China (2016).

Cuando en 2015 el primer ministro chino, Li Keqiang, visitó cuatro países latinoamericanos (Brasil, Chile, Perú y Colombia), propuso el modelo de cooperación en capacidad productiva «3×3» entre China y América Latina con el fin de incrementar la calidad y el nivel de la cooperación entre China y Latinoamérica (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, 2016). El primer «3» señala a las tres áreas prioritarias de la cooperación china, a saber, los canales principales de distribución en América Latina, de logística, electricidad e información. El segundo «3» se refiere a los mecanismos de cooperación por medio de la comunicación e interacción de tres niveles —empresas, sociedad y gobierno—. El objetivo del tercer «3» era ampliar la cooperación financiera a través de fondos, créditos y seguros (tabla 35).

Tabla 35. Modelo de cooperación en capacidad productiva «3×3» de China en América Latina

3 áreas prioritarias	Logística	Electricidad	Información
3 mecanismos de la comunicación	Empresas	Sociedad	Gobierno
3 canales de financiación	Fondos	Créditos	Seguros

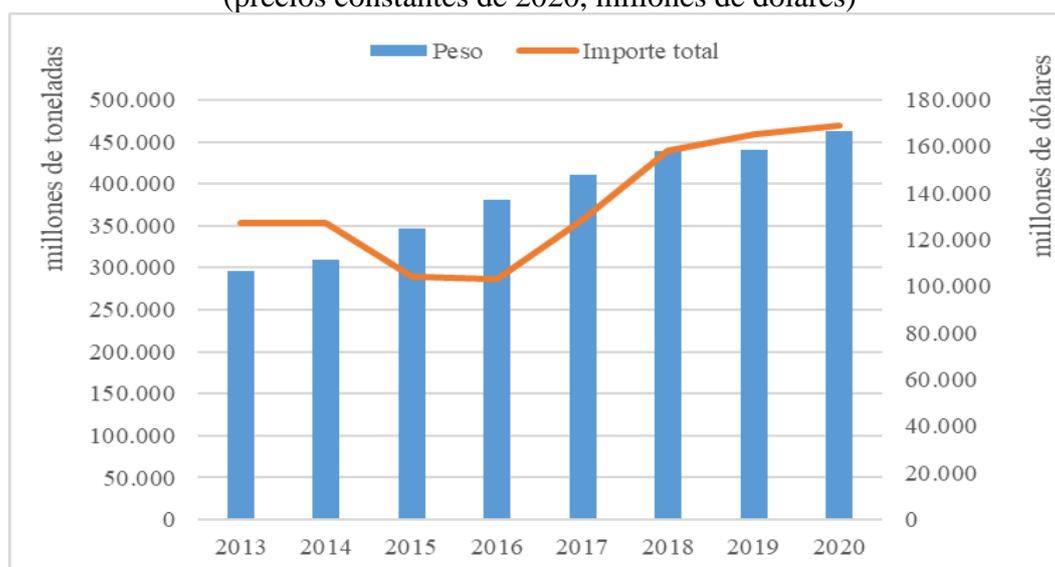
Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China (2016).

Hasta el año 2019, China ha establecido asociaciones estratégicas con siete países latinoamericanos: Brasil (2012), Perú (2013), Venezuela (2014), Argentina (2014), México (2014), Chile (2016) y Ecuador (2017).

En comparación con el periodo anterior, la estructura comercial entre China y Latinoamérica no ha cambiado de forma sustancial. Debido a la caída de los precios de las materias primas, lo que ha hecho que aumenten las importaciones de América Latina a China, especialmente de productos naturales como soja, mineral de hierro, concentrado de cobre y petróleo crudo, la cuota de mercado de China está disminuyendo. En 2013, el volumen de comercio entre China y Latinoamérica alcanzó los 296 millones de toneladas con un valor de transacción de alrededor de 127.000 millones de dólares. En 2016, si bien China continuó aumentando las importaciones de materias primas latinoamericanas, el volumen total de comercio de mercancías disminuyó. En la actualidad, China ha duplicado sus importaciones de productos latinoamericanos (gráfico 47 y tabla 36).

De 2011 a 2019, el flujo de inversión directa de China hacia América Latina fluctuó considerablemente. Así, en 2016, la inversión directa de China en Latinoamérica alcanzó el nivel más alto de la última década. Sin embargo, en 2019, el flujo de inversión cayó un 56 % interanual a poco más de 6.000 millones de dólares, representando el 4,7 % del flujo de inversión directa mundial de China en ese año. Pero el monto del flujo de inversión subió a más de 10.000 millones en 2020, no viéndose afectado por la COVID-19 (gráfico 48).

Gráfico 47. Peso y valor de las importaciones de América Latina a China, 2013-2020 (precios constantes de 2020, millones de dólares)



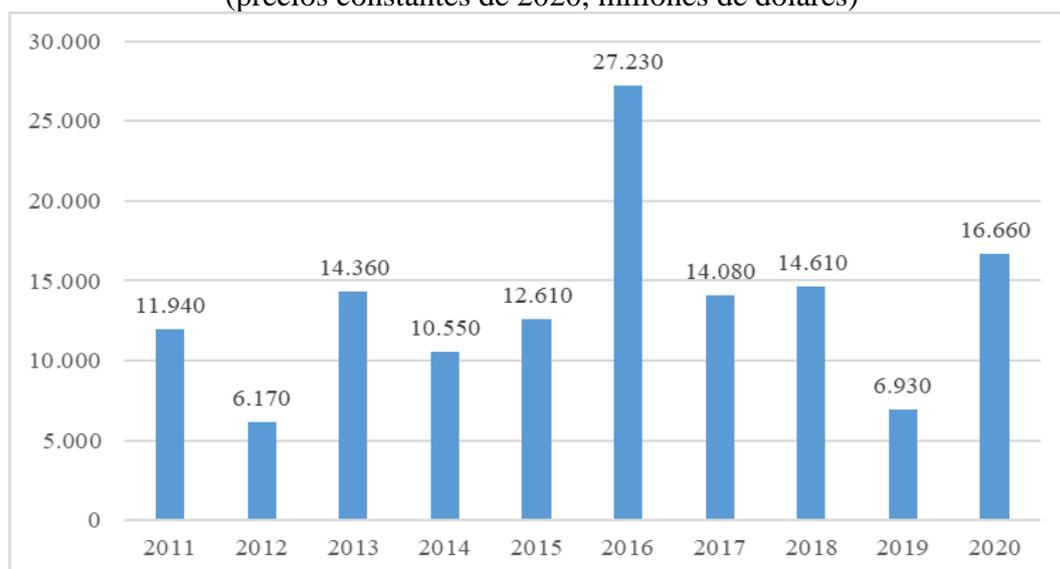
Fuente: Elaboración propia a partir de National Bureau of Statistics of China (2022).

Tabla 36. Peso y valor de las importaciones de América Latina a China, 2013-2020
(precios constantes de 2020, millones de dólares)

Años	Peso (millones de toneladas)	Importe total (millones de dólares)
2013	296.000	127.000
2014	309.000	127.000
2015	347.000	104.000
2016	381.000	103.000
2017	410.000	129.000
2018	439.000	158.000
2019	440.000	165.000
2020	462.000	169.000

Fuente: Elaboración propia a partir de National Bureau of Statistics of China (2022).

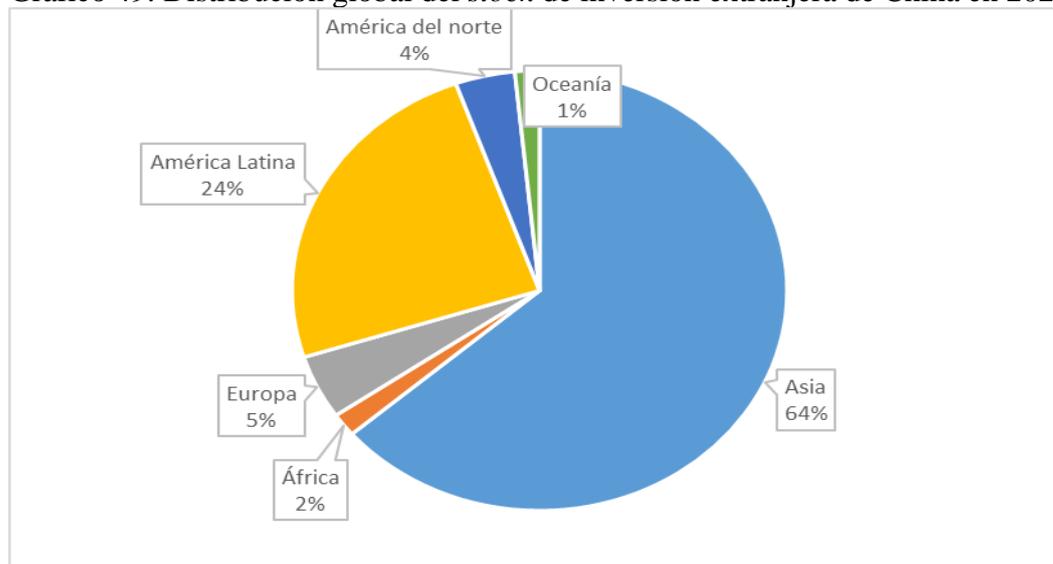
Gráfico 48. Flujos de inversión de China en América Latina, 2011-2020
(precios constantes de 2020, millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Comercio de la República Popular China (2022).

Y al final de 2019, la acumulación de la inversión de China en América Latina fue de 436.000 millones de dólares, lo que representaba el 19,8 % del *stock* total de inversión extranjera directa de China. A finales de 2020, el *stock* de inversión directa de China en Latinoamérica representaba el 24 % del *stock* de inversión extranjera directa total de China, ocupando el segundo lugar (gráfico 49).

Gráfico 49. Distribución global del *stock* de inversión extranjera de China en 2020



Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Comercio de la República Popular China (2022).

Las Islas Caimán y las Islas Vírgenes Británicas siguen siendo los principales destinos de la inversión extranjera directa de China, representando estas inversiones en 2020 aproximadamente el 97,2 % de los flujos de inversión totales⁵. Si se excluyen los centros financieros extraterritoriales, China representó solo un 0,8 % del *stock* de inversión directa en 2020, muy lejos de Canadá y los Estados Unidos (Gálvez & Rosselot & Sáez, 2022). Desde la perspectiva del aumento del *stock* de inversión, de 2010 a 2019, el *stock* de inversión directa de China en las Islas Caimán aumentó un 1500 %; y en términos porcentuales, de 2010 a 2019, la participación del *stock* de inversión chino en las Islas Caimán aumentó del 11,4 % al 53,6 % en el mismo periodo. De hecho, no solo ha aumentado significativamente el volumen de inversión china en los dos paraísos fiscales en los últimos 10 años, sino también han aumentado sus inversiones en Brasil, Venezuela y Argentina. Debido al Fondo de Financiamiento Conjunto Chino-Venezolano y por el factor geoestratégico, China invierte mucho en Venezuela (Tabla 37).

⁵ Cálculación propia a partir de National Bureau of Statistics of China (2022).

Tabla 37. *Stock* de inversión directa de China en los principales países (regiones) de América Latina y Porcentaje de incremento interanual, 2010-2019 (precios constantes de 2020, millones de dólares)

Ranking	Principales países (regiones)	Stock de inversión de China			Porcentaje de incremento interanual		
		2010	2019	Tasa de crecimiento	2010	2019	Tasa de crecimiento
1	Islas Caimán	17.260	276.150	1.500 %	11,4 %	53,6 %	42,2 %
2	Islas Vírgenes Británicas	23.240	141.880	510 %	8,7 %	17,2 %	8,4 %
3	Brasil	920	4.430	380 %	0,1 %	0,7 %	0,5 %
4	Venezuela	420	3.430	717 %	1,2 %	13,9 %	12,8 %
5	Argentina	220	1.810	727 %	0,3 %	2,6 %	2,4 %

Fuente: Elaboración propia a partir de UNCTAD (2022b) y del Ministerio de Comercio de la República Popular China (2022).

Sin embargo, también se observa que los datos oficiales de China se basan principalmente en la autodeclaración de empresas y la supervisión de las agencias de gestión de divisas sobre el flujo de fondos. Esta información básicamente solo cubre las actividades comerciales en el extranjero de las empresas chinas en el sentido estricto que se acaba de mencionar, mientras que se omite el comportamiento de la inversión de terceros, que también podría representar la inversión china (Lin, 2013). Por ejemplo, el valor de las fusiones y adquisiciones de State Grid en Brasil en 2017 fue 6 veces superiores al dato oficial de inversión directa de China, por lo que está claro que los datos oficiales de China no incluyeron dichas fusiones y adquisiciones en las estadísticas. Dado que tanto el comprador como el vendedor son empresas registradas en Brasil, este comportamiento no entra en la categoría de inversión china, sino que se contempla como una fusión y adquisición nacional (Lin, 2013).

Además, China ha retomado su ofensiva diplomática para buscar su reconocimiento en Latinoamérica. Recientemente, Panamá (2017), Dominica (2018) y El Salvador (2018) establecieron relaciones diplomáticas con China y cortaron lazos con Taiwán. En noviembre de 2021, el gobierno de Nicaragua anunció su retiro de la Organización de Estados Americanos (OEA) y rompió las relaciones con Taiwán, y al mes siguiente

anunció el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con China. Desde principios de 2023, Honduras y China también mantienen una relación diplomática. El prerrequisito indispensable para cooperar con China es la aceptación de «una sola China». Y los países latinoamericanos son importantes para China en cuanto al reconocimiento de dicha política. El resultado final sería pues un área geográfica que ha interiorizado dicho principio y, por lo tanto, es más favorable a los intereses de China (Tudoroiu & Ramlogan, 2019; Maggiorelli, 2020). Parece pues que China quiere ganarse el favor de dichos países, sobre todo de las naciones caribeñas (de tamaño mediano o pequeño), mediante «la diplomacia de la ayuda» que ha demostrado ser muy útil en el pasado (Tudoroiu & Ramlogan, 2019). Según esta perspectiva, China estaría actuando como ente socializador para crear en la región un entorno basado en esta norma, y por lo tanto, para crear un entorno más favorable a sus intereses y valores (Maggiorelli, 2020), así como para conseguir mayor apoyo internacional.

En 2016, la iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda Marítima llegó a los países latinoamericanos. En 2016, en una declaración conjunta con China, Uruguay manifestó que estudiaría cómo unirse a la Ruta de la Seda. En mayo de 2017, la presidenta de Chile Bachelet dijo que había que prepararse bien para participar en la Ruta y la Franja. En el mismo mes, Argentina también accedió a participar. En septiembre de 2017, durante una reunión del presidente Xi Jinping y el presidente de México en Xiamen (una provincia china), Peña Nieto declaró que México quería participar en la construcción de la Ruta de la Seda. En noviembre de 2017, China y Panamá firmaron el memorando de construcción de la Franja y la Ruta, que fue el primer acuerdo de cooperación firmado por China y un país latinoamericano con tal finalidad. Obviamente, este acuerdo fue muy importante para facilitar el transporte de productos chinos por el canal de Panamá. A principios de 2022, China había firmado documentos de cooperación con 20 países latinoamericanos con el objetivo de construir conjuntamente la Nueva Ruta de la Seda.

China continúa dedicando recursos para expandir su influencia en la región y, posiblemente, atraiga también a los aliados diplomáticos de Taiwán (Maggiorelli, 2020). En materia de cooperación financiera, Ecuador (2019) y Uruguay (2020) se han

convertido en miembros del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, y Argentina, Bolivia, Brasil (miembro fundador), Chile, Perú y Venezuela son miembros asociados.

China ha contribuido significativamente al crecimiento económico en América Latina, así como a la expansión de las oportunidades de políticas internacionales. Especialmente en un momento en que el egoísmo nacionalista está en aumento y el proceso del cosmopolitismo se está desacelerando, China ha mostrado un compromiso con la política y economía mundial desideologizadas, los intercambios de libre comercio y el mantenimiento de diversas instituciones internacionales, lo que ha atraído a los países latinoamericanos (Kheifets & Konovalova, 2021).

Por último, es necesario resaltar la relación triangular China-América Latina-Estados Unidos. En la actualidad, las relaciones de Latinoamérica con las potencias mundiales existentes son poco claras y carecen de cohesión nacional y regional. Por un lado, parece ser que el desacuerdo entre China y Estados Unidos es irreconciliable. En consecuencia, decantarse por cualquiera de las dos partes puede resultar desastroso para los países latinoamericanos, puesto que esta posición no se ajustaría al multilateralismo de las relaciones internacionales, lo cual es necesario para mejorar el estatus de los países latinoamericanos (Kheifets & Konovalova, 2021).

Por otro lado, el ámbito académico norteamericano a menudo ha considerado el compromiso de China con América Latina como una amenaza potencial para los intereses estadounidenses, o como una intromisión en el mercado emergente para los Estados Unidos (Creutzfeldt, 2016). Una cuestión central en el debate estadounidense sobre las implicaciones del ascenso de China, es si el gigante asiático está desafiando o no el orden internacional basado en reglas impuestas por los Estados Unidos. Sobre todo, por la diplomacia coercitiva de China en las disputas marítimas alrededor de su periferia, cada vez un mayor número de voces afirman que China se ha convertido en un estado revisionista que intenta socavar y modificar el orden internacional (Johnston, 2019). Cabe señalar, sin embargo, que los Estados Unidos seguirá promoviendo la democracia, las reformas de mercado y el estado de derecho en la región, mientras que China continuará impulsando el comercio y la inversión (Wise, 2012; Creutzfeldt, 2016). Si bien el

comportamiento chino en Latinoamérica parece estar orientado a consolidar su posición en la región como alternativa a los Estados Unidos (Pirzkall, 2017), el pragmatismo del gobierno chino le hace tener muy presente el papel del país norteamericano en la región y que tampoco quiera poner la región latinoamericana en peligro (Malamud, 2007; Hernández, 2018). Dado que China es ampliamente reconocida como el país que más contribuye al crecimiento económico mundial (CEPAL, 2018), la mayoría de los países latinoamericanos prefieren aprovechar el ascenso de China como una oportunidad estratégica para impulsar su agenda comercial y diversificar sus fuentes de ingresos e inversión (Creutzfeldt, 2016). La excepción es Venezuela, que tiene razones ideológicas y geopolíticas de peso para entablar un diálogo con China. Por último, China y los países latinoamericanos parecen estar de acuerdo con el sistema multipolar (Pérez Le-Fort, 2005; Domínguez, 2017; Pirzkall, 2017) y en que se modifique el orden internacional, lo cual sea posiblemente un factor importante en el mantenimiento de las buenas relaciones en lo internacional entre ambas partes.

5.2.2 La cooperación financiera de China en América Latina

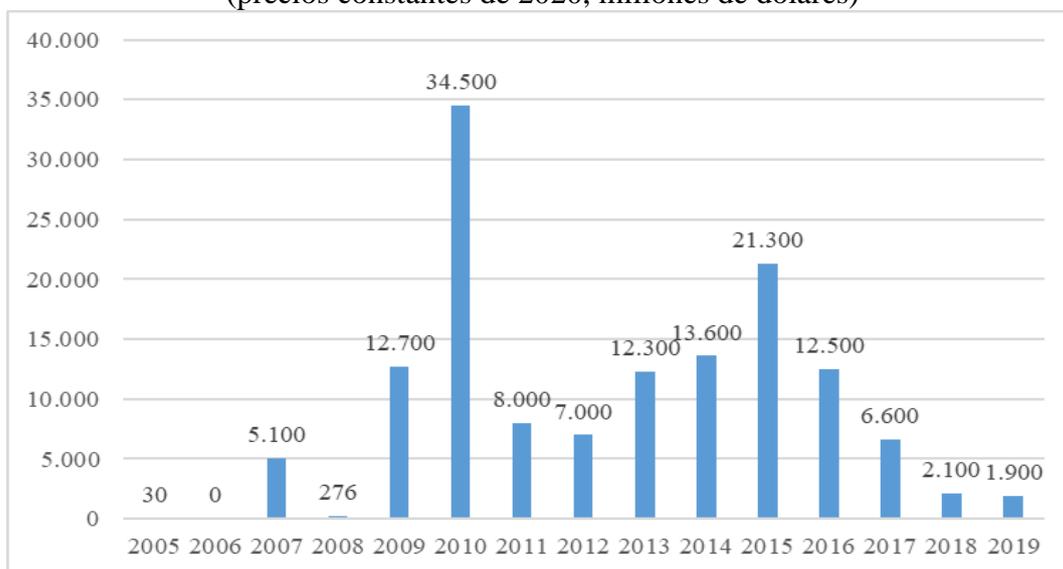
China principalmente utiliza fondos de inversión para apoyar los importantes proyectos de cooperación bilateral entre China y los países latinoamericanos. Las instituciones financieras gestoras de políticas, como el Banco de Desarrollo de China y el Banco de Exportaciones e Importaciones de China, han desempeñado un papel crucial en el financiamiento chino de Latinoamérica. Actualmente, el Banco de Desarrollo de China mantiene una cooperación directa y estrecha con diversas instituciones financieras del Brasil, Colombia, Ecuador y Venezuela. Al mismo tiempo, en los documentos sobre su política latinoamericana, China cada vez otorga mayor importancia al aumento de la liquidación en yuanes y al avance en la cooperación monetaria (Xie, 2021).

Antes de cuantificar la cooperación china en América Latina, se debe aclarar de nuevo que China no se adhiere a los criterios establecidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y otorga préstamos a cambio de materias primas como garantía de pago (Slipak, 2014; Hernández, 2018), lo cual dificulta la tarea de identificar qué actividades

se pueden computar como cooperación internacional al desarrollo. Los dos bancos que respaldan la ayuda financiera de China han declarado que dicha ayuda tiende a quedar fuera de los canales tradicionales de cooperación (Bräutigam, 2011), puesto que la financiación ofrecida se destina principalmente para fines comerciales. No obstante, dichos bancos son propiedad de China y están sujetos al capitalismo dirigido por este. A diferencia del capital del mercado privado, este *capital paciente* se caracteriza por tener una perspectiva largo plazo con el objeto de forjar relaciones de forma duradera (Kaplan, 2016). Por lo tanto, cabe afirmar que el financiamiento chino, así como sus actividades comerciales e inversiones en los países latinoamericanos, están motivados por su interés nacional. En la documentación oficial de China, no se menciona específicamente los flujos de ayuda financiera en Latinoamérica. Por ese motivo, a continuación, se estudia el financiamiento chino en América Latina a través de las estadísticas del Centro de Investigación de Políticas de Desarrollo Global de la Universidad de Boston, quien toma los préstamos de estos dos bancos como la base de dicho financiamiento.

En las dos últimas décadas, la evolución de los préstamos concedidos por China a los países latinoamericanos muestra dos picos. El periodo 2005-2010 se puede calificar como una etapa exploratoria de ofrecimiento de préstamos por parte de China a Latinoamérica. En 2010, China financió algo menos de 34.000 millones de dólares, siendo este el importe más alto de dicho periodo. Esta cantidad se repartió entre Ecuador, para apoyar el desarrollo de su sector energético (Coca Codo Sinclair y Sopladora Hydroelectric Power), Argentina, para su infraestructura ferroviaria, Bolivia, donde se estableció el satélite chino, y un pequeño porcentaje para Jamaica, con el objeto de mejorar sus infraestructuras. Desde entonces, el financiamiento chino ha aumentado gradualmente hasta 2015, año en el que alcanza el segundo nivel máximo, con más de 21.000 millones de dólares. A partir de 2016, Venezuela dejó de recibir préstamos y se inicia un marcado descenso de la financiación china en Latinoamérica (gráfico 50). Aun así, si se analiza el número de préstamos y la cantidad de financiación recibidos por cada país latinoamericano, Venezuela encabeza la lista de países receptores. Le siguen Brasil, Ecuador y Argentina. Estos cuatro países son los que mayor cantidad de préstamos han recibido de China en el periodo analizado (tabla 38).

Gráfico 50. Volumen total de préstamos de China para América Latina, 2005-2019
(precios constantes de 2020, millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Gallagher & Margaret (2022).

Tabla 38. Número y volumen total de préstamos de China para América Latina y Caribe
por país, 2005-2019

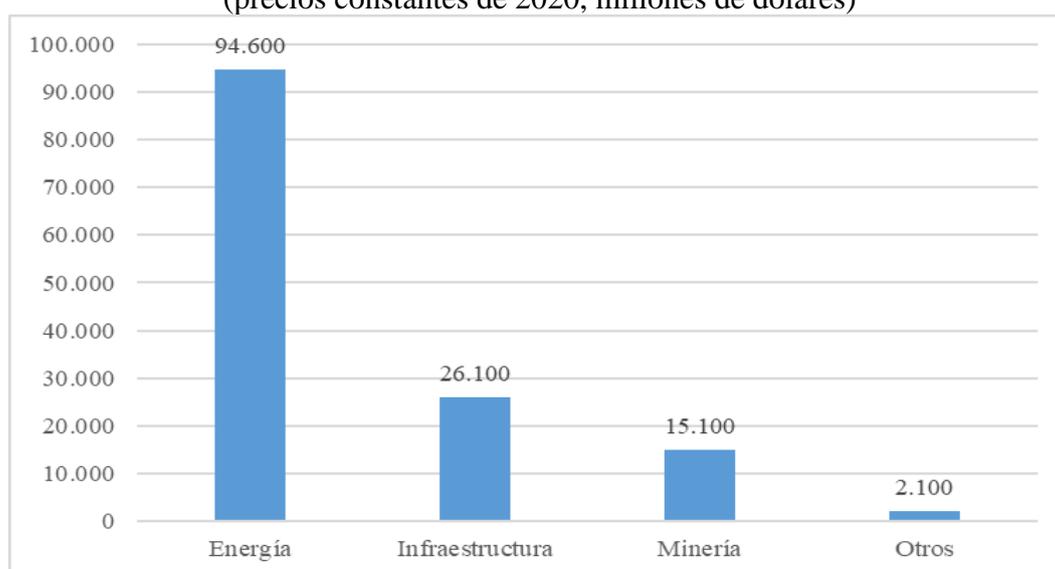
País	Número de préstamos	Importe total en millones de dólares
Venezuela	17	62.500
Brasil	13	30.500
Ecuador	24	18.200
Argentina	13	17.000
Bolivia	9	3.200
Jamaica	11	2.100
México	1	1.000
Surinam	6	773
República Dominicana	1	600
Trinidad y Tobago	4	491
Costa Rica	2	435
Cuba	4	369
Guyana	4	248
Barbados	1	170
Antigua y Barbuda	3	169
Bahamas	2	99
Granada	1	66
Perú	1	50
Dominica	1	40

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Gallagher & Margaret (2022).

Y Venezuela, Perú y Ecuador son los tres países que mayor deuda garantizada ha emitido para hacer frente a los préstamos de los bancos chinos (Malik, 2021). Sin duda, los préstamos chinos, más que para proporcionar una ayuda internacional para el desarrollo, se otorgan por intereses diplomáticos o por consideraciones de recursos o de prioridades geográficas con el fin de facilitar la circulación de mercancías chinas en Latinoamérica. Desde la pandemia de Covid-19 hasta la actualidad, China no todavía ha otorgado nuevos préstamos a los países de América Latina y Caribe a través de sus dos principales bancos políticos, puesto que China acaba de modificar su política de cuarentena y debe investigar el mercado de nuevo.

De 2005 a 2019, China emitió 118 préstamos abiertos por un valor total de 138.000 millones de dólares, la mayoría de los cuales se utilizaron en beneficio del sector energético y de infraestructuras (gráfico 51). El resto sobre todo tuvieron que ver con actividades directas o indirectas relacionadas con la extracción de materias primas (Hernández, 2018). Desde esta perspectiva, se comprende fácilmente que las empresas de ingeniería chinas no solo tienen la capacidad de producción suficiente para competir con otros gigantes de la ingeniería, sino que también cuentan con el apoyo financiero del gobierno chino (Lin, 2021).

Gráfico 51. Sectores receptores de préstamos chinos en América Latina, 2005-2019 (precios constantes de 2020, millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de Gallagher & Margaret (2022).

Los préstamos bancarios de China en Latinoamérica le proporcionan la garantía económica necesaria para poder llevar a cabo sus actividades económicas extranjeras en esa región, por el motivo de que China otorga esos préstamos principalmente a los países con abundantes recursos naturales y suministros de energía, lo cual puede ayudarle a asegurarse el acceso en el futuro de dichos activos vitales (Kaplan, 2016). La financiación china se considera como capital paciente, ya que está dispuesto a soportar el riesgo del ciclo económico de los mercados emergentes (Kaplan, 2016). Asimismo, las instituciones chinas están dispuestas a ampliar los acuerdos de financiación y de inversión directa a los países cuyos gobiernos han sido rechazados por los mercados globales por incumplimiento de las normas de gobernanza occidentales. Así, se puede decir que las razones geopolíticas de la cooperación china son más importantes que los factores económicos. Además, para el caso de una incertidumbre alta, China ha acumulado la suficiente experiencia y ha desarrollado métodos para realizar negocios en condiciones de reglas de mercado poco claras, es que el mercado interno de China también carece de los mecanismos adecuados y de un entorno empresarial maduro. Por lo tanto, las empresas chinas evalúan los riesgos del entorno de inversión utilizando criterios distintos a los tradicionales (Lin, 2021), aunque esta manera sería incorrecta. Obviamente, aunque existe una justificación para mantener la configuración institucional actual de China, también existe una presión significativa para la reforma institucional. La necesidad de una reforma institucional se hará más apremiante a medida que las limitaciones de su desarrollo se vuelvan más evidentes. Por lo tanto, el fuerte pragmatismo de China se convertiría en un obstáculo para reformas posteriores (Lin, 2021).

Aunque el gobierno chino ha intentado incrementar el número acuerdos bilaterales de *swaps* de divisas para incrementar su ayuda financiera, hasta ahora no ha tenido mucho éxito. En lo que concierne a América Latina, China ha firmado acuerdos bilaterales de *swap* de divisas con Argentina y Brasil, en la actualidad, solo mantiene esa relación con Argentina (tabla 39).

Tabla 39. Acuerdos bilaterales de *swap* de divisas entre China y dos países de América Latina, 2007-2022

	Fecha de la firma	Importe	Periodo válido
Argentina	02-abril-2009	70.000 millones de yuanes	3
	18-julio-2014 (renovado)	70.000 millones de yuanes	3
	20-noviembre-2018 (renovado)	130.000 millones de yuanes	3
	27-julio-2020 (renovado)	130.000 millones de yuanes	3
Brasil	26-marzo-2013	190.000 millones de yuanes	3

Fuente: Elaboración propia a partir del Banco Popular de China (2022).

5.2.3 La cooperación por sectores

El principio rector de China para la cooperación se basa en su propia experiencia de desarrollo desde la reforma y apertura económica. Inicialmente, China exportaba materias primas a América Latina e importaba sus productos manufacturados (Xie, 2021). Pero gradualmente, China ha construido un sistema industrial completo, creando zonas económicas especiales y parques industriales, haciendo un mejor uso de la tierra e intercambiando mercados y recursos por capital y tecnología chinos.

Aunque ello también ha comportado una serie de problemas, como el deterioro del medioambiente, innegablemente, China ha logrado un gran éxito en breve plazo. Como país en desarrollo, el gobierno chino piensa que puede comprender mejor las necesidades de otros países en desarrollo y espera utilizar su propia experiencia en este ámbito para promover el desarrollo de algunos sectores específicos, y que luego aplicará a otros ámbitos. Así, la cooperación china en Latinoamérica se concentra mayormente en los ámbitos económico y de desarrollo productivo (energía, infraestructuras, agricultura y manufactura) y, más recientemente, en la innovación científica y tecnológica y las tecnologías de la información. De hecho, la cooperación china en América Latina no difiere sustancialmente de la que lleva a cabo en Asia y en África; solo hay una pequeña diferencia en el enfoque.

5.2.3.1 La cooperación energética

El modelo de cooperación entre China y América Latina es básicamente una combinación de «comercio + inversión + financiamiento», especialmente en el sector energético. Esto refleja claramente las características de la cooperación china que pertenece la cooperación ligada, que se explica detalladamente en el capítulo 2.

China es el mayor consumidor de energía del mundo. Según BP World Energy Statistics (2022), el consumo de energía de China representó el 26,5 % del consumo total de energía del mundo en 2021. Los recursos energéticos nacionales no pueden satisfacer plenamente las crecientes necesidades de la población nacional, y el grado de dependencia de los recursos extranjeros sigue aumentando. Latinoamérica cuenta con abundantes recursos energéticos, especialmente yacimientos de petróleo y de gas natural. Desde 2013, las importaciones de petróleo de Latinoamérica a China se han mantenido en torno al 10 % (BP World Energy Statistics, 2022). El comercio energético entre China y América Latina se basa principalmente en el intercambio de petróleo por préstamos, es decir, China otorga créditos o préstamos concesionales a los países latinoamericanos y estos exportan petróleo a China para pagar las deudas.

Un ejemplo llamativo de la cooperación energética es el Fondo de Financiamiento Conjunto Chino-Venezolano, el cual se basa en el comercio de petróleo e integra comercio, inversión y financiamiento. El fondo prevé tres fases: la primera fase se puso en marcha en 2008 con un fondo inicial de 4.000 millones de dólares; la segunda fase, implementada en 2009, alcanzó los 5.000 millones de dólares; y la tercera fase de 5.000 millones de dólares, que comenzó en 2013. La duración de esta cooperación es de 15 años, con un ciclo renovable de 3 años (Ministerio de Comercio de la República Popular China, 2008). El gobierno de Venezuela pagaría el préstamo en tres años entregando petróleo a China National United Oil Corporation (ChinaOil) a razón de 100.000 barriles por día (AidData, 2008).

De acuerdo con este modelo, el Banco de Desarrollo de China y Petrobras (la empresa petrolera brasileña) firmaron en 2010 un acuerdo de préstamos de 2.000 millones de dólares, que se pagó con petróleo. En 2015, se modificó este acuerdo de préstamo hasta

los 10.000 millones de dólares. De manera similar, en 2013, China y Ecuador firmaron un acuerdo sobre préstamos por valor de 2.000 millones de dólares. En la actualidad, China National Petroleum Corporation (CNPC) opera y administra 11 proyectos de cooperación de petróleo y gas en 5 países latinoamericanos: Venezuela, Perú, Ecuador, Costa Rica y Brasil; China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) posee activos de petróleo y gas en Brasil y Colombia, y China Petroleum & Chemical Corporation (Sinopec) opera en Brasil, Venezuela y Ecuador.

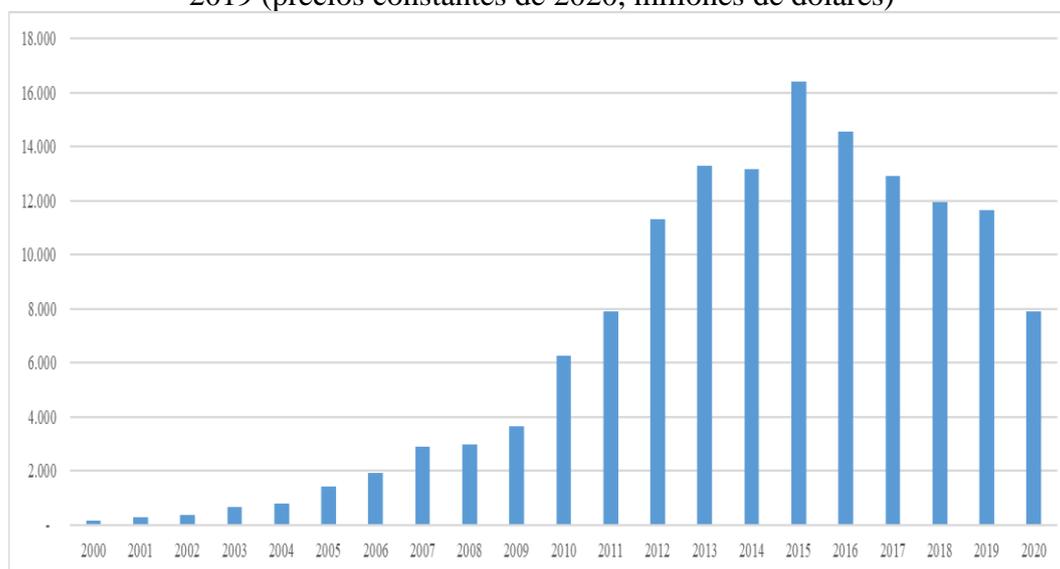
Como se mencionó anteriormente, China también ha invertido en numerosos proyectos hidroeléctricos en los países latinoamericanos. Por ejemplo, en 2009 y 2010, China invirtió directamente en Ecuador con el objetivo de construir el proyecto hidroeléctrico más grande del país, que generaría el 75 % de sus necesidades eléctricas. Al mismo tiempo, China transfería con éxito su propia tecnología hacia Ecuador (Hu, 2015).

Pero a pesar de que la escala de la cooperación energética entre China y América Latina es enorme, existen diversas dificultades. La primera es que América Latina y China están muy separadas geográficamente y ello acarrea un alto costo de transporte, si se compara con la cooperación que China mantiene a largo plazo con Asia central y Rusia. En segundo lugar, Estados Unidos ha considerado durante mucho tiempo a Latinoamérica como una reserva energética clave, por lo que la cooperación energética entre China y Latinoamérica amenazaría esa seguridad energética y aumentaría la inestabilidad geopolítica (Hu, 2015). Por último, en virtud de la propia experiencia de desarrollo de China, cuando no se puede garantizar el derecho básico a la subsistencia, la prioridad del crecimiento económico es un consenso social más fácil de alcanzar en la sociedad china. En contraste, las sociedades latinoamericanas, incluso en países de bajos ingresos como Bolivia, dan mayor importancia a la protección del medioambiente (Lin, 2021).

5.2.3.2 La cooperación en infraestructuras

La cooperación en infraestructuras de China en los países latinoamericanos ha estado siempre dominada por la contratación de proyectos por parte de las empresas chinas. Según datos de la Oficina Nacional de Estadísticas de China, el valor total de los proyectos de infraestructuras contratados por China en América Latina aumentó de solo 168 millones de dólares en 2000 a más de 10.000 millones de dólares en 2012, alcanzando su nivel máximo en 2015 con 16.400 millones de dólares. Debido al impacto de la pandemia, el número de proyectos contratados por China en América Latina ha disminuido en los últimos años (gráfico 52 y tabla 40). En la actualidad, más de 30 países latinoamericanos han contratado proyectos de infraestructuras con empresas chinas, la mayoría de los cuales contratados por Venezuela, Ecuador, Argentina y Brasil. La contratación de proyectos por China en estos cuatro países representa el 75 % del importe total contratado en América Latina (Xie, 2021).

Gráfico 52. Valor de los proyectos de infraestructura chinos en América Latina, 2005-2019 (precios constantes de 2020, millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de National Bureau of Statistics of China (2022).

Tabla 40. Valor de los proyectos de infraestructura chinos en América Latina, 2005-2019 (precios constantes de 2020, millones de dólares)

Años	Total	Años	Total
2000	168	2011	7.917
2001	263	2012	11.316
2002	347	2013	13.309
2003	648	2014	13.181
2004	808	2015	16.400
2005	1.413	2016	14.540
2006	1.913	2017	12.915
2007	2.878	2018	11.967
2008	2.995	2019	11.638
2009	3.644	2020	7.889
2010	6.274		

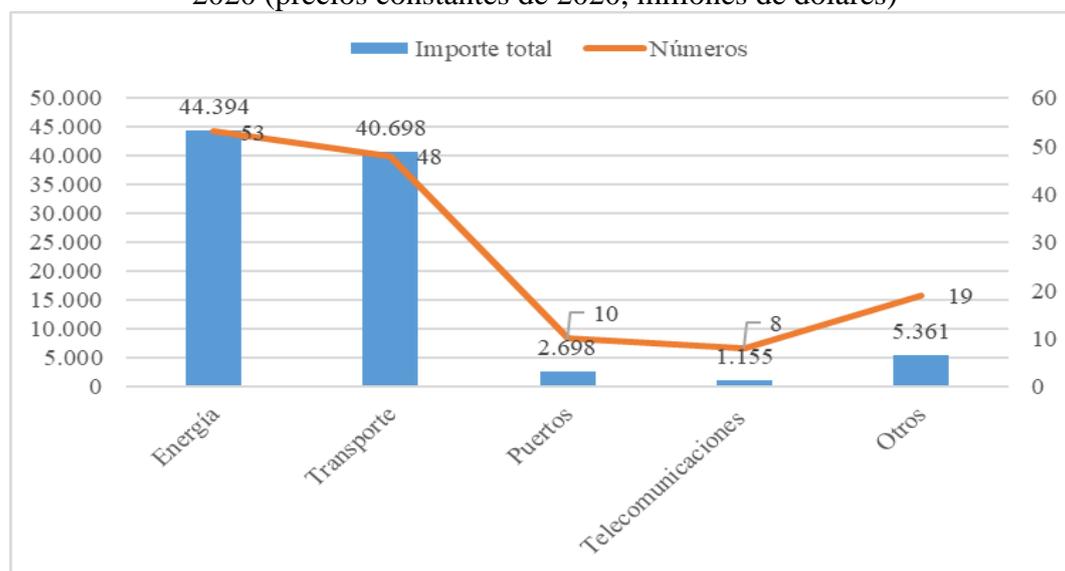
Fuente: Elaboración propia a partir de National Bureau of Statistics of China (2022).

Cuando se examinan los proyectos de infraestructura por sectores, se puede observar que China se centra principalmente en proyectos para el sector energético, los cuales representan el 47 % de todos los proyectos de infraestructura. No obstante, si se compara el periodo 2005-2012 con el de 2013 hasta la actualidad, dicho porcentaje disminuye. Esto se debe a que, anteriormente, China solo se concentró en la energía. Desde entonces ha emprendido proyectos para construir infraestructura de transporte, puertos y telecomunicaciones (gráfico 53).

Cabe señalar que las dos principales empresas de telecomunicaciones chinas, Huawei y ZTE, ya han realizado importantes negocios en el mercado latinoamericano. A modo de ilustración, han emprendido gran cantidad de proyectos de construcción de redes de comunicación móvil en América Latina en colaboración con empresa española Telefónica. América Latina es el mercado extranjero de más rápido crecimiento para Huawei, donde esta empresa cuenta con la mayor cantidad de empleados, con la excepción de aquellos que trabajan en el mercado asiático. La empresa Huawei mantiene relaciones comerciales con más de 14 países latinoamericanos y ha establecido en ellos 19 centros de trabajo y 3 de formación, así como un centro de investigación en México. Mientras, la empresa ZTE está presente en América Latina con 16 centros de trabajo. La principal tarea de ambas empresas en América Latina es la construcción de

infraestructuras de redes, pero también han establecido plantas de producción de *smartphones* en Brasil, México y Chile. El 86 % de las empresas de infraestructura chinas involucradas en los mencionados proyectos son públicas. Aunque los gobiernos de China y América Latina están comprometidos con el modelo PPP (por sus siglas en inglés, *public-private partnerships*), de momento, la participación de empresas públicas chinas todavía desempeña un papel importante.

Gráfico 53. Proyectos de infraestructura chinos en América Latina por sector, 2005-2020 (precios constantes de 2020, millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China (2021).

5.2.3.3 La cooperación en manufacturas

Las manufacturas *made in China* son famosas en el mundo entero. En 2010, las manufacturas chinas representaron el 19,8 % del valor de la producción manufacturera mundial. Desde entonces, China ha crecido hasta convertirse en la nación manufacturera más grande del mundo (Hu, 2015). La inversión es la principal estrategia aplicada por China en la cooperación manufacturera con América Latina. Sin embargo, la inversión en energía e infraestructura ha representado durante mucho tiempo alrededor del 85 % de la inversión total, mientras que la inversión manufacturera en América Latina sigue siendo pequeña. A continuación, se ha numerado la situación de la inversión de las principales empresas manufactureras chinas en América Latina:

- Empresas de equipos de transporte: BYD, Geely Auto, Great Wall, Chery, First Automobile Works (FAW), JAC, Harbin Aircraft Manufacturing Corporation, Foton, Lifan, BAIC Motor, etc.
- Empresas de maquinarias y equipos eléctricos: Gree Electric Appliances, Lenovo, Haier, Inspur, TCL, Yuncheng Hongjian Machinery Company, Henan Jinlong Veterinary Medicine, etc.
- Empresas de equipos de comunicación, informáticos y electrónicos: Huawei, ZTE, Datang, Shanghai Bell, Shanghai Radio and Television, etc.
- Empresas de fabricación de equipos: Sany Heavy Industry, Zoomlion, XCMG, etc.
- Empresas de fabricación textil: Shanghai Dragon, Huayuan, etc.
- Empresas de procesamiento agrícola: COFCO, Fengyuan, Zhongcheng Sugar, New China Aquatic Products, Zhonglu Oceanic Fisheries, Shanghai Ocean Shipping Company, etc.

A pesar de que la crisis causada por el COVID-19 ha tenido un impacto negativo en la inversión directa general de China en América Latina, la tendencia general de la inversión manufacturera se ha mantenido estable. La inversión se concentra principalmente en los grandes países con abundantes recursos naturales y gran cantidad de población. Según los datos del boletín estadístico de 2020 sobre la inversión extranjera directa china en América Latina, los cinco países con mayor *stock* de inversión manufacturera china son Brasil, Venezuela, México, Argentina y Perú. Entre ellos, la participación china en Brasil representó más del 50 %. Pero en 2020 las inversiones todavía se concentraban en el sector energético, después en minerales metálicos, y una inversión menos significativa en manufactura (Hu, 2015).

5.2.3.4 La cooperación en agricultura

China es un país con una gran población y por ende con una gran demanda de alimentos. Especialmente debido al impacto de las políticas de industrialización y urbanización a partir de la reforma y apertura de China, la superficie de tierra agrícola se ha reducido, y hoy en día, China se enfrenta a una grave escasez de alimentos y problemas de seguridad alimentaria. En contraste, América Latina posee recursos agrícolas abundantes. Según los indicadores del Banco Mundial (2021), el área selvática representa el 46,5 % de la superficie terrestre de la región, por encima del promedio mundial (31 %). En 2018, el área cultivable per cápita de América Latina era de 0,24 hectáreas, también superior al promedio mundial (0,18), mientras que el área cultivable per cápita de China era solo de 0,09 hectáreas. Los principales cultivos en América Latina son maíz y soja, ocupando una posición importante a nivel mundial, y son precisamente también de los cultivos alimenticios que escasean en China.

La cooperación agrícola entre China y América Latina se manifiesta principalmente a través del comercio y la inversión en procesos intermedios. El comercio de productos agrícolas entre China y América Latina ocupa una posición clave en el comercio exterior chino de productos agrícolas. El volumen comercial de productos agrícolas entre China y América Latina crece vertiginosamente. De 2003 a 2019, el volumen comercial pasó más de 5.277 millones de dólares a 43.277 millones de dólares. En el mismo periodo, el volumen total del comercio agrícola de China aumentó en más de 188.000 millones de dólares (de 40.000 millones de dólares a 228.000 millones de dólares). Lo que indica que América Latina es una fuente importante de suministros de productos agrícolas para China. Cuando en 2004 el comercio de productos agrícolas de China pasó de un superávit a un déficit, el déficit comercial entre China y América Latina comenzó a aumentar rápidamente a partir de entonces. De 2004 a 2019, el déficit agrícola de China con América Latina aumentó de casi 6.000 millones de dólares a 41.000 millones de dólares. En consecuencia, el déficit comercial de China con respecto a los productos agrícolas latinoamericanos es la principal causa de su déficit comercial agrícola total (tabla 41 y tabla 42).

Tabla 41. Situación comercial de los productos agrícolas chinos, 2003-2019
(precios constantes de 2020, millones de dólares)

Años	Exportaciones totales	Importaciones totales	Balanza comercial
2003	21.243	18.893	2.350
2004	23.090	27.973	-4.883
2005	27.180	28.650	-1.470
2006	31.030	31.990	-960
2007	36.620	40.970	-4.350
2008	40.220	58.330	-18.110
2009	39.210	52.170	-12.960
2010	48.880	71.920	-23.040
2011	69.130	93.920	-24.790
2012	62.500	111.400	-48.900
2013	67.100	117.910	-50.810
2014	71.340	121.480	-50.140
2015	70.180	115.920	-45.740
2016	72.610	110.610	-38.000
2017	75.140	124.680	-49.540
2018	79.320	137.150	-57.830
2019	78.570	149.850	-71.280

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Comercio de la República Popular China (2021).

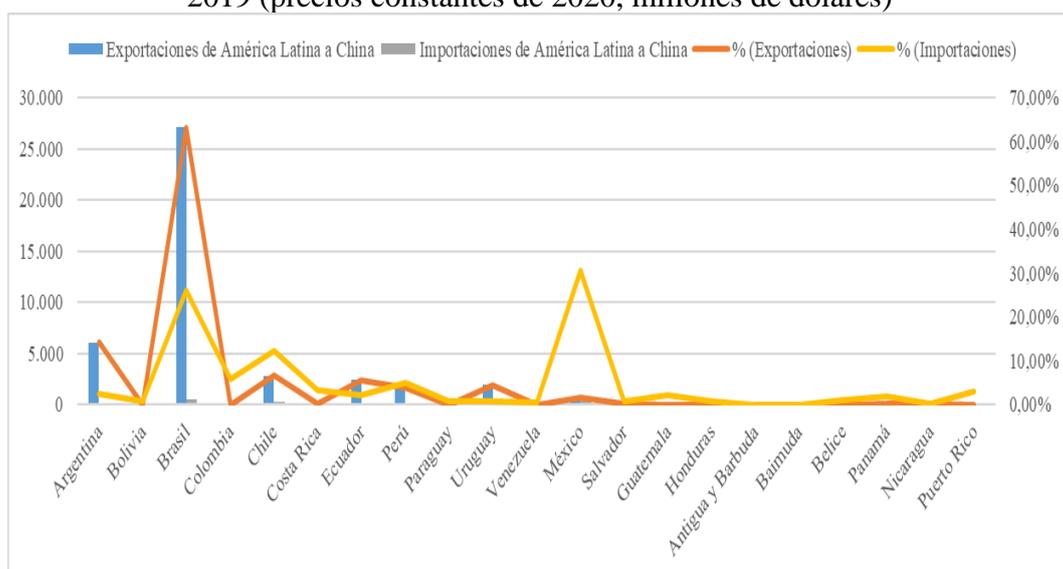
Una parte significativa de las importaciones de América Latina a China provienen de Brasil y Argentina, que son los principales países productores y exportadores de soja del mundo. En 2019, el valor de las importaciones agrícolas de Brasil a China fue de 27.129 millones de dólares, lo que representó el 64,39 % del total de las importaciones chinas de productos agrícolas latinoamericanos. Al mismo tiempo, los productos agropecuarios importados de Argentina alcanzaron el valor de alrededor de 6.000 millones de dólares, representando el 14,39 %. Solo las importaciones de estos dos países representaban el 78,68 % de las importaciones totales de China de productos agrícolas latinoamericanos en ese año. Los principales países latinoamericanos importadores de productos agrícolas de China eran Brasil (26,03 %), México (30,41 %) y Chile (12,21 %), y otros siete países representaban algo más del 1 % cada uno (gráfico 54 y tabla 43).

Tabla 42. Situación del comercio de productos agrícolas entre China y América Latina, 2003-2019 (precios constantes de 2020, millones de dólares)

Exportaciones de América Latina a China		Importaciones de América Latina a China		Balanza comercial
Total	Porcentaje	Total	Porcentaje	Total
268	1,16 %	5.009	17,91 %	-4.741
403	1,48 %	6.590	23,00 %	-6.187
522	1,68 %	7.531	23,54 %	-7.009
808	2,21 %	7.682	18,75 %	-6.874
893	2,22 %	11.535	19,78 %	-10.642
1.314	3,35 %	19.485	37,35 %	-18.171
1.077	2,20 %	14.216	19,77 %	-13.139
1.626	2,35 %	19.485	20,75 %	-17.859
2.101	3,36 %	25.122	22,55 %	-23.021
2.062	3,07 %	28.542	24,21 %	-26.480
2.386	3,34 %	32.948	27,12 %	-30.562
1.812	2,58 %	26.175	22,58 %	-24.363
1.858	2,56 %	26.668	24,11 %	-24.810
1.897	2,52 %	24.718	19,83 %	-22.821
1.900	2,40 %	31.971	23,31 %	-30.071
1.994	2,54 %	41.116	27,44 %	-39.122
1.917	2,44 %	42.965	28,67 %	-41.048

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Comercio de la República Popular China (2021).

Gráfico 54. Comercio agrícola entre China y los principales países latinoamericanos en 2019 (precios constantes de 2020, millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Comercio de la República Popular China (2021).

Tabla 43. Comercio agrícola entre China y los principales países latinoamericanos en 2019 (precios constantes de 2020, millones de dólares)

País	Exportaciones de América Latina a China	Porcentaje (Exportaciones)	Importaciones de América Latina a China	Porcentaje (Importaciones)
Argentina	6.063	14,11 %	49	2,56 %
Bolivia	18	0,04 %	16	0,83 %
Brasil	27.129	63,14 %	499	26,03 %
Colombia	0	0,00 %	112	5,84 %
Chile	2.816	6,55 %	234	12,21 %
Costa Rica	81	0,19 %	61	3,18 %
Ecuador	2.415	5,62 %	42	2,19 %
Perú	1.700	3,96 %	94	4,90 %
Paraguay	0	0,00 %	12	0,63 %
Uruguay	1.913	4,45 %	12	0,63 %
Venezuela	0	0,00 %	11	0,57 %
México	666	1,55 %	583	30,41 %
Salvador	48	0,11 %	13	0,68 %
Guatemala	0	0,00 %	43	2,24 %
Honduras	0	0,00 %	15	0,78 %
Antigua y Barbuda	0	0,00 %	1	0,05 %
Bermudas	0	0,00 %	1	0,05 %
Belice	0	0,00 %	21	1,10 %
Panamá	54	0,13 %	38	1,98 %
Nicaragua	62	0,14 %	4	0,21 %
Puerto Rico	0	0,00 %	56	2,92 %

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Comercio de la República Popular China (2021).

Desde el punto de vista del tipo de producto, las exportaciones agrícolas de América Latina a China se componen básicamente de productos primarios agrícolas. Las principales importaciones chinas de América Latina son soja y aceite de soja de Brasil y Argentina; después, harina de pescado de Perú y Chile; y azúcar de Brasil, Cuba y Guatemala. Por otra parte, China exporta a América Latina sobre todo productos de cultivos intensivos en mano de obra, como el ajo (Hu, 2015).

Según el análisis realizado para esta investigación, las inversiones chinas en América Latina se centran fundamentalmente en la energía (petróleo, gas y mineral), destinándose pocas inversiones a la agricultura. Si se estudian las inversiones por países, estas se concentran en la industria agrícola de Perú, el cultivo de caña de azúcar en Jamaica y el cultivo de soja en Brasil y Argentina (Hu, 2015). Por las limitaciones a la compra de tierras por parte de extranjeros en países como Brasil y Argentina, los inversores chinos han cambiado la modalidad de inversión directa. En otras palabras, en lugar de comprar directamente grandes cantidades de productos a granel, las empresas chinas han comenzado a invertir en los procesos de producción con el fin de incrementar esta y reducir los riesgos y gastos. Por ejemplo, las empresas chinas como Noble Group (la compañía china tiene el 16 % de las acciones), Chongqing Grain Group, Sanhe Huifu Grain and Oil Group y China National Heavy Machinery han construido e invertido en fábricas (fábricas de molinos para la extracción de aceite y otros molinos), así como otras fábricas agrícolas en América Latina. No obstante, la inversión transfronteriza china en materia de agricultura va muy por detrás del comercio directo. Debido a la gran demanda china de productos agrícolas primarios y la protección de las restricciones de compra en los países latinoamericanos, es poco probable que las condiciones comerciales inducidas por el comercio de los productos primarios agrícolas cambien en un futuro cercano.

En 2013 y en 2021, China y algunos países latinoamericanos convocaron por dos veces el foro agrícola ministerial de China, América Latina y el Caribe. En 2013, la promoción del desarrollo sostenible en agricultura y el mantenimiento de la seguridad alimentaria fueron los temas centrales del foro (Ministerio de Agricultura de la República Popular China, 2013), mientras que, a raíz del foro de 2021, la innovación y la modernización agrícola se convirtieron en el foco de la cooperación agrícola entre ambas partes (Ministerio de Agricultura de la República Popular China, 2021). Como resultado de este foro, se aceptó la asistencia de China en forma de cursos de capacitación y de la creación de centros de investigación y desarrollo (I+D). Dichos centros se establecieron principalmente en los países con estrechas relaciones comerciales y de inversión con China, como Brasil, Argentina, Chile, Cuba, México, Perú, Cuba y Costa Rica (tabla 44). Costa Rica, país que ha firmado un tratado de libre comercio con China, se ha perfilado

como el centro de operaciones para la difusión y transferencia de la tecnología agrícola china en América central y el Caribe. Asimismo, el gobierno chino ofrece becas y oportunidades de intercambio a estudiantes latinoamericanos para que puedan estudiar la tecnología agrícola de China, aunque su número es aún modesto. Según el primer libro blanco sobre la ayuda exterior de China (2011), a finales de 2009, China había concedido ayuda agrícola a 18 países latinoamericanos a través de fondos, materiales, equipos e instalaciones, tecnologías, cursos de formación, servicios, etc. De acuerdo con el segundo libro blanco sobre ayuda externa china (2014), en el periodo 2010-2012, solo había un país latinoamericano más que recibía ayuda china. No obstante, los libros no ofrecen información el volumen total de financiación ni la distribución por países.

Tabla 44. Principales centros de investigación agrícola establecidos por China en América Latina de 2010 a 2021

País	Años	Título
Argentina	2010	Centro argentino-chino en ciencia y tecnología de los alimentos
	2013	Elaboración de vacunas contra la fiebre aftosa
Cuba	2014	La granja demostrativa agropecuaria Cuba-China
	2014	Zonas aptas de moringa Cuba y China
Chile	2016	Granja demostrativa Chile-China
	2016	Centro de investigación y desarrollo (I+D) Chile-China
Perú	2014	Centro de investigación y desarrollo (I+D) Perú-China de ciencia y tecnología agrícola
Brasil	2011	Laboratorio China-Brasil de ciencias agrícolas
Costa Rica	2019	Centro de investigación de ciencia y tecnología agrícola China-América Latina
México	2020	Centro de investigación de piscicultura marina China-México

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Agricultura de la República Popular China (2022).

5.2.3.5 La cooperación en innovación científica y técnica y en tecnología informática

Ni China ni los países latinoamericanos tienen la capacidad suficiente para el desarrollo integral de la ciencia tecnológica y la tecnología informática. En la actualidad, ambas partes se han comprometido con el aprendizaje mutuo. Los principales modos de cooperación son la ayuda china en los pequeños países latinoamericanos y la colaboración recíproca con los grandes países en áreas específicas. China ha firmado sucesivos

acuerdos gubernamentales de cooperación científica y tecnológica con 12 países latinoamericanos (Hu, 2015). Dichos acuerdos están relacionados con campos específicos como ciencia y tecnología agropecuaria (estudios sobre cooperación agrícola), ingeniería aeroespacial, astronomía, lanzamiento de satélites, ciencia biológica, geología y tecnología nuclear. La tabla 45 recoge las principales cooperaciones científicas y tecnológicas entre China y Latinoamérica en los últimos años. Los resultados demuestran que la cooperación china en materia de innovación científica y técnica se ha ceñido a determinados países, especialmente los países emergentes o aquellos países con los que comparte la ideología: Frenkel y Blinder (2020) arguyen que la política de cooperación tecnológica china ha sido fundamental para su estrategia de expansión global, sobre todo con la creación de la estación espacial. Pero sin lugar a dudas dicha cooperación también ha sido posible gracias al alto nivel tecnológico de sectores específicos en los países latinoamericanos. Por ejemplo, al tener los ciudadanos de China y México la misma adicción a la comida picante, ambos países investigan los genes de la pimienta; y, por otra parte, la cooperación biotecnológica entre China y Cuba es posible gracias al alto nivel de la medicina en Cuba.

La cooperación china en tecnología informática en Latinoamérica incluye el establecimiento de infraestructuras de redes, la fabricación de equipos de comunicación, los servicios de comunicación y la innovación de software. Para llevar a cabo dicha cooperación, China emplea las tres modalidades siguientes: el establecimiento de empresas sucursales en la región, la adquisición de empresas locales con el objeto de operar localmente y la colaboración con empresas locales. Lenovo, Huawei, ZTE y Datang Telecom son las principales empresas chinas que operan y ofrecen servicios de tecnología informática y de equipos terminales de datos en Latinoamérica.

Tabla 45. Principales cooperaciones de ciencia y tecnología entre China y América Latina hasta 2022

Sector	País	Años	Proyecto	
Astronomía	Brasil	1999-2019	Lanzamiento de 5 satélites de recursos terrestres (CBERS01-CBERS05)	
	Venezuela	2008-2012	Lanzamiento de 2 satélites de comunicaciones (VENESAT1 y VENESAT2)	
	Bolivia	2013	Lanzamiento de un satélite de comunicaciones (TKSAT-1)	
	Chile	2010	Firmación del Plan de Acción para la Cooperación en Ciencia y Tecnología 2011-2013	
	Argentina	Argentina	2006	El Observatorio Nacional de la Academia de Ciencias de China instaló artefactos astronómicos de precisión en la Universidad Nacional de San Juan (Argentina)
			2013	<i>China Great Wall Industry Corporation</i> (CGWIC) ofreció servicios satelitales a Argentina
2019			<i>China Great Wall Industry Corporation</i> (CGWIC) firmó el acuerdo de servicios con la argentina Satellogic para enviar al espacio de 90 satélites	
Biotecnología	Cuba	1998	Establecimiento del centro de inmunología molecular (CIM) China Cuba	
		2004	Establecimiento del grupo de trabajo conjunto para la cooperación biotecnológica China y Cuba	
		2007	Establecimiento del instituto de investigación y desarrollo bioingeniera y bioinformática en Pekín (Baitai)	
	México	2012	Científicos chinos y mexicanos cooperaron y descifraron el mapa genético de pimientos	
	Argentina	2013	Elaboración de vacunas contra la fiebre aftosa en Shanxi (la provincia china)	
Otros	Argentina	2022	Firmación de acuerdo para la construcción de la cuarta central nuclear en Argentina	
		2022	Firmación de acuerdo para la cooperación en geociencias China-Argentina	

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Agricultura de la República Popular China (2022).

Debido a la saturación del mercado interno en el ámbito de internet, sobre todo en lo que respecta a los equipos electrónicos, China se está expandiendo hacia el mercado latinoamericano (Hu, 2015). En 2012, el motor de búsqueda chino (Baidu) lanzó en Brasil su versión en portugués. En 2013, Alibaba (empresa de comercio electrónico) comenzó a emplear la plataforma AliExpress para lanzar su servicio de comercio electrónico en Brasil.

Además, se están promoviendo en el mercado latinoamericano aplicaciones sociales chinas, tales como WeChat y TikTok, pero por las diferencias culturales y factores políticos, estas aplicaciones se están enfrentando con muchas dificultades. El mercado de los videojuegos en América Latina también está mostrando un creciente interés por las empresas chinas, por lo que China está ampliando gradualmente su cuota allí.

Ya que China no posee una ventaja absoluta en tecnología informática, el ofrecimiento de productos rentables con ventajas comparativas se adaptaría más al mercado latinoamericano. Asimismo, la aplicación de la tecnología informática china en América Latina favorecería la circulación de productos chinos en esa región. Por ejemplo, el puerto de Buenaventura es el puerto más importante de Colombia. Para satisfacer la demanda del creciente volumen del negocio portuario y mejorar la eficiencia de las operaciones portuarias, en 2019 el Laboratorio Estatal de Tecnología y Sistemas de Realidad Virtual de China y la Universidad Santiago de Cali (Colombia) establecieron conjuntamente el Connected Universal Experiences Labs. Como resultado de ello, se está utilizando la tecnología de simulación digital (tecnología china) para ayudar a actualizar los datos del puerto de Buenaventura, así como para planificar la construcción de un nuevo puerto (Xinhua, 2022).

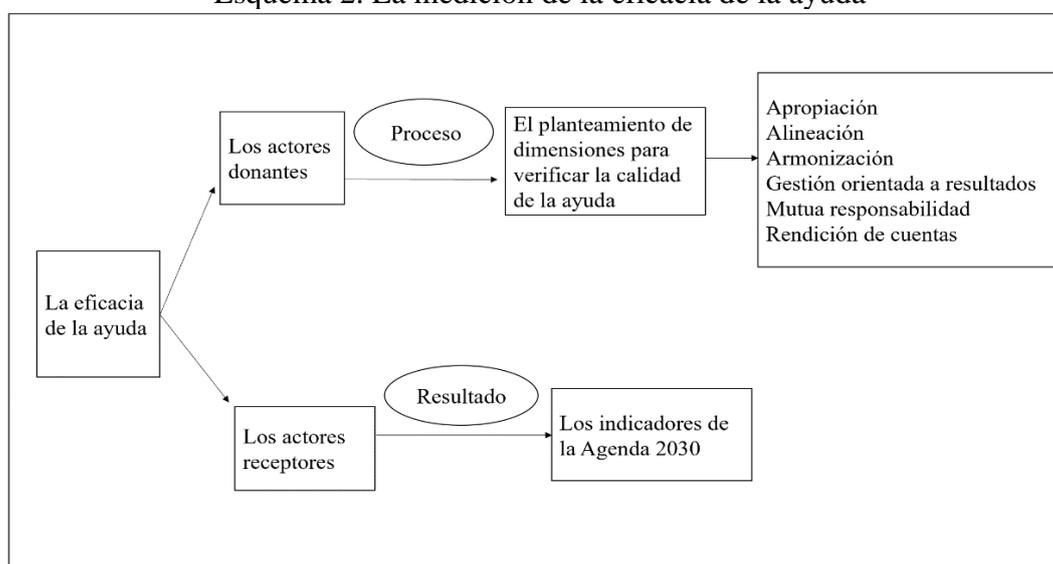
5.3 Valoración de la cooperación china en América Latina

5.3.1 Eficacia de la ayuda china en América Latina

La eficacia de la ayuda al desarrollo internacional se puede evaluar desde dos perspectivas. Por un lado, se debe considerar la eficacia del proceso de la ayuda desde la

perspectiva de los donantes. Así, se han planteado diversas dimensiones para medir la calidad de la ayuda al desarrollo (la apropiación, la alineación, la armonización, la gestión orientada a resultados, la mutua responsabilidad y la rendición de cuentas). Por otro lado, también se considera pertinente evaluar la eficacia de los resultados de la ayuda. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se compone de 17 objetivos y 169 metas. Para su seguimiento, se diseñaron 232 indicadores que miden el desarrollo sostenible a través de los datos estadísticos que se recogen para tal fin (esquema 2).

Esquema 2. La medición de la eficacia de la ayuda



Fuente: Elaboración propia.

Resultado complicado valorar las actividades de la ayuda china en América Latina mediante los criterios usualmente empleados para evaluar la ayuda tradicional al desarrollo. Por un lado, aunque China tiene planeado incrementar la eficacia del proceso de la ayuda, y por cuestiones de transparencia, no se puede verificar el proceso de la ayuda fácilmente. En relación con los resultados de la ayuda, China considera que el objetivo principal de su ayuda es el crecimiento económico sobre la base de su propia experiencia para el desarrollo. Al principio de la Reforma y la Apertura, China exportaba productos primarios a América Latina e importaba productos manufacturados latinoamericanos (Xie, 2021). Posteriormente, China contribuyó a la construcción gradual de un sistema industrial completo con el fin de establecer zonas económicas especiales y parques

industriales, mejorar la utilización de la tierra e intercambiar mercados y recursos por capital y alta tecnología. Sin embargo, eso ha conllevado una serie de problemas como la desigualdad, un sistema de seguridad social obsoleto (la falta de preocupación por la educación, salud y vejez), el deterioro del medioambiente, etc. Durante el proceso de acumulación de capital, el desarrollo endógeno acompañado de cambio estructural es más eficaz que la ayuda para el desarrollo. En este enfoque destaca el papel que desempeña el gobierno (el propio Estado debe actuar de facilitador) y la transformación de la estructura económica atrasada en un modelo más moderno y adecuado, todo lo cual contribuye al rápido desarrollo de un país. Lin (2010) denominó este marco *nueva economía estructural*. Una vez que se resuelven los problemas del desarrollo económico, y después, se van resolviendo otras dificultades. La acumulación de riqueza se establece como requisito previo para ejercer otros derechos. Por esta razón, China considera el crecimiento económico como criterio básico para la ayuda, y la erradicación de la pobreza como indicador principal. Desde esta perspectiva, se puede decir que la cooperación china pone más énfasis en la eficacia del desarrollo que en la eficacia de la ayuda.

Por otro lado, el financiamiento a través de otros flujos oficiales (OFO), que no poseen la característica de concesionalidad y se destinan principalmente a fines comerciales, representa la mayor parte de la cooperación de China en América Latina y ello constituye la causa más importante de la dificultad para evaluar la cooperación china. Las actividades que combinan comercio, inversión y ayuda financiera son la forma más eficaz de cooperación al desarrollo para los países en desarrollo. Esta forma enfatiza el proceso de transformación estructural mediante el desarrollo y la explotación mutua de sectores con ventajas comparativas potenciales (Lin & Wang, 2017). China considera que el interés propio no conduce necesariamente a la explotación injusta de los demás, sino que ambas partes pueden obtener una ventaja propia. Los gobiernos pueden intervenir el proceso para reducir los costos de transacción. Dado que ambas partes son países en desarrollo, es posible el «aprendizaje conjunto y [la] transformación concertada» (Lin & Wang, 2017), aun cuando la velocidad del aprendizaje sea diferente (reconocimiento de la asimetría). Aprovechando sus propias ventajas comparativas, un país puede construir relaciones complementarias con otros países. Todo lo cual es lo más adecuado para los

socios de bajos ingresos, y ese es también es el lema central de la cooperación china, es decir, el *win-win*. Además, aunque los países latinoamericanos están más dotados de recursos naturales que China, estos países necesitan el apoyo financiero de China, por lo que resulta ventajoso para ambas partes, intercambiar dichos activos al tiempo que van alcanzando sus diferentes niveles de desarrollo. No obstante, se debe recordar que el crecimiento económico no representa el desarrollo económico absoluto, si bien el crecimiento económico puede ser utilizado como herramienta para conseguir dicho desarrollo. Es decir, el equilibrio entre el consumo y los ingresos de la población, la distribución de la riqueza entre los habitantes, la calidad de los productos, etc., también son indicadores apropiados para determinar el nivel de desarrollo económico, sobre todo el desarrollo económico sostenible. Asimismo, la educación, la sanidad, el medioambiente y las instituciones sociales desempeñan un papel crucial en la cooperación internacional al desarrollo, y desde este punto de vista, el modelo de desarrollo chino no tiene como objetivo aumentar los ingresos de la población, sino los del Estado; y el factor económico no es omnipotente, y ni puede resolver los asuntos interiores ni los internacionales.

China considera «el fin de pobreza» como la prioridad de la cooperación al desarrollo, especialmente en los países menos desarrollados; y esto lo ha declarado basándose en su propia experiencia del desarrollo, puesto que recientemente el gobierno chino declaró oficialmente que la pobreza extrema había desaparecido en China. Cuando no se puede garantizar el derecho básico a la subsistencia, dar prioridad al crecimiento económico es un consenso social más fácil de conseguir, o dicho de otra forma, «el desarrollo económico primero, la gobernanza de los conflictos sociales después». No obstante, la premisa de esta política es el alto nivel de consentimiento de los distintos grupos sociales con sus diferentes demandas. El Partido Comunista de China ejerce un poder absoluto, por lo que alcanzar el consenso social de los diferentes intereses no es tan difícil. En contraste, la sociedad heterogénea de Latinoamérica está compuesta de diferentes culturas y etnias. En ocasiones, la constitución vigente ha subvertido la sociedad cultural anterior, por ello, el partido gobernante necesita equilibrar los intereses de los diversos grupos. Por ejemplo, Bolivia está formada por cuatro civilizaciones: la

civilización industrial, la de economía agrícola; la compuesta por los pueblos indígenas y la amazónica. Así pues, la coordinación de los intereses de las distintas comunidades sociales es muy importante en América Latina. Por ello, para incrementar la eficacia de la cooperación china en Latinoamérica, China debe conocer mejor la sociedad multicultural latinoamericana, así como la ventaja comparativa de cada país.

Por otra parte, la premisa de las actividades exteriores de China es la no interferencia en los asuntos internos de los países con los que coopera. El gobierno chino presta poca atención al hecho de que sus préstamos a veces se pueden utilizar para influir y beneficiar los partidos nacionales. Es decir, la cooperación china no toma demasiado cuenta la mutua responsabilidad ni la rendición de cuentas, sino más bien la consideración de su propio mercado interior y de los intereses nacionales de China. Por otro lado, en relación con la responsabilidad mutua, la capacidad institucional de ambas partes, para adquirir un conocimiento más profundo y mejor de su contraparte es extremadamente débil (Dussel, 2015). Debido al establecimiento de una agenda rígida de cooperación en China, no se cuenta con un diagnóstico claro del mercado latinoamericano y las estrategias de cooperación empleadas en América Latina se parecen mucho a las de África, aunque China reconoce las diferencias entre las distintas regiones. Igualmente, América Latina carece de las inversiones y el compromiso para desarrollar su propio entendimiento del sistema político de China en su región, lo cual obstaculiza el entendimiento bilateral (Dussel, 2015; Valenzuela, 2017).

5.3.2 La cooperación y la resolución de problemas del mercado interior chino

La cooperación china, basada en el *win-win*, necesariamente tiene en cuenta las prioridades domésticas y las de su política exterior de China. A la vista de la disminución de la demanda de exportaciones a los países desarrollados, obviamente, China buscó nuevos mercados y la explotación de nuevas oportunidades comerciales, especialmente mercados que tuvieran las suficientes materias primas para satisfacer las necesidades del mercado interno chino. Haciendo uso mano de obra barata, la industria manufacturera china se ha desarrollado rápidamente. En 2010, China ya era el país manufacturero más grande del

mundo, superando a los Estados Unidos. En la actualidad, China lidera la producción mundial en más de 220 productos de los 500 productos principales industriales del mundo (Zou, 2016). No obstante, el desequilibrio entre la producción y la demanda ha producido un exceso de capacidad productiva, lo cual ha contribuido a la expansión china en el mercado exterior, analizado en el capítulo anterior. Para resolver los problemas del exceso de capacidad productiva y de búsqueda de materias primas, el mercado latinoamericano es la opción adecuada. Desde un punto de vista pragmático, las manufacturas de gama baja son más comercializables en los países de bajos ingresos, ya que estos países no cuentan con infraestructuras que respalden el uso generalizado de productos de alta gama.

El modelo chino antes mencionado es un instrumento clave de la política económica exterior china, pues ayudaría a superar el déficit de infraestructura de los países en desarrollo y, al mismo tiempo, serviría a los intereses de los exportadores chinos y a las empresas que invierten en el extranjero (Kaplan, 2016). Por lo tanto, el financiamiento chino en América Latina continuará aumentando, especialmente en el sector energético y en infraestructura, así como en los modelos de comercio y de inversión. Sin embargo, lo hará de forma menos abierta, cuestión que se estudiará más adelante. No obstante, por ejemplo, países como Venezuela y Ecuador han obtenido grandes préstamos de China con el objeto de estabilizar su economía interna en un breve plazo, en lugar de para reformar su estructura económica. Más bien parecían intercambiar recursos por préstamos, lo cual plantea problemas éticos para China.

5.3.3 La cooperación en el marco de la política exterior china

China busca una reputación política en el escenario internacional que sea proporcional a su creciente estatus económico. Indudablemente uno de los factores relevantes de la ayuda externa de China es la mejora de sus relaciones exteriores. Con relación a su cooperación al desarrollo en Latinoamérica, China debe considerar los siguientes cinco objetivos: 1) la resolución del conflicto con Taiwán; 2) la promoción de las relaciones políticas y económicas con los países latinoamericanos; 3) el fortalecimiento de su posición en el mercado global; 4) la obtención de una buena

reputación a nivel mundial, la elevación de su estatus internacional y la ampliación de su influencia mediante el apoyo de los países latinoamericanos; 5) desde la perspectiva geoestratégica, la competencia con Estados Unidos representa un dilema, puesto que a Estados Unidos le preocupa «su patio trasero», y China estaría penetrándolo poco a poco.

Como se señaló anteriormente, América Latina representa una región importante en la rivalidad entre China y Taiwán por el reconocimiento diplomático internacional. China intenta que se reconozca mundialmente la idea de «una sola China», la China continental, y aislar diplomáticamente a Taiwán. Sin embargo, todavía hay 16 países que reconocen a Taiwán, 8 de los cuales pertenecen a Latinoamérica: Belice, Guatemala, Haití, Paraguay, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas. China y Taiwán han llevado a cabo una especie de «diplomacia de la chequera» para ganarse aliados diplomáticos. En la actualidad, China espera aumentar su reputación internacional con el apoyo de muchos países en desarrollo, y para ello, China continuará con su ayuda al desarrollo con la ventaja de su poder económico en esta rivalidad.

Si bien en diferentes ocasiones, el gobierno chino siempre ha negado los factores geopolíticos del modelo de cooperación de China, muchas de sus manifestaciones son inseparables de razones geoestratégicas. Desde la perspectiva del financiamiento chino en América Latina, con su orientación hacia la política económica nacional, China muestra suficiente paciencia y una visión a largo plazo. China prefiere financiar especialmente las potencias emergentes en Latinoamérica, en vez de los países menos desarrollados. En otras palabras, China es más proclive a cooperar con las principales potencias para lograr el apoyo mutuo en la arena internacional.

El primer socio de la cooperación china en América Latina es Brasil. Brasil es su mayor socio comercial, el segundo destino de la inversión extranjera directa de China, y la financiación de China en Brasil también desempeña un papel importante, al igual que la actitud de apoyo mutuo en el escenario internacional. En el presente, Lula da Silva ha reiterado la confianza de Brasil en la cooperación china. Una situación similar existe también con Argentina. Los enormes préstamos del país asiático son muy atractivos para

los países latinoamericanos, especialmente cuando se producen turbulencias en el mercado internacional.

En lugar de ofrecer una financiación concesional o mitigar la pérdida de la inversión en los lugares con riesgos de alto nivel, la financiación de China está garantizada mediante préstamos respaldados por materias primas que se entregarán en el futuro. Al reducir su exposición al riesgo de incumplimiento por medio de vínculos comerciales en lugar de por la imposición de condiciones políticas, los bancos chinos gestores de políticas pueden promover simultáneamente los intereses del Estado chino a nivel mundial (Kaplan, 2016). De esta manera, el capital nacional de China circula por el mercado mundial, y se extiende la red de contratistas, empresas y trabajadores chinos por todas las regiones del mundo. Asimismo, mediante la resolución del exceso de capacidad productiva en el mercado interno y el abastecimiento asegurado de materias primas, también se asegura la posición del suministro del capital nacional chino en la cadena del valor global. Por ello, la presencia de China en América Latina está impulsada principalmente por el factor económico, lo que representa un desafío menor para la influencia regional de los Estados Unidos (Roett y Paz, 2008). Durante la presidencia de Donald Trump, las relaciones de los países latinoamericanos, en general, con los Estados Unidos fueron difíciles, mientras que la enorme financiación de China en materia de medicamentos y vacunas durante el periodo de la pandemia, así como sus continuas inversiones, han convertido a China en un socio común de América Latina (Kheifets & Konovalova, 2021). Durante los años recientes de la actual presidencia de Joe Biden, algunos países latinoamericanos han vuelto a lanzar la «marea rosa» y a mostrar más afinidad con China. Pero a la vista de la todavía débil base de China en América Latina, no hay suficiente evidencia de que China esté preparada para competir a gran escala con los Estados Unidos en América Latina, y por otro lado, China tiene poco interés en despertar un sentimiento antiestadounidense o participar en proyectos populistas como la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA). Así pues, China prioriza más la ayuda al desarrollo económico que la ayuda tradicional, y persigue más bien relaciones amplias e interideológicas con América Latina (Domínguez, 2006; Kaplan, 2016).

A pesar de ello, Estados Unidos parece alarmado por la asistencia a gran escala de China en Latinoamérica, sobre todo en un marco global de cambio sistémico e histórico causado por la crisis sanitaria y los constantes conflictos locales, circunstancias que han provocado debates en torno a la globalización y el orden liberal internacional y han contribuido a encender la alarma por el avance de la disputa entre los Estados Unidos y China (Malacalza, 2020). Siendo respectivamente una potencia emergente y una potencia ya establecida, tanto China como los Estados Unidos tienen contradicciones estructurales, y estas contradicciones podrían poner a China y los Estados Unidos en una situación de competencia en todo el mundo (Zhou, 2018). Sin embargo, a juzgar por lo acontecido en años recientes, aunque la política de ayuda estadounidense en América Latina no es muy activa y no sitúa a América Latina en una posición especialmente relevante, lo que parece que sí está claro es que Estados Unidos no quiere que se agraven prematuramente los conflictos estructurales con China en «su patio trasero» (Luo & Wang, 2018). Claramente, Estados Unidos está dispuesto a limitar el ritmo del desarrollo de China, a evitar la reducción de la brecha entre los dos países y a defender de su hegemonía, reprimiendo y bloqueando a China en varios frentes, incluidos los relacionados con la geografía, la política, el ejército, la economía, etc. (Denmark, 2018). En lo que se refiere a la actitud china, no hay bastante evidencia para demostrar que el gigante asiático tenga la capacidad suficiente para desafiar a los Estados Unidos. Al menos de momento, es difícil que la hegemonía china se despliegue en América Latina. Por consiguiente, la finalidad de la ayuda de China al desarrollo América Latina es la búsqueda de los apoyos internacionales e incrementar su prestigio internacional. Sin embargo, no se descarta que con el mayor fortalecimiento del poder de China, América Latina se convierta en un socio indispensable para China en su carrera por la gobernanza global.

Con el propósito de mejorar su reputación internacional, o más bien de transmitir una imagen de *soft power* en el escenario internacional, actualmente China gasta miles de millones de dólares en «contar bien los cuentos chinos», aunque no ha visto mejorada su imagen global de una forma demostrable (Shambaugh, 2015) a pesar de que su modelo del desarrollo económico ha atraído mucho la atención por su creciente poder económico. En la actualidad, los principales países occidentales están involucrados en el conflicto

Rusia-Ucrania y China podría desarrollar sus relaciones con países de Asia central, el sudeste asiático, América Latina, África y Medio Oriente, quienes mantienen una posición neutral (Huang, 2022). Aunque China había puesto esperanza en la promoción del *soft power* a través de su ayuda para la construcción de infraestructuras y de su financiamiento a gran escala, el resultado ha sido ineficaz por el papel del gobierno autoritario (Shambaugh, 2015). Concretamente, la población que vive cerca de proyectos de inversión chinos ha reducido su apoyo al modelo de desarrollo chino por la apropiación de tierras y las amenazas laborales (McCauley, Pearson, & Wang 2022). Por ello, debe evaluarse a fondo la influencia del *soft power* económico chino. (Lee, 2009).

Además de los esfuerzos mencionados, China ha establecido 46 Institutos Confucio en 23 países latinoamericanos para fomentar el entendimiento cultural, pero todavía no se percibe un progreso sustancial en la difusión de *soft power*, aunque los Institutos Confucio puedan mejorar significativamente el tono de la cobertura mediática relacionada con los asuntos chinos (Brazys, 2019). Debido a la presión internacional, el Instituto Confucio (controlado por el Ministerio de Educación) incluso ha modificado su nombre oficial por el de Centro para el Intercambio y la Cooperación de Lenguas Chino-Extranjeras, y será gestionado por la Fundación para la Educación China Internacional (institución educativa no gubernamental).

Por otro lado, China está invirtiendo mucho en los medios de comunicación, tanto en la emisión desde China como en empresas locales, y también otorga premios (apoyo financiero) a los migrantes chinos que montan su propio negocio de medios de comunicación y desarrollan actividades culturales. Por ejemplo, según entrevistas a empresas locales en Argentina, la embajada china en Argentina ha invertido anualmente en la compañía Phoenix Dorada (cuya directora es inmigrante china) con el fin de que organice los festivales del Año Nuevo Chino y para la creación y producción del programa televisivo Chino Básico TV (para aprender el idioma, tradiciones, literatura y costumbres chinos). Lo mismo ocurre en Panamá. Otro ejemplo llamativo es la revista *Dang Dai*, fundada por los argentinos, que ha recibido mucho apoyo por China.

Por último, es preciso mencionar unos cambios recientes en la cooperación china en América Latina. Se ha mencionado que aparentemente la iniciativa de la Franja y la Ruta se está poniendo en marcha en menor grado (con menos préstamos y menor inversión directa). No obstante, solo se ha podido demostrar que esta política se estaría ejecutando de una forma más lenta y oculta para no alertar demasiado a los países occidentales. Es decir, China estaría creando rápidamente una serie de organizaciones no gubernamentales de cooperación o empresas privadas dedicadas a estos asuntos. Parece ser que el modelo PPP (por sus siglas en inglés, *public-private partnerships*) o de empresas sin ánimo de lucro se convertirá en tendencia, iniciando el camino de cooperación con apoyo del gobierno chino. Puesto que los países occidentales han calificado la generosidad de la ayuda financiera china como «trampa de deuda» y parece que sienten pánico por el comportamiento del gobierno autoritario chino, especialmente los Estados Unidos, en principio, solo se firmarán una serie de acuerdos con el fin de establecer una relación de entendimiento. Aparentemente, estos acuerdos solo serán sobre con aspectos culturales. la promoción del turismo, la concesión de becas y otras formas de intercambio humanístico. A modo de ejemplo, en diciembre de 2022, la Comisión Nacional de Economía Creativa de Nicaragua firmó el memorándum de entendimiento para el intercambio cultural con el Centro de Intercambio Cultural China-Latinoamérica (Flores, 2022). El objetivo principal de estas actividades es intercambiar la cultura, promover el desarrollo económico local y establecer relaciones amistosas con el gobierno local. Aunque no se encuentra rastro alguno del gobierno chino en este proceso, lógicamente, las organizaciones están registradas en China y el gobierno chino las controla absolutamente. Además, en lugar de ayuda financiera a gran escala o inversión directa, el banco chino está empezando a reducir sus préstamos a la vez que las empresas públicas están intentando ser proveedores de soluciones en lugar de ser contratistas directos de los proyectos contratados, como se puede observar, por ejemplo, en el comportamiento de la China Civil Engineering Construction Corporation en Quito en este momento.

5.4 Resumen

Varias tendencias conforman las perspectivas de desarrollo de la región latinoamericana de hoy. Frente a los dilemas que afronta la cooperación al desarrollo en América Latina, la fortaleza de las respuestas dependerá del esfuerzo conjunto de varias fuerzas: los países donantes tradicionales, los países donantes emergentes y los países receptores. Asimismo, el resultado no implica un programa rígido y estático en el tiempo, sino una estructura de largo plazo, flexible y adaptable al complejo y cambiante escenario internacional (Malacalza, 2020a).

Durante el periodo de inestabilidad financiera internacional, el modelo de cooperación china trajo consigo abundantes fondos para América Latina y condujo a la reformulación de la política china. Sin embargo, debería analizarse si dicho modelo se ha adaptado bien a cada país latinoamericano. No obstante, China seguirá difundiendo los beneficios de esta cooperación (comercio + inversión + ayuda) a gran escala en Latinoamérica para atender a su mercado interno y expandir su influencia internacional, aunque es consciente de los desafíos a los que se enfrenta a la hora de aplicar su política de cooperación allí.

CONCLUSIONES

La cooperación al desarrollo es una realidad positiva que se ha establecido en la sociedad internacional contemporánea y sobre la que llevamos mucho tiempo trabajando con el fin de conseguir el desarrollo internacional. Mediante la promoción tanto del desarrollo económico y social como de los derechos humanos en los países en vías de desarrollo, la cooperación al desarrollo ha desempeñado un papel relevante en la erradicación de la pobreza, la formación de capacidades y la mejora de la gobernanza social. Durante más de medio siglo, se ha promovido y establecido progresivamente la cooperación bilateral y multilateral gracias a la labor realizada en materia de cooperación por las Naciones Unidas, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Mundial y otras agencias de cooperación, así como los países emergentes que han participado activamente en la cooperación. Desde entonces, la escala de la ayuda ha ido aumentando y su alcance se ha ajustado gradualmente, a la vez que se han perfeccionado sus instrumentos y modalidades. En este sentido, el sistema de cooperación al desarrollo se ha ido sistematizando, institucionalizando y estandarizando.

Actualmente, el cumplimiento de los diecisiete objetivos del desarrollo sostenible son nuestro destino final para lograr el desarrollo internacional. Ante esta situación, es necesario analizar la cooperación al desarrollo dentro del contexto de cambios profundos que están aconteciendo en el panorama internacional. Hoy en día, la paz y los conflictos están entrelazados: la paz general y las guerras locales, la relajación general y las tensiones locales, la estabilidad general y la turbulencia local serán la situación fundamental en el periodo actual. Frente a la complejidad de los profundos procesos de cambio, es acertado revisar las políticas de cooperación internacional con el objeto de concebir, definir y materializar las acciones de los diferentes actores de la sociedad global, pues ello nos dará una imagen clara de los desafíos a los que nos enfrentamos.

De momento, todavía no se ha resuelto el problema de la fatiga en la cooperación al desarrollo ni tampoco sus malos resultados. Aun así, la realidad de la situación actual nos interpela: ¿Qué más hace falta presenciar para que se tomen medidas frente a los retos de la agenda 2030? Sobre todo en estos años en que han estallado varias crisis mundiales, el

reto de lograr el desarrollo a nivel global se vuelve aún más desafiante. El presente trabajo de investigación se adentra en el tema de las estrategias de desarrollo formuladas por la comunidad internacional en el marco del cambio de la situación actual de la cooperación internacional con el fin de mejorar su impacto. Así, el resurgimiento de la cooperación Sur-Sur se presenta como el paradigma alternativo cuyo propósito es identificar las prioridades del desarrollo internacional.

La cooperación Sur-Sur se basa en la idea de que los países del sur son más conscientes de los problemas apremiantes que a los que se enfrenta el mismo Sur. Se trata de una cooperación horizontal, centrada en el beneficio mutuo, en la que destaca la ayuda otorgada a los países menos desarrollados por las economías emergentes. Sin embargo, cabe afirmar que solo recientemente se ha consolidado el embrión del modelo de la cooperación Sur-Sur y que hay un largo camino por delante en lo que se refiere a su estandarización y sistematización. El propósito original del nacimiento de la cooperación Sur-Sur fue asegurar la independencia política y económica de los países del sur. Durante el periodo de la Guerra Fría, los países del sur dieron una alta prioridad en sus políticas a la independencia en el ámbito internacional. Si bien esta circunstancia histórica no existe en la actualidad, la cooperación Sur-Sur todavía está fuertemente marcada hoy en día por dicho nacionalismo. En el caso de China, la necesidad de mejorar su estatus internacional y expandir su influencia internacional también son objetivos prioritarios para la cooperación. Otros factores relevantes que influyen en la cooperación china son los factores domésticos y la transformación del entorno internacional.

China es el mayor donante de la cooperación Sur-Sur. China ha comenzado desde 2013 a utilizar la cooperación como la herramienta más importante para la participación en los asuntos internacionales. Con la rápida expansión de la intensidad y alcance de la ayuda china, el efecto de dicha cooperación ha atraído mucha la atención. En este trabajo se ha llevado a cabo un estudio sistemático del modelo de cooperación china y se ha analizado su lema «*win-win*» desde la perspectiva de su concepción, acciones y propósitos, en combinación con sus relaciones internacionales, con el fin de determinar la eficacia y objetivos principales del mecanismo de cooperación china. El estudio del caso ha examinado las características de la cooperación china con el propósito de obtener

una mejor comprensión de sus motivaciones y de la eficacia de la ayuda. Debido a las limitaciones geográficas y del entorno internacional, las comunicaciones entre China y los países latinoamericanos son menos dinámicas que con otras regiones. Sin embargo, China se encuentra en un periodo de transición con respecto a su identidad en la comunidad internacional y espera poder participar más activamente en la gobernanza global y en los asuntos internacionales. La expansión de la influencia de China en América Latina es una parte indispensable para mejorar su reputación internacional.

En este capítulo se presentan las principales conclusiones del trabajo teniendo en cuenta tres aspectos: 1) síntesis en coherencia con la estructura de la tesis, la respuesta a las preguntas planteadas y el cumplimiento de los objetivos propuestos; 2) verificación de las hipótesis propuestas; y 3) temas pendientes para futuras investigaciones.

El hallazgo principal de la investigación es la existencia de diversos obstáculos a la cooperación internacional al desarrollo que tienen su raíz en problemas existentes de la sociedad global. La configuración del modelo de convivencia global para la sostenibilidad de la vida se ve directamente afectada por dichos obstáculos.

Frente a los resultados insatisfactorios de la cooperación internacional al desarrollo, se ha continuado mejorando su sistematización. El marco y el contenido de la ayuda al desarrollo han sufrido grandes cambios, y la comunidad internacional está trabajando para determinar el proceso de la calidad de la ayuda, con el propósito de mejorar su eficacia y aumentar la transparencia. Asimismo, con el fin de incrementar la eficacia de la ayuda al desarrollo, se han tomado diversos acuerdos, entre ellos, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el Consenso de Monterrey, y la Declaración de París. Posteriormente, ha habido otros intentos de mejora, y se han establecido las directrices principales para mejorar la ayuda, así como indicadores de evaluación de la eficacia de ayuda y métodos para mejorarla. En la actualidad, los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) definen la dirección común que se persigue. Por un lado, dichos objetivos indican los problemas a los que se enfrenta el desarrollo internacional. Por otro lado, la Agenda 2030 nos brinda una oportunidad para articular una acción colectiva frente a los problemas de la sociedad global. Uno de los valores fundamentales de la Agenda 2030 es «el no dejar a nadie atrás»,

lema que resume claramente la esencia del pensamiento y valores de la política de cooperación en lo que respecta a las relaciones internacionales y la responsabilidad compartida de los países.

Desde esta perspectiva, es pertinente evaluar la cooperación dentro del contexto internacional. En muchos casos, los donantes tanto de la cooperación tradicional como de la cooperación Sur-Sur utilizan dicha ayuda como un instrumento eficaz para lograr intereses políticos clave, lo cual, en ocasiones, obstaculiza el logro de los objetivos de la ayuda para el desarrollo mundial. Por lo tanto, el análisis del efecto de la cooperación china desde la perspectiva de las relaciones internacionales también es un aspecto relevante de esta tesis. Si bien este aspecto no pertenece al centro del debate sobre el desarrollo sostenible, la ayuda al desarrollo sirve a la diplomacia china, siendo la expansión de la ayuda a gran escala una de sus prioridades de China. Además, para lograr los objetivos de desarrollo, es necesario garantizar la cantidad de ayuda financiera que se prometen por los donantes: el aumento la ayuda al desarrollo al 0,7 % del ingreso nacional. Es un hecho indiscutible que la ayuda financiera contribuye el crecimiento económico de los países beneficiarios, pues contribuye a resolver la insuficiencia de ahorro interno, alivia la escasez de divisas, ayuda a ciertos países a capear las crisis económicas, a la vez que estabiliza la situación económica regional y mundial.

No obstante, en la práctica, la ayuda al desarrollo también produce efectos negativos: el crecimiento económico de los países beneficiarios a veces va acompañado de la generación de «pobreza social» en lo que se refiere a la intensificación de los conflictos sociales. Por lo tanto, para combatir este «crecimiento sin desarrollo», se debe prestar más atención a cuestiones sociales como la desigualdad de riqueza, de género, en educación, en atención médica, etc., e incluso al desarrollo sostenible y el desarrollo de los derechos humanos, con el fin de perfeccionar las reglas que rigen la cooperación internacional.

Mientras esto sucede, los requisitos para la reforma de la gobernanza de los países beneficiarios son una parte importante en el proceso de ayuda, pues desempeña un papel relevante en la mejora de la eficacia de la ayuda. Esto se debe a que la transmisión de las

ideologías de gobernanza avanzada desde los países donantes hasta los receptores favorece la mejora del nivel de gobernanza de estos e impulsa su desarrollo. En resumen, la persistencia en la cooperación en el entorno internacional, la mejora de las reglas y de la financiación de la cooperación y una ayuda más eficaz son los desafíos comunes a los que nos enfrentamos.

Si aceptamos dichos desafíos, obviamente, seguiremos mejorando el sistema de cooperación internacional al desarrollo. En este sentido, también se observa que las dinámicas y las tendencias de la cooperación están evolucionando y que esta está creciendo, lo que se refleja en los esfuerzos para ampliar la gama de actores e instrumentos y en la ambición de aumentar la eficacia de cooperación, sobre todo en lo que se refiere a la cooperación Sur-Sur.

Desde este punto de vista, por un lado, se reconoce la contribución de la cooperación Sur-Sur al desarrollo internacional y que esta ha aportado nuevas dimensiones al horizonte de la cooperación. Estas han sido denominadas como *cooperación técnica entre países en desarrollo* (CTPD) y *cooperación económica entre países en desarrollo* (CEPD). A medida que crece el número de países emergentes, se amplía el alcance de la cooperación. De acuerdo con los términos de la concesión, la financiación en el marco de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo prevé tres partes: 1) la ayuda financiera para el desarrollo en virtud de la definición del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD); 2) actividades de financiamiento para el desarrollo que no cumplen con los criterios de prioridad definidos por el CAD para la asistencia oficial; 3) actividades comerciales y de inversión relacionadas con el desarrollo. En este sentido, a través del financiamiento en el marco de la cooperación Sur-Sur, se está haciendo todo lo posible por el desarrollo económico. Basada en el reconocimiento de que «todos están en desarrollo», la cooperación Sur-Sur se caracteriza por sus condiciones políticas menos exigentes y una cooperación más amplia. Debido a su enfoque de conseguir beneficios mutuos en el sistema internacional y de lograr resultados con los que todos ganan, la cooperación Sur-Sur ofrece a los países receptores un modelo de cooperación alternativo, que complementa la cooperación tradicional.

Por otro lado, no se puede caracterizar la cooperación Sur-Sur como la nueva fuerza absoluta, ya que no modifica la esencia de la concepción, tanto por las asimetrías existentes en la sociedad global como porque tiene una serie de debilidades que le impiden resolver los problemas fundamentales que impiden el desarrollo global. En comparación con la cooperación tradicional, que cuenta con una amplia gama de estructuras y marcos institucionales, no existe una institución internacional de cooperación Sur-Sur que tenga la capacidad de recabar información y monitorear sus datos. Todo ello hace que la cooperación Sur-Sur sea algo confusa en términos de reglamento, gestión y evaluación. La falta de comparabilidad y uniformidad en los datos para evaluar sus esfuerzos es debida en parte a diferentes interpretaciones de la connotación y denotación de la cooperación Sur-Sur al desarrollo. La ambigüedad de la definición, la opacidad de los datos de la ayuda y la falta de coordinación entre los organismos que brindan ayuda sin duda obstaculizan los esfuerzos para aumentar la eficacia de la cooperación Sur-Sur para desarrollo. En resumen, la cooperación Sur-Sur se enfrenta a los siguientes desafíos: debe definir claramente el concepto y los objetivos de la cooperación Sur-Sur; establecer las reglas de la cooperación Sur-Sur; mejorar la eficacia de la ayuda y aliarse con la cooperación tradicional para lograr un desarrollo global sostenible.

La ayuda externa, como ya se indicó, es una práctica llevada a cabo por las políticas de la sociedad internacional y ha desempeñado un papel crucial en la evolución de las relaciones internacionales. Debido a la intrincada interdependencia entre los estados, la cooperación y el ofrecimiento de ayuda a veces pueden ser la solución a los conflictos internacionales. El interés nacional es una de las motivaciones más frecuentes para que un país brinde ayuda externa. Entre las explicaciones para este comportamiento, la teoría del realismo es la más representativa. La ayuda externa, a través de métodos no violentos, es por tanto una herramienta útil para el desarrollo de los países donantes, lo que revela la naturaleza egoísta de la ayuda. En contraste, las teorías supranacionales como el liberalismo y el constructivismo sugieren que los países donantes cumplen con los requisitos básicos para ser miembros multilaterales en organismos internacionales siempre que demuestren la racionalidad de la ayuda externa que realizan. El trabajo para

el desarrollo realizado por dichos países donantes estaría claramente motivado por el altruismo y tendría lugar en el marco de una filosofía optimista e incrementalista. En aras de la persistencia de la desigualdad mundial, la cooperación Sur-Sur dentro de la teoría marxista pone el énfasis en la reconstrucción del sistema económico internacional para lograr la igualdad económica y la emancipación de toda la humanidad. Así pues, a veces no es fácil distinguir claramente si las motivaciones surgen de comportamientos egoístas o altruistas, puesto que la complejidad del comportamiento estatal hace que las acciones de la ayuda externa se evalúen teniendo en cuenta diversos aspectos. Se afirma que la cooperación Sur-Sur nació para que los estados del hemisferio sur consiguieran la independencia nacional y mejoraran su posición en el ámbito internacional. Incluso ahora, la cooperación Sur-Sur todavía parece más una asociación para conseguir mayores derechos en el sistema internacional, para ampliar la influencia internacional de los estados del sur y hasta para transformar el orden internacional. Por lo tanto, la cooperación Sur-Sur es fuertemente impulsada por el interés nacional, la geoestrategia y factores económicos. De esta manera, los países en desarrollo mejoran constantemente, a nivel político, su capacidad para participar en los asuntos internacionales, creando y participando en varios sistemas internacionales regionales y globales. En el frente económico, los países en desarrollo son cada vez más competentes en la aplicación de las reglas económicas del mercado internacional, y se esfuerzan por promover gradualmente la integración regional o global. China está emergiendo gradualmente como representante de los países recién industrializados y está tratando de revitalizar la cooperación Sur-Sur.

China ha promovido la cooperación Sur-Sur desde 1950, pero en los diferentes periodos históricos, la ayuda externa ha mostrado distintas características, influenciadas por el desarrollo nacional y las transformaciones internacionales. Así, esta ayuda se ha caracterizado principalmente por servir para propósitos políticos, centrándose en la construcción económica en el mercado interior, donde también se ha destinado una cantidad menor de ayuda externa a lograr dicho objetivo de crecimiento económico; y luego aumentando significativamente la ayuda con el respaldo de la política de la Franja y la Ruta. Al promover la acumulación de riqueza, la ayuda china se ha convertido en un

instrumento fundamental para que China pueda participar en la gobernanza del desarrollo global.

En comparación con la cooperación tradicional, la cooperación china posee las siguientes características:

- 1) Políticamente, enfatiza la ausencia de condiciones adicionales y la cooperación igualitaria y horizontal;
- 2) Se centra en el desarrollo económico, especialmente en el desarrollo endógeno con cambio estructural;
- 3) Amplía el contenido de la ayuda, poniéndose de relieve el discurso «más allá de ayuda»; la combinación «ayuda + comercio + inversión» promueve el desarrollo económico;
- 4) Desde el punto de vista pragmático, hace hincapié en las ventajas comparativas de los países, y aprovechando su propia experiencia para lograr el desarrollo, intenta resolver los problemas urgentes a los que se enfrentan los países en desarrollo.

En lugar de centrarse en la ayuda eficaz, China presta más atención al desarrollo eficaz, más orientado a los resultados del desarrollo. En concreto, presta mayor atención a cuestiones urgentes de los países beneficiarios como el logro del crecimiento económico, el aumento del empleo y la reducción de la pobreza a corto plazo, es decir, aquello que estorba más el desarrollo, y posteriormente, se centrará en otros obstáculos para alcanzar el bienestar social.

En la actualidad, China acaba de establecer una agencia de cooperación para el desarrollo internacional como mecanismo para gestionar las políticas de ayuda externa, que incluye la implementación, seguimiento y evaluación de los resultados de la ayuda al desarrollo. Por un lado, hay que enfatizar que dicho mecanismo es consistente con los indicadores de eficacia de la ayuda que se emplean para la cooperación tradicional. Por otro lado, está previsto que esta herramienta mejore la calidad de la ayuda al desarrollo sobre la base de la experiencia de China. El sistema de cooperación china aún se encuentra

en sus inicios, por lo que la promoción del comercio, la inversión y los motivos económicos egoístas de China todavía desempeñan un papel relevante. Dado que China aún se está en una situación de en vías de desarrollo, solo que la velocidad de su desarrollo es distinta, lo cual produce asimetrías, su cooperación es solo hasta cierto punto consistente con la idea del *win-win*. No obstante, la característica obvia de la «cooperación aliada» debilita la eficacia de la ayuda.

En esta nueva etapa de definición de estrategias en la política de asuntos exteriores china con las principales economías mundiales, lo que motiva la cooperación china es su necesidad de tener una voz política en el escenario internacional. En este sentido, el deseo de China es pasar de ser un país grande a ser un país fuerte, de ser una potencia regional a ser una potencia global, y de ser un espectador a desempeñar un papel activo en los asuntos internacionales, incluido el diseño de un nuevo sistema internacional. A través de la cooperación, China busca crearse una buena reputación, a la vez que promueve su imagen de *soft power*, para, a partir de allí, mejorar su estatus internacional. Al mismo tiempo, dado que se requiere una gran cantidad de materias primas para satisfacer la creciente demanda de suministro del mercado interno chino, el abastecimiento desde el mercado exterior también es uno de los factores pueden contribuir a impulsar una mayor cooperación.

Inevitablemente, el ascenso de China ha provocado que los anteriores líderes del sistema internacional vigilen con recelo a la potencia emergente. Por ello, en este momento, no es posible el acuerdo entre «los defensores viejos», liderados por los Estados Unidos, y la «facción emergente». Para alcanzar su objetivo de modificar el orden internacional, China ha apostado por incrementar la influencia del yuan (moneda de China), establecer el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y cooperar intensamente con otros países emergentes. Por esta razón, el politólogo Yan Xuetong opina que en la sociedad internacional actual no se dan las condiciones para que se produzca un periodo como el de la Guerra Fría, sino que paulatinamente surgirá una nueva bipolaridad (Yan, 2015). Sin embargo, China utiliza principalmente medios económicos para lograr los objetivos para su ascenso, y aunque no hay forma de demostrarlo, no se puede negar que el ascenso de China, a la larga, modificará el orden internacional

establecido. No obstante, dada la escalada en los conflictos internacionales y la actual actitud de «calma» de China, probablemente, la iniciativa de la Franja y la Ruta se llevará a cabo de una manera más sutil, haciendo hincapié en la cooperación con organizaciones no gubernamentales o instituciones privadas que deseen ampliar su actividades en los países del sur (poniendo el énfasis en los resultados en lugar de en las actividades para desarrollo en sí) y promoviendo su imagen de *soft power* («contar bien los cuentos chinos»), es decir, haciendo que la expansión de China sea encubierta y discreta.

Las iniciativas de cooperación china en América Latina sirven como una prueba más de la evolución de la posición de China en los procesos de ayuda, lo cual afecta a las relaciones entre China y los países latinoamericanos. Cuando se investiga el *statu quo*, los instrumentos y los sectores específicos de la cooperación china en Latinoamérica, se revelan claramente las motivaciones de dicha cooperación. En la década de los sesenta, China exportaba productos primarios a América Latina e importaba productos manufacturados. A través de la globalización y una serie de reformas de política económica, China se ha convertido en el mayor socio comercial de América Latina y el segundo mayor inversor, creciendo también rápidamente el financiamiento chino en esa región.

El hecho de que los países latinoamericanos posean más experiencia que China en la ayuda internacional al desarrollo, por haber recibido la ayuda tradicional durante un largo periodo tiempo, ha permitido que la economía y la sociedad latinoamericanas ya hayan logrado cierto desarrollo durante ese proceso. Pero después de este largo periodo de ayuda, el desarrollo en la región todavía no se ha completado, mostrando tendencias fragmentarias, y algunos países e incluso han caído en la trampa de deuda. Los países latinoamericanos también se han comprometido con la cooperación Sur-Sur desde hace muchos años y la han llevado a cabo mediante las diversas modalidades de cooperación: bilateral, trilateral y regional. Si bien el desarrollo social ha experimentado un declive en los últimos años, tradicionalmente, las naciones latinoamericanas siempre le han otorgado una prioridad mayor que al desarrollo económico y ambiental sostenible.

En 2015, China estableció el marco de la cooperación «1+3+6» entre China y América Latina con el apoyo del Plan de Cooperación China-Estados Latinoamericanos y Caribeños (2015-2019) y de otros instrumentos, como «comercio + inversión + ayuda», con el fin de buscar activamente la cooperación en 6 áreas: energía, construcción de infraestructuras, agricultura, manufactura, innovación científica y técnica y tecnología informática. En este punto, se pone de relieve que, desde el punto de vista pragmático, el uso combinado de la tecnología y experiencia chinas sería la solución más adecuada para satisfacer las necesidades urgentes de los países latinoamericanos, aprovechándose de este modo las ventajas comparativas de China. Mientras tanto, China continúa abordando el exceso de capacidad productiva de su industria y su problema de abastecimiento de materias primas mediante el plan *Made in China 2025 con el fin de* garantizar la circulación de mercancías chinas en la cadena global de valor. Lo que explica hasta cierto punto su propuesta de *win-win*. En el desarrollo de China se ha puesto más énfasis en el crecimiento económico y posiblemente se resuelvan más adelante los conflictos sociales con el gobierno autoritario. No obstante, debido a la desigualdad, es fácil que se produzca más controversia social, por lo que el desarrollo sostenible sería un dilema a largo plazo.

En lo que se refiere a las relaciones internacionales, posiblemente China podría ampliar su influencia en América Latina, y de esa manera, ir afianzando su imagen como país importante en los asuntos internacionales. En la lucha por el derecho legal al reconocimiento diplomático de Taiwán, los países latinoamericanos, sobre todo los caribeños, son el principal objeto de competencia entre China y Taiwán. En la actualidad, China ya ha recibido más apoyo por la gran cantidad de cooperación que lleva a cabo allí. Además, la continua expansión de la influencia de China en América Latina inevitablemente despertará la vigilancia de los Estados Unidos, por lo que se intensificará la competencia entre las dos grandes potencias en esta región. No obstante, no hay suficiente evidencia que demuestre que China tenga la capacidad de desafiar la hegemonía de los Estados Unidos, ni hay pruebas suficientes de que China quiera iniciar un conflicto «caliente» con Estados Unidos, a pesar de que China siga aumentando paulatinamente su influencia en América Latina y posiblemente en otras partes del mundo. De momento, la presencia de China en América Latina se debe principalmente a factores

económicos, lo que representa un desafío menor para la influencia de Estados Unidos en la región.

En definitiva, en el proceso en curso de la revisión de la política de cooperación internacional en el marco de la transformación internacional hacia una reconfiguración de los elementos dinámicos que conforman la realidad, fácilmente se encuentran las exigencias imprescindibles de cambio que los nuevos desafíos presentan. Si bien la cooperación Sur-Sur complementa la cooperación al desarrollo tradicional, como una acción alternativa, al mismo tiempo, otorga una nueva dimensión para el logro del desarrollo internacional. Sin embargo, esta cooperación comporta diversos conflictos que ponen en riesgo la sostenibilidad. La presencia de China resulta imprescindible para mantener, ampliar y mejorar los objetivos de la cooperación Sur-Sur. Y diversos criterios relacionados con la pertinencia de la cooperación china han llevado a identificar las características de la política de cooperación china como objeto de análisis de este trabajo. Sin duda, China continuará intensificando sus esfuerzos en la cooperación Sur-Sur, especialmente en su cooperación al desarrollo de América Latina, sin embargo, a pesar del hecho de que su política podría dar como resultado que el desarrollo económico se logre rápidamente, hasta ahora, la consideración de los beneficios prácticos ha prevalecido sobre los objetivos para el desarrollo internacional. Así, con el fin de lograr un desarrollo sostenible, sería un acierto si China reconociera los beneficios de la cooperación tradicional, prestara más atención a la ayuda social y perfeccionara los mecanismos para una cooperación más eficaz.

Este trabajo interpreta y evalúa principalmente el *statu quo* de la cooperación internacional al desarrollo, y espera contribuir al estudio del modelo de cooperación Sur-Sur de China. Las exigencias actuales de factores políticos (necesidades en las relaciones internacionales) y factores económicos (demandas del mercado interno) constituyen una parte fundamental de la cooperación al desarrollo china, especialmente en América Latina. No obstante, probablemente, la cooperación china se ajustará gradualmente a los objetivos del desarrollo internacional. Por consiguiente, el estudio de las motivaciones y de la eficacia de la cooperación, derivada de la combinación de ayuda eficaz y desarrollo eficaz, será el foco de futuras investigaciones sobre ese tema.

BIBLIOGRRAFÍA

- AidData. (2008). *CDB contributes \$4 billion to China-Venezuela joint fund: Tanche*. Williamsburg, VA: AidData.
- Alexander, C. (2018). The soft power of development: Aid and assistance as public diplomacy activities. En J. Servaes (Ed.), *Handbook of communication for development and social change* (pp. 280-289). Singapore City: Springer Nature.
- Alonso, J., & Glennie, J. (2015). *What is development cooperation 2016?* (Development Cooperation Forum Policy Brief núm. 1). Development Cooperation Forum, Naciones Unidas.
- Álvarez, S. M. (2012). Una introducción a la cooperación internacional al desarrollo. *Revista electrónica de Derecho de la Universidad de La Rioja*, 10, 285-309.
- Arrighi, G., Barr, K., & Hisaeda, S. (2001). La transformación de la empresa. En G. Arrighi, & B. Silver (Eds.), *Caos y orden sistémico en el sistema mundo moderno* (pp. 105-156). Madrid: Akal.
- Ba Sow, C., & De la Rosa, G. (2017). Derecho humano al desarrollo y cooperación internacional al desarrollo. *E-DHC*, 7, 8-18.
- Banco Mundial. (2021). *Informe anual*. Washington, DC: Grupo Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2022). *Datos de libre acceso del Banco Mundial*. Página web del Banco Mundial. Consultada, el 20 de enero de 2021: <https://datos.bancomundial.org/>
- Banco Mundial. (2022). *World Bank country and lending groups*. Página web del Banco Mundial. Consultada el 27 de junio de 2022: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>
- Banco Popular de China. (2022). *El informe sobre la internacionalización del yuan* [人民币国际化报告]. Pekín: Banco Popular de China [中国人民银行].

- Bárcena, A., De Miguel, C. J., Núñez, G., Gómez, J. J., Acquatella, J., & Acuña, G. (2002). *Financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: De Monterrey a Johannesburgo*. Johannesburgo: CEPAL.
- Barrett, S. (2007). *Why cooperate? The incentive to supply global public goods*. Oxford: Oxford University Press.
- Barría, C. (2021, 15 de octubre). *La estratégica red de puertos que China controla en el mundo y cómo está avanzando en América Latina*. BBC News Mundo. Recuperado el 10 de mayo de 2022: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-58849114>
- Bernal, R. (2016). Contemporary Latin American thinking on international relations: Theoretical, conceptual and methodological contributions. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 59(1), 1-32.
- Bernhardt, T. (2016). El comercio Sur-Sur y Sur-Norte: ¿Cuál contribuye más al desarrollo de Asia y América del Sur? Ideas a partir de la estimación de elasticidades-ingreso de la demanda de importaciones. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, 118, 101-120.
- Besharati, N. (2018). The quest to measure South-South cooperation. *Southern Voice*. Recuperado el 20 de abril de 2021: <http://southernvoice.org/the-quest-to-measure-south-south-cooperation/>
- Boni, A. (2010). El sistema de la cooperación internacional al desarrollo: Evolución histórica y retos actuales. En C. Calabuig, & M. Gómez (Eds.), *La cooperación internacional para el desarrollo* (pp. 7-52). Valencia: Universidad Politécnica de Valencia.
- Borgatti, S. P., & Everett, M. G. (2000). Models of core/periphery structures. *Social Networks*, 21(4), 375-395.
- Borrell, J. (2020, 19 de octubre). *Latin America-Europe: The 'other' transatlantic relationship*. European Union External Action. Recuperado el 10 de julio de 2022:

https://www.eeas.europa.eu/eeas/latin-america-europe-%E2%80%98other%E2%80%99-transatlantic-relationship_en

- BP World Energy Statistics. (2022). *BP statistical review of world energy*. Londres: BP World Energy Statistics.
- Bräutigam, D. (2011). Aid with Chinese characteristics: Chinese foreign aid and development finance meet the OCDE-DAC aid regime. *Journal of International Development*, 23(5), 752-764.
- Brazys, S., & Dukalskis, A. (2019). Rising powers and grassroots image management: Confucius institutes and China in the media. *Chinese Journal of International Politics*, 12(4), 557-584.
- Breslin, S. (2013). China and the global order: Signalling threat or friendship? *International Affairs*, 89(3), 615-634.
- Brookfield, H. (1975). *Interdependent development*. Londres: Routledge.
- Bueno de Mesquita, B., & Smith, A. (2007). Foreign aid and policy concessions. *The Journal of Conflict Resolution*, 51(2), 251-284.
- Buscema, C. (2020). La cooperación internacional: Entre caos y el gobierno del mundo. En S. Caria, & I. Giunta (Eds.), *Pasado y presente de la cooperación internacional: Una perspectiva crítica desde las teorías del sistema mundial* (pp. 29-58). Quito: Editorial IAEN.
- Cai, F., & Wang, D. W. (2005). China's demographic transition: Implications for growth. En R. Garnaut, & L. G. Song (Eds.), *China boom and its discontents* (pp. 34-50). Canberra: Asia Pacific Press.
- Cai, F., Lin, Y. F., Zhang, X. S., Zhu, L., & Lv, Z. (2018). 40 años de Reforma y Apertura y desarrollo económico de China [改革开放 40 年与中国经济发展]. *Dinámica Económica[经济学动态]*, 8, 4-17.

- Camargo, A. J. (2008). Fundamentos para el uso de instrumentos fiscales en la política ambiental: Una aproximación al caso colombiano. *Documento Web*, 33, 1-101.
- Carmody, P., Zajontz, T., & Reboredo, R. (2022). From ‘debt diplomacy’ to donorship? China’s changing role in global development. *Global Political Economy*, 1(2), 198-217.
- Castro, J. (2017, 26 de marzo). *China encabeza la inteligencia artificial*. Clarín Economía. Recuperado el 11 de mayo de 2022: https://www.clarin.com/economia/china-encabeza-inteligencia%20artificial_0_SJnYaTMnl.html
- Caubet, M., Heriquez, I., & Pavez, L. (2019). Los impactos de la iniciativa de la Franja y la Ruta en el desarrollo territorial y económico interno en la República Popular China. En M. Bogado, M. Caubet, & F. Staiano (Eds.), *China: Una nueva estrategia geopolítica y global. La iniciativa de la franja* (pp. 45-56). La Plata: Instituto de Relaciones Internacionales y Centro de Estudios Chinos de la UNLP.
- Cederman, L. E., & Rao, M. P. (2001). Exploring the dynamics of the democratic peace. *Journal of Conflict Resolution*, 45(6), 818-833.
- CEPAL. (2018a). *Explorando nuevos espacios de cooperación entre América Latina y el Caribe y China*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL. (2018b). *Nuevos desafíos y paradigmas: Perspectivas sobre la cooperación internacional para el desarrollo en transición*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL. (2019). *Economic survey of Latin America and the Caribbean: Brazil*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Chan, S. I., & Song, W. (2020). Telling the China story well: A discursive approach to the analysis of Chinese foreign policy in the “Belt and Road” initiative. *Chinese Political Science Review*, 5(3), 417-437.

- China Eximbank. (2020). *The Export-Import Bank of China annual report 2019*. Pekín: The Export-Import Bank of China.
- China Media Project. (2021, 16 de abril). *Telling China's Story Well*. China Media Project. Recuperado el 31 de marzo de 2023: https://chinamediaproject.org/the_ccp_dictionary/telling-chinas-story-well/
- Chinese government. (2016, 24 de noviembre). *Full text of China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean*. People's Daily Online. Recuperado el 8 de agosto de 2022 <http://en.people.cn/n3/2016/1124/c90000-9146474.html>
- Clinton, H. (2011). America's pacific century. *Foreign Policy*, 189, 56-63.
- Collier, P., & Hoeffler, A. (2004). Aid, policy and growth in post-conflict societies. *European Economic Review*, 48(5), 1125-1145.
- Council of the European Union. (2013). *Santiago declaration*. Santiago de Chile: European Council.
- Creuzfeldt, B. (2016). China and the U.S. in Latin America. *Revista Científica General José María Córdova*, 14(17), 23-40.
- Crivelli, E. (2020). Perspectivas para América Latina en el caos y orden del sistema mundo moderno. En S. Caria, & I. Giunta (Eds.), *Pasado y presente de la cooperación internacional: Una perspectiva crítica desde las teorías del sistema mundial* (pp. 293-258). Quito: Editorial IAEN.
- Cui, W. X., & Huang, M. B. (2021). *Introducción al desarrollo internacional [国际发展学概论]*. Shanghai: Universidad de Fudan [复旦大学].
- Custer, S., Dreher, A., Elston, T. B., Fuchs, A., Ghose, S., Lin, J., Malik, A., Parks, B. C., Russell, B., Solomon, K., Strange, A., Tierney, M. J., Walsh, K., Zaleski, L., & Zhang, S. (2021). *Tracking Chinese Development Finance: An Application of AidData's TUFF 2.0 Methodology*. Williamsburg, VA: AidData at William & Mary.

- Cypher, J. M. (2014). *The process of economic development* (4.^a ed.). Londres: Routledge.
- De Brunhoff, S., & Jetin, B. (2000). The tobin tax and the regulation of capital movements. En W. Bello, N. Bullard, & A. Malhotra (Eds.), *Global Finance. New Thinking on Regulating Speculative Capital Markets* (pp. 1-20). Londres: Zed Books.
- De León, O. (2017). Evolución económica y estrategias de desarrollo en América Latina. En J. A. Sotillo, & B. Ayllón (Eds.), *Las transformaciones de América Latina: Cambios políticos, socioeconómicos y protagonismo internacional* (pp. 34-68). Madrid: Catarata.
- Denmark, A. (2018, 27 de febrero). *Competing with China in the Indo-Pacific*. Wilson Center Recuperado el 22 de agosto de 2022: <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/competing-china-the-indo-pacific>
- Ding, S. B., & Kan, D. Y. (2007). Una interpretación de la ayuda externa desde la teoría del intercambio social [对外援助的社会交换论阐释]. *Estudios Políticos Internacionales [国际政治研究]*, 3, 38-55.
- Domínguez, J. (2006). *China's relations with Latin America: Shared gains, asymmetric hopes*. Washington, DC: Inter-American Dialogue.
- Domínguez, R. (2017). La princesa y el dragón: Cooperación china en América Latina y más allá. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 4(2), 3-27.
- Domínguez, R. (2018). Hacia un régimen internacional de cooperación Sur-Sur: Últimos avances sobre el monitoreo y la evaluación. *Estado Abierto*, 2(2), 49-107.
- Domínguez, R. (2019a). Samir Amin (1931-2018) y el desarrollo desigual. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 8(2), 230-254.
- Domínguez, R. (2019b). La constelación del sur: La cooperación Sur-Sur en el cuarenta aniversario del Plan de Acción de Buenos Aires. En R. Domínguez, G. Lo Brutto, & J. Surasky (Eds.), *La constelación del sur: Lecturas históricocríticas de la*

- cooperación Sur-Sur* (pp. 13-131). Puebla: BUAP y Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria.
- Dreher, A., & Fuchs, A. (2015). Rogue aid? An empirical analysis of China's aid allocation. *Canadian Journal of Economics*, 48(3), 988-1023.
- Dussel, E. (2015, 16 de septiembre). *China's evolving role in Latin America: Can it be a win-win?*. Atlantic Council. Recuperado el 20 de agosto de 2022: <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/china-s-evolving-role-in-latin-america-can-it-be-a-win-win/>
- Eduardo, S. (2018). El bloque BRICS: ¿Instrumentos para el desarrollo de los países emergentes? *Revista de Economía Crítica*, 25, 105-118.
- Eggen, Ø., & Roland, K. (2014). *Western aid at a crossroads: The end of paternalism*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Eijk, C. (2018). *The essence of politics*. Amsterdam: Amsterdam University press.
- El Shafei, A., & Metawe, M. (2022). China drive toward Africa between arguments of neo-colonialism and mutual-beneficial relationship: Egypt as a case study. *Review of Economics and Political Science*, 7(2), 137-152.
- Esteban, G., & Trivi, N. (2019). La nueva Ruta de la Seda y la disputa por el poder mundial. En L. Bogado, M. Caubet, & F. Staiano (Eds.), *China: Una nueva estrategia geopolítica y global. La iniciativa de la franja* (pp. 96-111). La Plata: Instituto de Relaciones Internacionales y Centro de Estudios Chinos de la UNLP.
- Esteves, P., & Assunção, M. (2014). South-south cooperation and the international development battlefield: Between the OCDE and the UN. *Third World Quarterly*, 35(10), 1775-1790.
- European Commission. (2016). *Paris Agreement*. Página web de la Comisión Europea. Recuperada el 11 de noviembre de 2021: <https://climate.ec.europa.eu/eu->

action/international-action-climate-change/climate-negotiations/paris-agreement_en

- Eurostat. (2020). *Archive: Development aid statistics* (Conjunto de datos). Recuperado del sitio web de Eurostat, el 25 de julio de 2022: https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Archive:Development_aid_statistics&oldid=24866
- Fan, Y. (2008). Interés relativo, interés absoluto y ayuda exterior: La evolución de las preferencias de los donantes después de la Segunda Guerra Mundial [相对利益、绝对利益和对外援助: 二战后援助国收益偏好的历史演变]. *Estudios Europeos [欧洲研究]*, 6, 79-94.
- Fang, C. P., & Feng, X. Z. (2002). El debate de paradigmas en la investigación del interés nacional: Neorrealismo, neoliberalismo y constructivismo [国家利益研究的范式之争: 新现实主义, 新自由主义和建构主义]. *Foro Internacional [国际论坛]*, 4(3), 53-59.
- Ffrench Davis, R. (2016). Chile y la financiación innovadora para el desarrollo: Una experiencia para hacer globalización inclusiva. *Estudios Internacionales*, 48(183), 67-92.
- Finnemore, M., & Sikkink, K. (2001). Tanking stock: The constructivist research program in international relations and comparative politics. *Annal Review of Political Science*, 4, 391-416.
- Fischer, A. M. (2009). Putting aid in its place: Insights from early structuralists on aid and balance of payments and lessons for contemporary aid debates. *Journal of International Development*, 21, 856-867.
- Flint, C. (2001). The geopolitics of laughter and forgetting: A world-systems interpretation of the post-modern geopolitical condition. *Geopolitics*, 6(3), 1-16.

- Flores, A. (2022, 29 de diciembre). *Nicaragua y China firman memorándum de entendimiento para el intercambio cultural*. El 19 Digital. Recuperado el 5 de abril de 2023: <https://www.el19digital.com/articulos/ver/titulo:135657-nicaragua-y-china-firman-memorandum-de-entendimiento-para-el-intercambio-cultural>
- Frenkel, A., & Blinder, D. (2020). Geopolítica y cooperación espacial: China y América del Sur. *Desafíos*, 32(1), 1-30.
- FMI. (2016, 30 de septiembre). *El FMI incorpora el renmimbi chino a la cesta del derecho especial de giro*. Fondo Monetario Internacional. Recuperado el 10 de abril de 2022 <https://www.imf.org/es/News/Articles/2016/09/29/AM16-NA093016IMF-Adds-Chinese-Renminbi-to-Special-Drawing-Rights-Basket>
- Fresnillo, L., & Gómez Olivé, D. (2011). *La cooperación financiera en España*. Madrid: Unigráficas.
- Fues, T. (2016, 11 de abril). *South-South cooperation: Global force, uncertain identity*. German Institute of Development and Sustainability. Recuperado el 29 de abril de 2021: <https://www.idos-research.de/en/the-current-column/article/south-south-cooperation-global-force-uncertain-identity-1/>
- G77. (2000). *Cumbre del sur del Grupo de los 77: Reunión de altos funcionarios*. Habana: Grupo de los 77.
- G77. (2005). *Doha plan of action*. Doha: Group of 77.
- Gallagher, K., & Margaret, M. (2022). *China-Latin America finance database* (Conjunto de datos). Recuperado de Inter-American Dialogue, el 14 de agosto de 2022: https://www.thedialogue.org/map_list/
- Gálvez, R., Rosselot, S., & Sáez, B. (2022). *Inversiones de China en el Cono Sur de América Latina*. Santiago de Chile: Fundación SOL.
- García, M. (2019, s. f.). *Modalidades de cooperación internacional*. PROADE. Recuperado el 19 de noviembre de 2021:

<https://www.asociacionproade.org/blog/modalidades-de-cooperaci%C3%B3n-internacional/>

Gilpin, R. G. (1984). The richness of the tradition of political realism. *International Organization*, 38(2), 287-304.

Gobierno chino. (2008, 5 de noviembre). *Texto íntegro del documento sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe*. Observatorio de la Política China. Recuperado el 8 de agosto de 2022: <https://politica-china.org/secciones/documentacion/texto-integro-del-documento-sobre-la-politica-de-china-hacia-america-latina-y-el-caribe-2>

Gobierno de México. (2015, 23 de diciembre). *México consolidó en 2015 el sistema nacional de cooperación internacional para el desarrollo*. Gobierno de México. Recuperado el 23 de enero de 2021: <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-consolido-en-2015-el-sistema-nacional-de-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo>

Gómez, E. (2019). *South-South and triangular cooperation in Latin America*. European Parliamentary Research Service. Recuperado el 1 de agosto de 2022: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635607/EPRS_BRI\(2019\)635607_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635607/EPRS_BRI(2019)635607_EN.pdf)

Gómez, V. (2014). *Guía de modalidades e instrumentos de cooperación de la AECID*. Madrid: AECID.

González, R. (2017). South-South relations under world market capitalism: The state and the elusive promise of national development in the China-Ecuador resource-development nexus. *Review of International Political Economy*, 24(5), 881-903.

Gray, K., & Gills, B. K. (2016). South–South cooperation and the rise of the global south. *Third World Quarterly*, 37(4), 557-574.

Griffin, K., & Enos, J. (1970). Foreign assistance: Objectives and consequences. *Economic Development and Culture Change*, 18(3), 313-327.

- Grieger, G. (2014). *EU-Latin America relations*. Recuperado del sitio web del European Parliamentary Research Service, el 26 de junio de 2022: <https://www.europarl.europa.eu/EPRS/140763REV1-EU-Latin-America-relations-FINAL.pdf>
- Haesbaert, R. (2013). Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. *Cultural y Representaciones Sociales*, 8(15), 9-42.
- Hall, D. (2013). Primitive accumulation, accumulation by dispossession and the global land grab. *Third World Quarterly*, 34(9), 1582-1604.
- Hall, J., Sobel, R., & Crowley, G. (2010). Institutions, capital, and growth. *Southern Economic Journal*, 77(2), 385-405.
- Hart, M., & Johnson, B. (2019, 28 de febrero). *Mapping China's global governance ambitions*. Center for American Progress. Recuperado el 22 de abril de 2022: <https://www.americanprogress.org/article/mapping-chinas-global-governance-ambitions/>
- Harvey, D. (2001). *Spaces of capital: Towards a critical geography*. Nueva York: Routledge.
- Haug, S., & Kamwengo, C. M. (2022). Africa beyond 'South-South cooperation': A frame with limited resonance. *Journal of International Development*, 35(4), 549-565.
- Hernández, J. C. (2018). ¿Un nuevo norte en el sur?: La cooperación china en América Latina y el Caribe. *Análisis GESI*, 22(1), 1-9.
- Hettne, B. (1995). *Development theory and the three worlds: Towards and international political economy of development*. Harlow: Longman.
- Hettne, B., & Söderbaum, F. (1998). The new regionalism approach. *Politeia*, 17(3), 6-21.
- Hettne, B., & Söderbaum, F. (2000). Theorising the rise of regionness. *New Political Economy*, 5(3), 457-472.

- Hillman, J., & Sachs, D. (2021, marzo). *China's Belt and Road: Implications for the United States*. Council on Foreign Relations. Recuperado el 7 de abril de 2023: <https://www.cfr.org/report/chinas-belt-and-road-implications-for-the-united-states/findings>
- Hirst, M., & Antonini, B. (2009). *Pasado y presente de la cooperación Norte-Sur para el desarrollo*. Buenos Aires: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.
- Hochstetler, K., & Inoue, C. (2019). South-South relations and global environmental governance: Brazilian international development cooperation. *Revista Brasileira de Política Internacional.*, 62(2), 1-22.
- Horigoshi, A., Custer, S., Burgess, B., Marshall, K., Choo, V., Andrezejewski, K., & Dumont, E. (2022). *Delivering the Belt and Road: Decoding the supply of and demand for Chinese overseas development projects*. Williamsburg, VA: AidData at William & Mary.
- Hu, B. L. (2015). *El nuevo marco para la cooperación económica China-América Latina [中拉经济合作新框架]*. Pekín: Editorial de Lengua Extranjera [外文出版社].
- Huang, J. (2022, 19 de marzo). *¿Qué impacto tiene para China en el conflicto Rusia - Ucrania? [俄乌局势给中国带来哪些影响?]*. Institute for Global Cooperation and Understanding. Universidad de Pekín [北京大学]. Recuperado el 2 de febrero de 2022: <https://www.igcu.pku.edu.cn/info/1026/3537.htm>
- Huelsz, C. (2009). *Middle power theories and emerging powers in international political economy: A case study of Brazil*. (Tesis doctoral). Recuperada del Institutional Repository for the British Library Board: <https://ethos.bl.uk/OrderDetails.do?uin=uk.bl.ethos.496769>.
- Hyndman, J. (2009). Acts of aid: Neoliberalism in a war zone. *Antipode*, 41(5), 867-889.

- Hynes, W., & Scott, S. (2013). The evolution of official development assistance: Achievements, criticisms and a way forward. *OCDE*, 12, 17-19.
- India Eximbank. (2020). *The Export-Import Bank of India annual report 2019*. Mumbai: The Export-Import Bank of India.
- Jessop, B. (2015). *The State: Past, present, future*. Cambridge: Polity Press.
- Jiang, S. X. (2011, 29 de noviembre). *China's principles in foreign aid*. China.org.cn. Recuperado el 10 de abril de 2022: http://www.china.org.cn/opinion/2011/11/29/content_24030234.htm
- Johnston, A. I. (2019). China in a world of orders: Rethinking compliance and challenge in Beijing's international relations. *International Security*, 44(2), 9-60.
- Jules, T. D., & Sa e Silva, M. M. (2008). How different disciplines have approached South-South cooperation and transfer. *Society for International Education Journal*, 5(1), 45-64.
- Juncal, E. (2018). El bloque BRICS: ¿Instrumento para el desarrollo de los países emergentes? *Revista de Economía Crítica*, 25, 105-120.
- Kamwengo, C. M. (2017). China and Brazil as Southern Africa's non interfering development partners: Rhetoric or reality? *Journal of Southern African Studies*, 43(5), 1087-1101.
- Kaplan, S. (2016). Banking unconditionally: The political economy of Chinese finance in Latin America. *Review of International Political Economy*, 23(4), 643-676.
- Kaul, I., Grunberg, I., & Stern, M. A. (1999). *Global public goods: International cooperation in the 21st century*. Nueva York: Oxford University Press.
- Kegley, C. W. (1995). *Controversies in international relations theory: Realism and the neoliberal challenge*. Nueva York: St. Martin's Press.

- Keohane, R. O. (1984). *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1977). *Power and interdependence: World politics in transition*. Boston: Little, Brown and Company.
- Kheifets, L., & Konovalova, K. (2021). Latin America in the South-South cooperation against the background of globalization controversies. *World Economy and International Relations*, 65(4), 21-29.
- Kim, E., & Lee, J. (2013). Busan and beyond: South Korea and the transition from aid effectiveness to development effectiveness. *Journal of International Development*, 25(6), 787-801.
- Kothari, U., & Minogue, M. (2022). *Development theory and practice: critical perspectives*. Londres: Palgrave.
- Kourouma, O. (2016). La mutualización de las potencias: Una estrategia africana de cooperación Sur-Sur. *Revista CIDOB D'Afers Internacionals*, 114, 133-156.
- Kowalski, B. (2021). China's mask diplomacy in Europe: Seeking foreign gratitude and domestic stability. *Journal of Current Chinese Affairs*, 50(2), 209-226.
- Kurlantzick, J. (2006). *Beijing's safari: China's move into Africa and its implications for aid, development, and governance* (Policy Outlook, noviembre 2006). Carnegie Endowment for International Peace. Recuperado el 2 de junio de 2022: https://carnegieendowment.org/files/kurlantzick_outlook_africa2.pdf
- Lai, H. Y. (2021). The rationale and effects of China's Belt and Road initiative: Reducing vulnerabilities in domestic political economy. *Journal of Contemporary China*, 30(128), 330-347.
- Lal, R. (2019). Promoting "4 per thousand" and "adapting African agriculture" by South-South cooperation: Conservation agriculture and sustainable intensification. *Elsevier*, 188, 27-34.

- Larmer, B. (2017, 2 de mayo). *Is China the world's new colonial power?* New York Times. Recuperado el June 2, 2022: <https://www.nytimes.com/2017/05/02/magazine/is-china-the-worlds-new-colonial-power.html>
- Lechini, G., & Morasso, C. (2015). La cooperación Sur-Sur en el siglo XXI: Reflexiones desde América Latina. *Anuario de Integración.*, 11, 114-133.
- Lee, J. W., & Gray, K. (2016). Neocolonialism in South-South relations? The case of China and North Korea. *Development and Change*, 47(2), 293-316.
- Lee, S. J. (2009). South Korea's soft power diplomacy. *EAI Issue Briefing*, 1, 1-8.
- Li, M. J. (2010). China and maritime cooperation in East Asia: Recent developments and future prospects. *Journal of Contemporary China*, 19(64), 291-310.
- Li, X. (2016). The expansion of China's global hegemonic strategy: Implications for Latin America. *Journal of China and International Relations*, 4, 1-26.
- Li, Y., Tang, L. X., & Wu, J. (2009). *Ayuda internacional al desarrollo: Evolución, gestión e instituciones* [国际发展援助概论]. Pekín: Prensa Académica de Ciencias Sociales [社会科学出版社].
- Lin, Y. (2013). Inversión extranjera directa de China en América Latina. En E. Dussel (Ed.), *América Latina y el Caribe-China: Economía, comercio e inversiones* (pp. 203-222). México: Red ALC-China.
- Lin, Y. F. (2019). Interpretación de los 70 años de China y del milagro del desarrollo económico chino [新中国成立 70 年和中国经济发展奇迹的解读]. *Socialismo Científico* [科学社会主义], 3, 4-8.
- Lin, Y. (2021, 29 de octubre). Empresas chinas en América Latina y el Caribe [拉丁美洲及加勒比地区的中国企业]. En C. H. Guo (Moderador), *Ciclos de conferencias China-América Latina* [中拉大讲堂]. Academia China de Ciencias Sociales, Pekín, China.

- Lin, Y. F., & Wang, Y. (2017a). Development beyond aid: Utilizing comparative advantage in Belt and Road initiative to achieve win-win. *Project Syndicate*, 1(2), 149-167.
- Lin, Y. F., & Wang, Y. (2017b). *Going beyond aid: Development cooperation for structural transformation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lissardy, G. (2022, 29 de junio). *En qué se diferencia la nueva ola de izquierda en América Latina de la marea rosa que surgió hace dos décadas*. BBC News Mundo. Recuperado el 26 de julio de 2022: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-61977393>
- Lorenzini, M. E., & Pereyra, G. P. (2019). Posneoliberalismo y después: El centro relativo del sistema político y el ascenso de la marea celeste en el espejo de la política exterior de Argentina y Chile. *Inicio*, 39(3), 435-457.
- Luijkx, W., & Benn, J. (2017). Emerging providers' international cooperation for development. *OCDE*, 33, 4-12.
- Luo, H., & Wang, Z. (2018). Un análisis de la política de ayuda de Estados Unidos en América Latina [美国对拉美援助政策析论]. *Referencia de Estudios Internacionales [国际研究参考]*, 13-19.
- Luo, J. B. (2020). El modelo de ayuda exterior de China: Teoría, práctica e importancia mundial [中国对外援助模式：理论、经验与世界意义]. *Foro International [国际论坛]*, 22(6), 139-157.
- Luo, Y., Hu, W., & Yan, S. (2020). *Percepciones y comentarios de los eruditos occidentales sobre la comunidad de destino humano [西方学者对人类命运共同体的认知和评介]*. *Estudios sobre Socialismo [社会主义研究]*. Recuperado el 24 de abril de 2022: <http://socialismstudies.ccnu.edu.cn/bencandy.php?fid=74&id=2050>

- López, S. (2014). *Cronología e historia de la cooperación Sur-Sur: un aporte desde Iberoamérica*. Montevideo: Mastergraf.
- Maggiorelli, L. (2017). Chinese aid to Latin America and the Caribbean: Evolution and prospects. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 4(2), 28-50.
- Maggiorelli, L. (2020). La cooperación internacional de China en el marco de la política de una sola China en América Latina y el Caribe. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 7(2), 139-162.
- Malacalza, B. (2014). La política de cooperación al desarrollo como dimensión de la política exterior desde la teoría de las relaciones internacionales. *Mural Internacional*, 5(2), 163-176.
- Malacalza, B. (2019). The politics of aid from the perspective of international relations theories. En A. Pérez, & I. Olivie (Eds.), *Aid power and politics* (pp.11-33). Londres: Routledge.
- Malacalza, B. (2020a). Cooperación al desarrollo y relaciones internacionales: Un campo de estudio en debate. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 125, 209-228.
- Malacalza, B. (2020b). *Variaciones de las políticas de cooperación Sur-Sur en América Latina. Estudio de casos*. Madrid: Fundación Carolina.
- Malamud, C. (2007). China y América Latina: ¿Qué esperan los unos de los otros? *Anuario Asia Pacífico*, 1, 104-114.
- Malik, A., Parks, B., Russell, B., Lin, J., Walsh, K., Solomon, K., & Goodman, S. (2021). *Banking on the Belt and Road: Insights from a new global dataset of 13,427 Chinese development projects*. Williamsburg, VA: AidData at William & Mary.
- Margueliche, J. (2019). La nueva Ruta de la Seda China y sus implicancias espaciales. Un análisis teórico desde la perspectiva de la (des) territorialización. En L. Bogado, M. Caubet, & F. Staiano (Eds.), *China: Una nueva estrategia geopolítica y global*.

La iniciativa de la franja (pp. 82-95). La Plata: Instituto de Relaciones Internacionales y Centro de Estudios Chinos de la UNLP.

Martín, C. (2015). *La cooperación Sur-Sur y el desarrollo del Sur global* (Tesis doctoral). Recuperada del Repositorio Institucional de la Universidad Autónoma de Barcelona: <https://www.tdx.cat/handle/10803/291818#page=1>

Martínez, A. (2010). El sistema internacional de ayuda internacional al desarrollo: Actores e instrumentos. En C. Calabuig, & M. Gómez (Eds.), *La cooperación internacional para el desarrollo* (pp. 53-76). Valencia: Universidad Politécnica de Valencia.

Martínez, I. (2019). *La cooperación internacional ante un contexto global de cambios profundos: Una mirada al caso vasco* (Tesis doctoral). Recuperado del Archivo Digital de la Universidad del País Vasco: <https://addi.ehu.es/handle/10810/45221>

Martins, A. (2010, 4 de noviembre). *Amartya Sen: El desarrollo es más que un número*. BBC News Mundo. Recuperado el 11 de noviembre de 2022: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2010/11/101103_desarrollo_libertad_entrevista_sen_aw

Mattheis, F. (2016). Los desafíos de un donante emergente: la cooperación Sur-Sur de Brasil con Ghana. *Revista CIDOB D'Afers Internacionals*, 114, 157-181.

Mawdsley, E. (2012a). The changing geographies of foreign aid and development cooperation: Contributions from gift theory. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 37(2), 256-272.

Mawdsley, E. (2012b). *From recipients to donors: Emerging powers and the changing development landscape*. Londres: Zed Books.

Mawdsley, E. (2017). Development geography: Cooperation, competition and convergence between North and South. *Progress in Human Geography*, 41(1), 108-117.

- Mawdsley, E. (2019). South–South Cooperation 3.0? Managing the consequences of success in the decade ahead. *Oxford Development Studies*, 47(3), 259-274.
- Mawdsley, E., Savage, L., & Sung, M. K. (2014). A ‘post-aid world’? Paradigm shift in foreign aid in foreign aid and development cooperation at the 2011 Busan High Level Form. *The Geographical Journal*, 180(1), 27-38.
- McCauley, J. F., Pearson, M. M., & Wang, X. (2022). Does Chinese FDI in Africa inspire support for a China model of development? *World Development*, 150(2), 10-38.
- McKinlay, R., & Little, R. (1977). A foreign policy model of U.S. bilateral aid allocation. *World Politics*, 30, 58-86.
- Mearsheimer, J., & Walt, S. (2013). Leaving theory behind: Why hypothesis testing has become bad for IR. *European Journal of International Relations*, 19(3), 427-457.
- Meyer, P. (2022). *U.S. foreign assistance to Latin America and the Caribbean: FY2022 appropriations* [Congressional Research Service Report]. Recuperado del sitio web FAS (Federation of American Scientists) Project on Government Secrecy, el 8 de julio de 2022: <https://sgp.fas.org/crs/row/R47028.pdf>
- Ministerio de Agricultura de la República Popular China. (2013, 9 de junio). *Declaración de Beijing del foro de ministros de agricultura China-América Latina y el Caribe [中国—拉丁美洲和加勒比农业部长论坛北京宣言]*. Recuperado del sitio web del Ministerio de Agricultura de la República Popular China [中华人民共和国农业部], el 20 de agosto de 2022: http://www.moa.gov.cn/ztl/zglmbzlt/201306/t20130609_3490158.htm
- Ministerio de Agricultura de la República Popular China. (2021, 5 de marzo). *Declaración conjunta del segundo foro de ministros de agricultura China-América Latina y el Caribe [第二届中国—拉美和加勒比农业部长论坛联合宣言]*. Recuperado del sitio web del Ministerio de Agricultura de la República Popular

China [中华人民共和国农业部], el 20 de agosto de 2022:
http://www.gjs.moa.gov.cn/dsbhz/202103/t20210305_6363083.htm

Ministerio de Comercio de la República Popular China. (2008). *Acuerdo entre el gobierno de la República Popular China y el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela sobre el fondo de financiamiento conjunto [中华人民共和国政府与委内瑞拉玻利瓦尔共和国政府关于联合融资基金的协议]*. Recuperado del sitio web del Ministerio de Comercio de la República Popular China [中华人民共和国商务部], el 22 de agosto de 2022:
<http://policy.mofcom.gov.cn/pact/pactContent.shtml?id=2373>

Ministerio de Comercio de la República Popular China. (2022). *Boletín estadístico de 2021 sobre la inversión extranjera directa de China en el exterior 2021 [年度中国对外直接投资统计公报]*. Pekín: Ministerio de Comercio de la República Popular China [中华人民共和国商务部].

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China. (2016, 24 de noviembre). *Documento sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe 2016*. Recuperado del sitio web del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, el 11 de agosto de 2022:
https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjdt/wjzc/201611/t20161124_895012.html

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China. (2021, 4 de diciembre). *Un gran evento por el desarrollo común y el futuro compartido entre China y América Latina y el Caribe*. Recuperado del sitio web del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, el 11 de agosto de 2022:
https://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/202112/t20211204_10462414.html

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China. (2022). *Promover la amistad China-África y reforzar la solidaridad y la cooperación para construir una nueva era de desarrollo conjunto entre China y África [弘扬中非友好 加强团*

- 结合作 打造中非共同发展的新时代]. Recuperado del sitio web del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China [中国外交部], el 10 de abril de 2022
https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbz_673089/zyjh_673099/202208/t20220819_10745611.shtml
- Molinero, J. (2015). *El plan "made in China 2025"*. Recuperado del sitio web del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), el 10 de mayo de 2022:
https://www.iade.org.ar/system/files/made_in_china_2025.pdf
- Montúfar, C. (2004). Hacia un nuevo marco interpretativo de la asistencia internacional para el desarrollo. En J. M. Gómez (Ed.), *América Latina y el (des)orden global neoliberal. Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas* (pp. 245-258). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Morgenthau, H. (1962). A political theory of foreign aid. *The American Political Science Review*, 56(2), 301-309.
- Morgenthau, H., & Thompson, K. W. (1986). *Política entre las naciones: La lucha por el poder y la paz* (6.^a ed.). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Muhr, T. (2015). Introduction: The enigma of socialism. En T. Muhr (Ed.), *Counter-globalization and socialism in the 21st Century: The Bolivarian Alliance for the peoples of our America* (pp. 1-29). Londres: Routledge.
- Muhr, T. (2016). Beyond BRICS: Ten theses on South-South cooperation in the twenty first century. *Third World Quarterly*, 37(4), 1-23.
- Muñiz de Urquiza, M. (2002). *La cooperación para el desarrollo con América Latina en el marco de la política exterior de la España democrática* (Tesis doctoral). Recuperado del Repositorio Institucional de la Universidad de Complutense de Madrid: <https://eprints.ucm.es/id/eprint/4120/>

- Naciones Unidas. (1945). *Naciones Unidas charter*. Recuperado del sitio web de la las Naciones Unidas, el 11 de julio de 2021, de: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter>
- Naciones Unidas. (1978). *El plan de acción de Buenos Aires para promover y realizar la cooperación técnica entre los países en desarrollo*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (1986). *Declaración sobre el derecho al desarrollo*. Recuperado del sitio web de las Naciones Unidas, el 3 de mayo de 2021: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-right-development>
- Naciones Unidas. (2002). *Informe de la conferencia internacional sobre la financiación para el desarrollo (Monterrey)*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (2008). *Accra accord and the Accra declaration*. Nueva York y Ginebra: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.
- Naciones Unidas. (2009). *Nairobi outcome document of the high-level Naciones Unidas*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (2011). *Marco de directrices operacionales para el apoyo de las Naciones Unidas a la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (2013, 15 de abril). *South-South cooperation: Issues and emerging challenges-conference of Southern providers of development cooperation*. Economic and Social Council. Recuperado el 20 de febrero de 2021: <https://www.un.org/ecosoc/en/events/2013/conference-southern-providers-development-cooperation-south-south-cooperation-issues-and>
- Naciones Unidas. (2015, s. f.). *Countries reach historic agreement to generate financing for new sustainable development agenda*. Naciones Unidas Department of Economic and Social Affairs. Recuperado el 5 de noviembre de 2022:

<https://www.un.org/africarenewal/news/countries-reach-historic-agreement-generate-financing-new-sustainable-development-agenda>

Naciones Unidas. (2015a, 15 de julio). *Financiación para el desarrollo*. Noticias ONU. Naciones Unidas. Recuperado el 26 de enero de 2021: <https://news.un.org/es/story/2015/07/1334931>

Naciones Unidas. (2015b, 2 de julio). *Objetivos de desarrollo del milenio: Informe de 2015*. Recuperado del sitio web de PNUD, el 11 de noviembre de 2021: <https://www.undp.org/es/publications/objetivos-de-desarrollo-del-milenio-informe-de-2015>

Naciones Unidas. (2019a). *Documento final de Buenos Aires de la segunda conferencia de alto nivel de las Naciones Unidas sobre la cooperación Sur-Sur*. Buenos Aires: Naciones Unidas.

Naciones Unidas. (2019b, 18 de marzo). *La cooperación Sur-Sur, ¿Qué es y por qué importa?* Noticias ONU. Naciones Unidas. Recuperado el 29 de abril de 2021: <https://news.un.org/es/story/2019/03/1453001>

Naciones Unidas. (2022, 27 de abril). *América Latina y los efectos de la guerra en Ucrania: Menor crecimiento, mayor inflación e inestabilidad laboral*. Noticias ONU. Naciones Unidas. Recuperado el 22 de julio de 2022: <https://news.un.org/es/story/2022/04/1507802#:~:text=Seg%C3%BAn%20nuevas%20estimaciones%20de%20la,%2C8%25%20para%20la%20regi%C3%B3n>

Namkoong, Y. (1999). Dependency theory: Concepts, classifications and criticism. *International Area Review*, 2(1), 121-150.

National Bureau of Statistics of China (2022). *Statistical data* (Conjunto de Datos). Recuperado del sitio web de la Oficina Nacional de Estadísticas de China, el 11 de enero de 2023: <http://www.stats.gov.cn/english/>

Nolte, M. (2009). *Crisis global y financiación del desarrollo: de Monterrey a Doha*. Bilbao: Universidad de Deusto.

- Nordlund, C. (2018). Power relational core-periphery structures: Peripheral dependency and core. *Network Science*, 6(3), 348-369.
- OCDE. (2003). *Rome declaration on harmonisation*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- OCDE. (2008). Programa de acción de Accra. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- OCDE. (2015). *Development cooperation by countries beyond the DAC*. Página web de la OCDE. Consultada el 3 de marzo de 2022: <https://www.OCDE.org/dac/dac-global-relations/>
- OCDE. (2017). *Development cooperation report 2017: Data for development*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- OCDE. (2019). *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- OCDE. (2020a). *DAC list of ODA recipients effective for reporting on 2020 flows*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- OCDE. (2020b). *DAC member's gross ODA by World Bank income classifications*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- OCDE. (2020c). *Multilateral development finance 2020*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- OCDE. (2020d). *Other official providers not reporting to the OCDE in development cooperation profiles*. Recuperado del OCDEiLibrary, el 15 de diciembre de 2021: <https://www.OCDE-ilibrary.org/sites/18b00a44-en/index.html?itemId=/content/component/18b00a44-en>
- OCDE. (2021a). *Latin American economic outlook 2021: Working together for a better recovery*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

- OCDE. (2021b). *Task team on South-South Cooperation*. Página web de la OCDE. Consultada el 11 de noviembre de 2021: <https://www.OCDE.org/development/effectiveness/taskteamonsouth-southcooperation.htm>
- OCDE. (2021c). *Development finance of countries beyond the DAC* (Conjunto de datos). Recuperado del sitio web de la OCDE, el 28 de marzo de 2022: <https://www.OCDE.org/dac/dac-global-relations/non-dac-reporting.htm>
- OCDE. (2022a). *Aid at a glance charts*. Página web de la OCDE. Consultada el 25 de enero de 2022: <https://www.OCDE.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/aid-at-a-glance.htm>
- OCDE. (2022b). *International development statistics online databases*. Página web de la OCDE. Consultada el 11 de noviembre de 2022: <https://www.OCDE.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-data/idsonline.htm>
- OCDE. (2022c). *OCDE.Stat*. Sitio web de la OCDE. Consultado el 2 de diciembre de 2022: <https://stats.OCDE.org>
- OCDE. (2022d). *Official development assistance (ODA)*. Página web de la OCDE. Consultada el 25 de enero de 2022, de: <https://www.OCDE.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/official-development-assistance.htm>
- Ojeda, T. (2010). La cooperación Sur-Sur y la regionalización en América Latina: El despertar de un gigante dormido. *Relaciones Internacionales*, 15, 91-111.
- Ojeda, T. (2019). Introducción: La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe. En T. Ojeda, & E. Echart (Eds.), *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: Balance de una década (2008-2018)* (pp. 15-40). Buenos Aires: CLACSO.
- Ojeda, T., & Surasky, J. (2014). La cooperación Sur-Sur y los procesos de regionalización e integración en América Latina a comienzos del siglo XXI. En B. Ayllón, & T.

- Ojeda (Eds.), *Cooperación Sur-Sur: Regionalismos e integración en América Latina* (pp. 19-31). Madrid: Catarata.
- Olivié, I., & Pérez, A. (2019). *Aid power and politics*. Londres: Routledge.
- Overbeek, H. W. (2016). Globalizing China: A critical political economy perspective on China's rise. En A. Cafruny, G. Pozo Martin, & L. S. Talani (Eds.), *Handbook of critical international political economy: Theories, issues and regions* (pp. 309-329). Londres: Palgrave Macmillan.
- Packenham, R. (1966). Foreign aid and the national interest. *Midwest Journal of Political Science*, 10(2), 214-221.
- Pauselli, G. (2013). Teorías de relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 2(1), 72-92.
- Pauselli, G. (2019). Foreign aid's motivations: Theoretical arguments and empirical evidence. En I. Olivié, & A. Pérez (Eds.), *Aid power and politics* (pp. 11-33). Londres: Routledge.
- Pearson, M., Rithmire, M., & Tsai, K. (2021). Party-state capitalism in China. *Current History*, 120(827), 207-213.
- People's Republic of China. (1989). *Selected works of Zhou Enlai*. Pekín: Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China.
- Pérez, A. P. (2017). *OBOR: Las 5 claves de la mayor iniciativa de infraestructuras mundial liderada por China* (Documento Opinión núm. 113/2017). Recuperado de IEEE.es, el 23 de mayo de 2022: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO113-2017_OBOR_China_AguedaParra.pdf
- Pérez Le-Fort, M. (2005). China y América Latina: Estrategias bajo una hegemonía transitoria. *Nueva Sociedad*, 203, 89-101.

- Pirzkall, H. C. (2017). La nueva configuración geopolítica de la cooperación al desarrollo en el continente latinoamericano: El impacto de China como nuevo donante-inversor en la región. *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento*, 6(1), 62-83.
- PNUD. (2012). *Frequently asked questions: South-South and triangular cooperation*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (2016). *Scaling up South-South cooperation for sustainable development*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (2019). *First African South-South cooperation report*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Quadir, F. (2013). Rising donors and the new narrative of South–South cooperation: What prospects for changing the landscape of development assistance programme? *Third World Quarterly*, 34(2), 321-338.
- Ren, X., & Guo, X. Q. (2016). Interpretación de la ayuda exterior de China: Un análisis teórico preliminar [解析中国对外援助: 一个初步的理论分析]. *Revista Fudan [复旦学报]*, 4, 155-165.
- Repnikova, M. (2022). *Chinese soft power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Republic of South Africa. (2020). *Financial position of public sector institutions* (Conjunto de datos). Recuperado del sitio web de Statistics South Africa, el 25 de marzo de 2022, de: <https://www.statssa.gov.za/?cat=34>
- República Popular China. (1982). *Las opiniones del Comité Central del Partido Comunista de China y el Consejo de Estado sobre cómo hacer un buen trabajo en la ayuda exterior* [中共中央、国务院关于认真做好对外援助工作的几点意]. Pekín: Editorial del Pueblo [人民出版社].
- República Popular China. (2011). *Libro blanco sobre la ayuda externa de China* [中国对外援助白皮书]. Recuperado del sitio web del Consejo de Estado [国务院], el

20 de abril de 2022:

<http://www.scio.gov.cn/zxbd/nd/2011/Document/896471/896471.htm>

República Popular China. (2014). *Libro blanco sobre la ayuda externa de China* [中国对外援助白皮书]. Recuperado del sitio web del Consejo de Estado [国务院], el 11 de abril de 2022:

<http://www.scio.gov.cn/ztk/dtzt/2014/31146/31149/Document/1374965/1374965.htm>

República Popular China. (2021). *Libro blanco sobre la cooperación internacional al desarrollo de China en una nueva era* [新时代的中国国际发展合作白皮书].

Recuperado del sitio web del Consejo de Estado [国务院], el 11 de abril de 2022:
http://www.gov.cn/zhengce/2021-01/10/content_5578617.htm

República Popular China. (2022). *Lista de países que han firmado documentos de cooperación con China sobre la Franja y la Ruta* [已同中国签订共建“一带一路”合作文件的国家一览]. Portal de la Franja y la Ruta [一带一路网]. Recuperado el 2 de abril de 2023: <https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/roll/77298.htm>

Rivero, M., & Xalma, C. (2019). *Iberoamérica y la cooperación Sur-Sur frente a las encrucijadas de la agenda internacional para el desarrollo*. Madrid: Fundación Carolina.

Rodrik, D. (2008). Second best institutions. *American Economic Review*, 98(2), 100-104.

Roett, R., & Paz, G. (2008). Introduction: Assessing the implications of China's growing presence in the western hemisphere. En R. Roett, & G. Paz (Eds.), *China's expansion into the western hemisphere: Implications for Latin America and the United States* (pp. 1-23). Washington, DC: Brookings Institution Press.

Ronald, K. (2009). Capacity development for good governance in developing societies: Lessons from the field. *Development in Practice*, 19(1), 79-86.

- Rotblat, C. (2017). Weaponizing the plumbing: Dollar diplomacy, yuan internationalization, and the future of financial sanctions. *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, 21(2), 311-360.
- Rowlands, D. (2008). *Emerging donors in international development assistance: A synthesis report*. Ottawa: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC).
- Ruszkowski, J. (2009). Supranationalism between the nation-state and international cooperation. *Journal of Public Administration and Policy Research*, 1(1), 4-10.
- Sa e Silva, M. M. (2009). South-South cooperation: Past and present. Conceptualization and practice. En L. Chisholm, & G. Steiner Khamsi (Eds.), *South-South cooperation in education and development* (pp. 39-59). Nueva York: Teachers College Press.
- Sanahuja, J. (2018). Crisis de globalización, crisis de hegemonía: Un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe. En A. Serbin (Ed.), *América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: Poder, globalización y respuestas regionales* (pp. 37-68). Barcelona: Icaria.
- SEGIB. (2018). *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana.
- SEGIB. (2021). *La cooperación Sur-Sur y triangular y su alineación a los objetivos de desarrollo sostenible: Una metodología*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana.
- Shambaugh, D. (2015). China's soft-power push. *Foreign Affairs*, 94(4), 99-107.
- Sharma, A. (2018, 18 de junio). *BRICS: A decade of socio-economic cooperation*. India Council of World Affairs. Recuperado el 8 de febrero de 2022: https://www.icwa.in/show_content.php?lang=1&level=3&ls_id=2382&lid=1782

- Sharma, P. (2016, 19 de febrero). *Evolving nature of China's South-South cooperation*. Global Issues. Recuperado el 10 de abril de 2022: <https://www.globalissues.org/news/2016/02/19/21851>
- Shaw, T. M., Cooper, A. F., & Antkiewicz, A. (2007). Global and/or regional development at the start of the 21st century? China, India, and (South) Africa. *Third World Quarter*, 28(7), 1255-1270.
- Slipak, A. (2014). América Latina y China: ¿Cooperación Sur-Sur o consenso de Beijing? *Nueva Sociedad*, 250, 102-113.
- Sotillo, L. (2017). *El ecosistema de la cooperación: La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible* (2.ª ed.). Madrid: Catarata.
- Spence, A. M. (2017, 29 de agosto). *The global economy's new rule-maker*. Council on Foreign Relations. Recuperado el 1 de abril de 2023: <https://www.cfr.org/blog/global-economys-new-rule-maker>
- Stokke, O. (2019). The Scandinavians: Aid policy determinants and performances. En I. Olivié, & A. Pérez (Eds.), *Aid power and politics* (pp. 99-101). Londres: Routledge.
- Sun, Y. (2015, 11 de marzo). *China's AIIB challenges*. STIMSON. Recuperado el 5 de mayo de 2022: <https://www.stimson.org/2015/china-aiib-challenges/>
- Suwandi, I., & Foster, J. B. (2016). Multinational corporations and the globalization of monopoly capital: From the 1960s to the present. *Monthly Review*, 68(3), 114-131.
- Swiss, L. (2021). The globalisation of foreign aid: Global Influences and the diffusion of aid priorities. En S. Chaturvedi, H. Janus, S. Klingebiel, X. Y. Li, A. De Mello e Souza, E. Sidiropoulos, & D. Wehrmann (Eds.), *The Palgrave handbook of development cooperation for achieving the 2030 Agenda* (pp. 113-125). Cham: Palgrave Macmillan.

- Taylor, I., & Zajontz, T. (2020). In a fix: Africa's place in the Belt and Road initiative and the reproduction of dependency. *South African Journal of International Affairs*, 27(3), 277-295.
- Tudoroiu, T., & Ramlogan, A. R. (2019). *The myth of China's no strings attached development assistance: A Caribbean case study*. Londres: Lexington Books.
- UNCTAD. (2018). *Trade and development. Report 2018: Power, platforms and the free trade delusion*. Nueva York: : Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.
- UNCTAD. (2022a). *International merchandise trade* [Conjunto de datos]. Recuperado de UNCTADstat, el 11 de junio de 2022: https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en
- UNCTAD. (2022b). *World investment report 2022*. Nueva York: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.
- UNOSSC. (2018). *Good practices in South-South and triangular cooperation for sustainable development*. Nueva York: Naciones Unidas Office for South-South cooperation.
- UNOSSC. (2021, s. f.). *About South-South and triangular cooperation*. Naciones Unidas Office for South-South Cooperation Recuperado el 8 de abril de 2021: <https://unsouthsouth.org/about/about-sstc/>
- Vadell, J., Lo Brutto, G., & Cesar, A. (2020). The Chinese south-south development cooperation: an assessment of its structural transformation. *Revista Brasileira de política internacional*, 63(2), 1-22.
- Valenzuela, J. L. (2017). Evolución de la política exterior de China para América Latina. *Relaciones Internacionales*, 26(53), 115-133.

- Van der Veen, A. M. (2011). *Ideas, Interests and foreign policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vázquez, S. (2008). Modelos teóricos y empíricos de asignación geográfica de la ayuda al desarrollo. *Principios: Estudios de Economía Política*, 10, 5-39.
- Wang, F., & Mason, A. (2008). The demographic factor in China's transition. En B. Brant Loren, & T. Rawski (Eds.), *China's great economic transformation* (pp. 136-166). Cambridge: Cambridge University Press.
- Wang, Z. (2020). La simbiosis entre la ayuda china a las infraestructuras y el sistema internacional de desarrollo: Perspectiva de una estructura industrial [中国的基础设施建设援助与国际发展援助的共生：援助国产业结构差异的视角]. *Revista Diplomática [外交评论]*, 2, 51-81.
- Walt, S. (2011). The end of the American era. *The National Interest*, 116, 6-16.
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of international politics*. Londres: Addison Wesley Publishing Company.
- Waltz, K. N. (2000). Structural realism after the cold war. *International Security*, 25(1), 5-41.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what states make of it: The construction of power politics. *International Organization*, 46(2), 391-425.
- Wendt, A. (1994). Collective identity formation and the international state. *The American Political Science Review*, 88(2), 384-396.
- White House. (2011, 19 de mayo). *Remarks by the president on the Middle East and North Africa*. White House. Recuperado el 20 de junio de 2022: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/05/19/remarks-president-middle-east-and-north-africa>
- Wise, C. (2012). The China conundrum: Economic development strategies embraced by

- small states in South America. *Colombia Internacional*, 75, 131-170.
- Wood, N. (2008). Whose aid? Whose influence? China, emerging donors, and the silent revolution in development assistance. *International Affairs*, 84(6), 1205-1211.
- World Bank. (2005). *The World Bank annual report*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. (2021). *World bank country and lending groups (Conjunto de datos)*. Recuperado del sitio web del Banco Mundial, el 4 de abril de 2022: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>
- World Bank. (2022). *World Bank Country and Lending Groups*. Washington, DC: World Bank.
- Xie, W. Z. (2021). *Cooperación económica y comercial China-América Latina desde la perspectiva de los grandes cambios [大变局视角下的中国——拉美经贸合作]*. Pekín: Academia China de Ciencias Sociales [中国社会科学院].
- Xinhua. (2022, 21 de marzo). *Especial: Cooperación en tecnologías digitales con China apoya desarrollo de la innovación en Latinoamérica*. Foro China- CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños). Recuperado el 20 de agosto de 2022: http://www.chinacelacforum.org/esp/zgtlgtgx_2/202203/t20220321_10653788.htm
- Yan, X. T. (2015, 20 de abril). *A bipolar world is more likely than a unipolar or multipolar one*. China-United States Exchange Foundation. Recuperado el 9 de septiembre de 2022: <https://www.chinausfocus.com/foreign-policy/a-bipolar-world-is-more-likely-than-a-unipolar-or-multipolar-one/>
- Yan, X. T. (2016). Political leadership and power redistribution. *Chinese Journal of International Politics*, 9(1), 1-26.
- Yan, X. T. (2019). *Leadership and the rise of great powers*. Princeton: Princeton University Press.

- Young, S. K., & Shin, J. (2019). Do norms theories matter?: Viability of constructivist approach for the studies of foreign aid. *The Korean Journal of International Studies*, 17(2), 133-157.
- Zhang, C. (2021, 20 de abril). *¿Es China una superpotencia en ayuda al desarrollo?* IDEES. Recuperado el 5 de abril de 2023: <https://revistaidees.cat/es/es-china-una-superpotencia-en-ayuda-al-desarrollo/>
- Zhang, D. H., & Smith, G. (2017). China's foreign aid system: Structure, agencies, and identities. *Third World Quarterly*, 38(10), 2330-2346.
- Zhang, X. B., & Liu, S. Q. (2020). El desarrollo de la teoría marxista de las relaciones internacionales y su contribución a la disciplina de las relaciones internacionales [马克思主义国际关系理论的发展及其对国际关系学科的贡献]. *Estudios marxistas [马克思主义研究]*, 7, 67-75.
- Zhang, Z. X. (2020, 20 de mayo). *La ayuda externa de China no es tanta y las cantidades enormes que asustan se confunden con préstamos crediticios de los bancos políticos chinos [中国的对外援助没有那么多，吓人的巨额其实是与中国政策性银行的信用贷款搞混了]*. Beijing University [北京大学]. Recuperado el 10 de mayo de 2022: <http://igcu.pku.edu.cn/info/2337/2151.htm>
- Zheng, Y. (2017). Eficacia de la ayuda y nuevo marco de cooperación al desarrollo[援助有效性和新的发展合作框架]. *Economía y Política Mundial [世界经济与政治]*, 8, 135-160.
- Zhou, H. (2002). Ayuda externa y relaciones internacionales modernas [对外援助与现代国际关系]. *Europe [欧洲]*, 3, 1-12.
- Zhou, Z. W. (2018). *¿Cómo se ven las dos contradicciones estructurales en la relación triangular entre China, Estados Unidos y América Latina? [如何看待中美拉三角关系中的两组结构性矛盾?]*. *El Mundo Contemporáneo [当代世界]*, 4, 29-32.

Zou, Y. H. (2016, 23 de diciembre). *Situación actual de exceso de capacidad en China y sugerencias de políticas para eliminar el exceso de capacidad [我国产能过剩现状及去产能政策建议]*. Centro Nacional de Información [国家信息中心].
Recuperado el 26 de agosto de 2022: <http://www.sic.gov.cn/News/455/7349.htm>