

## Ayuda china y otros flujos oficiales hacia América Latina y el Caribe\*

Chinese Assistance and Other Official Flows to Latin America and the Caribbean

Lorenzo Maggiorelli<sup>a</sup>

Universidad Jorge Tadeo Lozano, Colombia

lorenzo.maggiorelli@utadeo.edu.co

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-8076-3056/>

DOI: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo24-2.acfo>

Recepción: 31 Agosto 2018

Aceptación: 15 Enero 2019

Fecha de publicación: 30 Diciembre 2019

### Resumen:

El fuerte aumento en el gasto de cooperación para el desarrollo de China es particularmente relevante para América Latina y el Caribe (ALC). Este artículo tiene como objetivo analizar la evolución y las perspectivas de la ayuda exterior china a ALC, y se divide en tres partes: la primera presenta una visión conjunta de la evolución de la ayuda de China a ALC, dividida en seis fases históricas que responden a los cambios políticos, y las demandas estratégicas y económicas del país asiático; en la segunda, se presentan los datos empíricos relacionados con la Asistencia Oficial al Desarrollo, junto con el análisis de sus Otros Flujos Oficiales; la tercera sección proporciona una visión general de los beneficios potenciales para la región que se derivan de la relación con China. Concluimos que es muy probable que la ayuda, otros flujos oficiales y el comercio bilateral de China a América Latina y el Caribe proporcionarán un crecimiento a corto y mediano plazo para la región; no obstante, aunque China se presenta como un aliado a largo plazo, existen dudas sobre la sostenibilidad del crecimiento a futuro, debido a la dependencia de la región de los recursos naturales.

**Palabras clave:** cooperación internacional, ayuda china, cooperación Sur-Sur, donantes emergentes.

### Abstract:

The strong increase in the expenditure of the Chinese cooperation for development is particularly relevant for Latin America and the Caribbean (LAC). This article aims to analyze both the evolution and the perspective of the foreign Chinese help provided to LAC in three study parts: first, an overarching view of how Chinese help to LAC has evolved, which consists in six historic stages according to the political changes and the strategic and economic demands in the Asian country; second, presentation of empirical data related to the Official Assistance for Development together with the analysis of other Official Flows; third, an overview of the potential benefits for the region from the relations to China. We conclude that there is a high probability that the said help, other official flows, and the bilateral trade between China and LAC will contribute to the short- and medium-term growth in the region. However, even though China appears as a long-term ally, there are some doubts on the growth sustainability in the future since the LAC regions still has a strong dependence on the natural resources.

**Keywords:** international cooperation, Chinese assistance, South-South cooperation, emerging donors.

## Introducción

En la era posterior a la Guerra Fría, el fuerte aumento en el gasto de cooperación para el desarrollo de China y de otros donantes emergentes se ha definido como una “revolución silenciosa” (Woods, 2008) para el sistema de cooperación internacional para el desarrollo. La comunidad de desarrollo “internacional” (dominada por Occidente) “ya no puede descuidar el gran número de donantes (re) emergentes y socios de desarrollo” (Mawdsley, 2012, p. 2). De hecho, estos actores emergentes no participan en las estructuras globales existentes (como el Sistema de Informes de Acreedores de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, y la Iniciativa Internacional de Transparencia de la Ayuda), y tienen otras formas de apoyar a los países socios, a menudo llamadas Actividades de Cooperación Sur-Sur, que van más allá

### Notas de autor

<sup>a</sup> Autor de correspondencia. Correo electrónico: [lorenzo.maggiorelli@utadeo.edu.co](mailto:lorenzo.maggiorelli@utadeo.edu.co)

de los Donaciones de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD, u ODA, por sus iniciales en inglés) y préstamos en condiciones favorables. El surgimiento de China es particularmente relevante para América Latina y el Caribe: de hecho, mientras EE. UU. disminuyó su ayuda humanitaria y su ayuda militar y policial dirigida a su “patio trasero”, China se convirtió en un socio comercial principal, mientras que también aumentaba drásticamente su ayuda y préstamos a los Gobiernos latinoamericanos. Utilizando su ayuda externa y sus relaciones comerciales de manera estratégica, China ha podido aumentar su influencia en los asuntos globales, para promover sus intereses en regiones en desarrollo como África, Asia del Sur y América Latina. A pesar de la influencia potencial de los flujos financieros chinos en la región, la ayuda de China hacia América Latina y el Caribe (ALC) ha recibido escasa consideración por la academia, que se ha enfocado sobre todo en el estudio de sus relaciones con África. De hecho, la asistencia china a América Latina se ha elevado abruptamente, tanto en términos de número de países receptores como en cantidad de ayuda entregada. Este artículo tiene el objetivo de analizar la evolución y las perspectivas de la ayuda exterior china a ALC y, se divide en tres partes: en la primera, se presenta una visión conjunta de la evolución de la ayuda de China hacia América Latina, dividida en seis fases históricas que responden a las cambiantes exigencias políticas, estratégicas y económicas del país asiático; en la segunda, se presentan los datos empíricos relativos a la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD-ODA), conjuntamente al análisis de sus Otros Flujos Oficiales (OOF, por sus iniciales en inglés), como los préstamos, que a pesar de no estar incluidos en la definición oficial de ODA, igualmente tienen un papel importante en las relaciones entre China y la región de América Latina y el Caribe. La tercera sección proporciona una visión general de los beneficios potenciales para la región que derivan de la relación con China. Este análisis nos permitirá concluir que la ayuda, los otros flujos oficiales y el comercio bilateral de China a América Latina y el Caribe brindarán, muy probablemente, un crecimiento a corto y mediano plazo para la región. Aunque China se presenta como un aliado de larga duración, quedan dudas sobre la sostenibilidad del crecimiento a largo plazo, debido a la dependencia de la región en los recursos naturales.

## **Seis fases de la ayuda china a América Latina y el Caribe**

Después de que el Partido Comunista Chino tomara el control de China continental, tras la derrota y el reasantamiento del Partido Nacionalista en Taiwán, la República Popular de China comenzó a entregar ayuda a las naciones en desarrollo en 1950, brindando asistencia a Corea del Norte. Después de la Conferencia asiática-africana de Bandung de 1956, China extendió su ayuda (consistente en donaciones y préstamos sin intereses) a países no comunistas, como Camboya, Egipto y Nepal (Bartke, 1989). Desde entonces, se pueden identificar seis fases en la entrega de ayuda de China (Maggiorelli, 2017). Las resumo a continuación.

1) La primera fase de la ayuda china (1956-1969) estuvo motivada principalmente por consideraciones políticas/ideológicas. De hecho, China respaldó los movimientos independentistas de los países africanos y utilizó la ayuda extranjera para sostener la lucha contra las potencias coloniales (Davies, 2007). Los países latinoamericanos se mostraron reacios a establecer relaciones diplomáticas con la República Popular de China en Beijing, y reconocieron, en cambio, a la República de China en Taiwán como el gobierno legítimo del pueblo chino (Hearn y León-Manríquez, 2011, p. 6). Entre los años 1950 y 1970, Cuba fue la única nación latinoamericana en establecer relaciones diplomáticas formales con China y recibir su asistencia (China, Consejo de Estado, 2011).

2) El IX Congreso del Partido Comunista de China, celebrado en 1969, constituye el comienzo de la segunda fase (1970-1978) de la ayuda china; desde entonces, aumentó la cantidad de ayuda proporcionada, de acuerdo con la estrategia del Presidente Mao Zedong de asumir el liderazgo político del Tercer Mundo. En 1971, China sustituyó a Taiwán en el Consejo de Seguridad de la ONU; supuestamente, los flujos de ayuda a los países africanos garantizaron el apoyo necesario para obtener esta posición (Davies, 2007). La década de 1970 estuvo marcada por un aumento en el número de países que establecieron relaciones diplomáticas

con China, al igual que los receptores de ayuda china en la región de ALC, incluidos Chile, Perú, Guyana, Jamaica y otros (China, Consejo de Estado, 2011).

3) La tercera fase (1979-89) de la ayuda china comenzó después de las muertes de Mao Zedong y Zhou Enlai, en 1976, cuando Deng Xiaoping asumió la dirección del Partido Comunista de China en 1978. El nuevo líder implementó decisiones más pragmáticas en política exterior (incluidas las políticas de ayuda) y China abrió sus puertas a Occidente. El paquete de reformas económicas (llamado “reforma y apertura”) comenzó a introducir principios de mercado, así como a otorgar gradualmente acceso a la economía china, a la inversión de capital extranjero y al comercio internacional.

4) La cuarta fase (1990-1995) comenzó después del episodio de la Plaza de Tiananmén, en 1989, cuando China persiguió enérgicamente el apoyo diplomático e impulsó considerablemente su ayuda exterior. En particular, aumentó la ayuda a las naciones africanas (Taylor, 1998; Brautigam, 2008, 2010; Dreher y Fuchs, 2012). Por otro lado, a fines de la década de 1980, China fortaleció su “diplomacia del talonario de cheques”, como reacción a la transición de Taiwán a la democracia, lo que condujo a un mayor reconocimiento de la República de China; de hecho, siete países (Belice, Guinea-Bissau, Nicaragua, Bahamas, Granada, Liberia y Lesoto) cambiaron su reconocimiento diplomático a Taiwán. Tal rivalidad produjo una especie de “guerra de ofertas” en la cual los ofrecimientos de ayuda de ambas partes se intensificaron (Brautigam, 2010, p. 11; Rich, 2009). Además, después de la caída de la Unión Soviética en 1990, las relaciones internacionales chinas se volvieron menos ideológicas (Hearn y León-Manríquez, 2011, p. 12). La literatura destaca la importancia de las consideraciones económicas, que se han convertido cada vez más en la estrategia de ayuda predominante de China (Davies, 2007; Pehnelt, 2007; Brautigam, 2009; Dreher y Fuchs, 2012).

5) Siguiendo esta reforma orientada al mercado, las actividades de ayuda de China entraron en un período completamente diferente, en comparación con las etapas anteriores (Kobayashi, 2008, p. 7; Dreher y Fuchs, 2012), constituyendo así el comienzo de la quinta fase (1996-2005). El objetivo central de la reorganización era aumentar los modos de entrega del financiamiento externo a las naciones en desarrollo. Además de las donaciones y los créditos sin intereses (formas de financiación flexibles y rápidas), China también concedió préstamos preferenciales con intereses subsidiados, junto con empresas conjuntas, y la participación en proyectos y programas integrales de cooperación internacional. En 2004, se estableció el Foro de Cooperación Económica y Comercial entre China y ALC (China, Ministerio de Comercio, 1985, 1990, 1996, 1999, 2007, 2009).

6) La era más reciente para el programa de ayuda de China supuestamente comenzó en 2006. La creciente importancia de los vínculos entre China y América Latina y el Caribe se puede identificar en cinco hitos durante la fase más reciente (2006-2016) (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2015, p. 6). El primero es la publicación en 2008 del Libro Blanco sobre relaciones exteriores entre China y la región; este es un documento en el que China expuso en varios puntos la orientación de sus políticas de ayuda para el avance de las relaciones bilaterales, y explicó sus planes preliminares. Un segundo hito es la proposición de 2012 del primer ministro Wen Jiabao, durante una visita a la Cepal (Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe), para fortalecer las relaciones políticas, económicas y de cooperación entre China y ALC. Un tercer punto de inflexión es el ambicioso marco de cooperación para 2015-2019, generalmente conocido como “1+3+6”, que fue propuesto en 2014 en Brasil en la primera Cumbre de Líderes de China y ALC por el Presidente Xi Jinping<sup>1</sup>. El cuarto hito es la adopción conjunta del Plan de Cooperación 2015-2019, en la Primera Reunión Ministerial del Foro Celac-China<sup>2</sup>, celebrada en Beijing en 2015; por el momento, el país asiático estableció una secretaría para supervisar el progreso en esas áreas. El quinto y más reciente avance es la gran gira de nueve días de visitas oficiales del primer ministro Li Keqiang a América Latina (Brasil, Chile, Colombia, Perú y, finalmente, a la sede de la Cepal en Santiago) en 2015, donde dejó en claro que, a pesar de la desaceleración del crecimiento en ambos lados del Pacífico, China contribuirá mucho más a la región en los próximos años, asignando muchos más billones y prometiendo la construcción de un ferrocarril transamazónico que conecte a Perú y Brasil, para permitir a China importar a bajo costo el

hierro y la soja desde Brasil (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2015). En la fase más reciente, los tipos de ayuda proporcionados por China a los países de América Latina y el Caribe pueden dividirse en seis tipos: 1) asistencia humanitaria, 2) asistencia material gratuita, 3) préstamos preferenciales, 4) construcción de infraestructura, 5) programas de formación profesional y 6) apoyo a organizaciones locales (China, Consejo de Estado, 2011, 2014). En los siguientes párrafos, hablaré más en detalle de estos flujos de ayuda, enfocándome en particular en las dos décadas más recientes.

## **Cantidades y tipos de ayuda china a América Latina y el Caribe**

### **Cuantificación de la ayuda china**

Cuando se lleva a cabo una investigación empírica sobre la asignación presupuestaria de la ayuda china, el principal problema operativo es que el gobierno chino se niega a publicar información completa sobre sus asignaciones anuales de ayuda bilateral. Por lo tanto, las estimaciones del tamaño total de los flujos de ayuda de China varían considerablemente. Parte de la variación proviene de las diferentes delimitaciones de los flujos que se consideran como ayuda al desarrollo, y los que no. De todas formas, todas las estimaciones muestran que la ayuda china ha aumentado rápidamente durante la última década. Por ejemplo, el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) estima una ayuda para África que ascendía a US \$ 1,3-1,4 mil millones en 2006, mientras que el profesor Qi (2007) estima que la ayuda para África en 2007 valió US \$ 1,05 mil millones, siendo US \$ 1,38 mil millones el presupuesto total de ayuda de China para ese año. Según AidData (Strange, Dreher, Fuchs, Parks, y Tierney, 2017). *Tracking underreported financial flows: China's development finance and the aid-conflict nexus revisited*. *Journal of Conflict Resolution*, 61(5), 935-963.2017), entre 2000 y 2013, los conjuntos de datos financieros de la Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA, por sus siglas en inglés) de China muestran 2312 proyectos en 50 países, por un total de US \$ 94,31 mil millones.

Con la intención de silenciar las objeciones de que China no proporciona suficiente información sobre su programa de ayuda, el gobierno chino publicó dos *white papers* sobre su ayuda exterior en 2011 y 2014 (China, Consejo de Estado, 2011, 2014; Dreher y Fuchs, 2012). Según estos documentos oficiales, desde su comienzo hasta 2009, China ha proporcionado ayuda a 161 países, de los cuales 123, en desarrollo, recibieron ayuda de manera regular. Esto corresponde a 256,29 mil millones de yuanes (38,54 mil millones de dólares), de los cuales el 41,4% se otorgaron como donaciones, el 29,9% como préstamos sin intereses y el 28,7% en forma de préstamos en condiciones favorables (China, Consejo de Estado, 2011). De 2010 a 2012, China brindó asistencia a 121 países: 30 en Asia, 51 en África, 9 en Oceanía, 19 en América Latina y el Caribe y 12 en Europa. China asignó un total de 89,34 mil millones de yuanes (14,41 mil millones de dólares) para asistencia extranjera. Las donaciones representaron el 36,2 por ciento del volumen total de asistencia (32,32 mil millones de yuanes, 4,8 mil millones de dólares), los préstamos sin intereses fueron el 8,1 por ciento del volumen de asistencia extranjera (7,26 mil millones de yuanes, aproximadamente mil millones de dólares). Los préstamos en condiciones favorables ascendieron al 55,7 por ciento del total (49,76 mil millones de yuanes, 7 mil millones de dólares) en el mismo período (China, Consejo de Estado, 2014). Aun así, no está claro qué flujos financieros están incluidos en estos cálculos. La falta de información sobre el grado de concesionalidad de los préstamos chinos dificulta la aplicación de la definición de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). Se profundizará en este concepto en el siguiente apartado.

## Ayuda Oficial para el Desarrollo y Otros Flujos Oficiales

Mientras que coloquialmente es normal referirnos a la ayuda china como a todo el dinero y los bienes enviados por el país asiático a los países en desarrollo, es importante recordar que la definición convencional de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD, u ODA por sus iniciales en inglés) es bastante estricta. A la hora de analizar cuantitativamente la ayuda china es fundamental diferenciar lo que cabe en la definición oficial de ODA de lo que está excluido. La definición oficial de ODA-AOD es la proporcionada por la OCDE, e incluye todos los flujos financieros que: 1) son proporcionados por agencias nacionales oficiales a países en desarrollo (según se enumeran en la lista de países receptores de AOD de la OCDE) y a instituciones multilaterales; 2) están destinados principalmente a la promoción del desarrollo económico y el bienestar en los países receptores; y 3) son de naturaleza concesional (lo que significa, en términos de la OCDE, que son flujos de dinero que poseen un elemento de donación de al menos 25 por ciento). Las definiciones y categorías de la OCDE (así como los procedimientos de presentación de informes) también separan los flujos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) de otros flujos oficiales (OOF, por sus iniciales en inglés). Los Otros Flujos Oficiales también son flujos financieros proporcionados por agencias gubernamentales nacionales, pero no se consideran como AOD porque no cumplen con algunas de las especificaciones resumidas anteriormente. Por ejemplo, no están destinados principalmente para el desarrollo (entre otros, la cooperación antiterrorista), no tienen un elemento concesional suficiente (siendo su elemento de subvención inferior al 25%), o se proporcionan a un país que no está en la lista de receptores de AOD (como el caso de la ayuda hacia Israel, Singapur, etc.).

Al estudiar a los donantes que no pertenecen al CAD, también es imperativo recordar que estos países no utilizan las definiciones de ayuda de la OCDE-CAD, y que no están obligados a cumplir con las normas de la OCDE sobre la provisión y reporte de la ayuda. Esto está llevando a algunos autores a realizar comparaciones entre datos que no son equivalentes (en la lógica formal estándar, esto se llama falacia de falsa equivalencia), como la comparación de AOD entre donantes tradicionales con el total de flujos financieros de donantes que no pertenecen al CAD. Como subrayan Dreher, Fuchs, Parks, Strange y Tierney (2015, p. 6), tal falacia “impide la acumulación de conocimiento relacionada con la naturaleza, la asignación y los efectos de las finanzas de desarrollo no occidentales”. Por lo tanto, para obviar este problema, es importante diferenciar entre AOD y OOF, utilizando los mismos criterios, al tratar también con la ayuda de donantes que no pertenecen al CAD. Afortunadamente, desde finales de 2017, la base de datos AidData (Hawkins, Nielson, Bergevin, Hearn, y Perry, 2010) proporciona alguna información sobre el grado de concesionalidad de los flujos de ayuda de China para los países en desarrollo de América Latina y el Caribe (que anteriormente se limitaba únicamente a los países africanos), lo que permite diferenciar entre la AOD de China, proyectos similares, y algunos de tipo OOF en América Latina y el Caribe. La base de datos de AidData es una herramienta muy útil porque proporciona información a nivel de proyecto para proveedores de financiamiento de desarrollo internacional no pertenecientes a la OCDE, como China, Arabia Saudita y Qatar, que no publican sus propios datos a nivel de proyecto. Los conjuntos globales de datos financieros oficiales chinos de AidData hacen un seguimiento de las finanzas oficiales chinas en el exterior entre 2000-2014, capturando 4373 registros por un total de US \$ 354.400 millones. Los datos incluyen tanto la ayuda china (ODA) como la financiación oficial no concesionaria (OOF).

Otra dificultad para realizar un análisis econométrico de la ayuda externa es que la ayuda global sufre una gran volatilidad: los montos de ayuda asignados cada año, en general, varían sustancialmente. La ayuda china no es una excepción, como se muestra en la Figura 1, que presenta la amplia volatilidad en el número de proyectos completados en cada año y de los montos de ODA en el presupuesto chino.

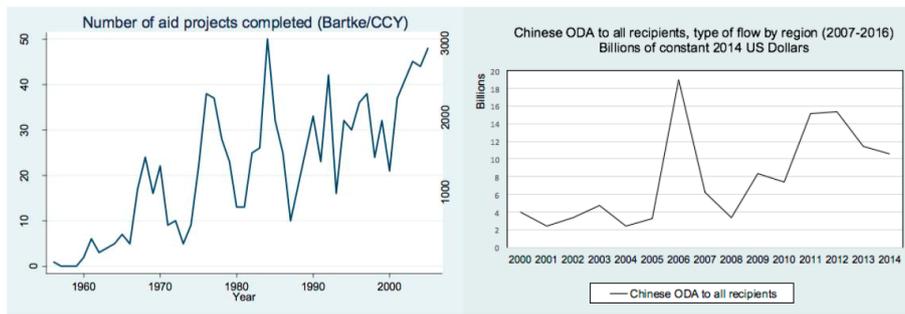


FIGURA 1.

Volatilidad de la ayuda china a lo largo del tiempo (izquierda: número de proyectos completados; derecha: valores en dólares anuales de la ayuda china)  
 izquierda: Dreher y Fuchs (2012); derecha: elaborado por el autor con base en AidData (Strange et al., 2017)

Siendo las cantidades (los valores en dólares) de la ayuda más significativas que el número de proyectos, los análisis que siguen estarán enfocados en esos números. Al realizar una investigación econométrica sobre la asignación presupuestaria de la ayuda exterior, Gupta, Pattillo, y Wagh (2006) recomiendan, por lo tanto, agrupar la asignación presupuestaria de la ayuda exterior por fases, y no por un año, debido a la mencionada volatilidad de la ayuda. Siguiendo esta sugerencia, estimo la importancia relativa de cada región del mundo en desarrollo para la asignación de presupuesto de ayuda exterior de China en las seis fases descritas en la primera sección, usando conjuntos de datos de Dreher y Fuchs (2012) y AidData (Hawkins et al., 2010). La realización de este ejercicio permite representar visualmente la importancia relativa de América Latina y el Caribe a lo largo del tiempo, en comparación con otras regiones en desarrollo.

Relativamente a las cantidades de ayuda, como se muestra en la Figura 2, a continuación, podemos ver que la proporción de la ayuda china asignada a América Latina y el Caribe ha pasado de menos del 5 al 20% de su presupuesto total, y ahora es comparable con la cantidad de ayuda recibida por África Subsahariana.

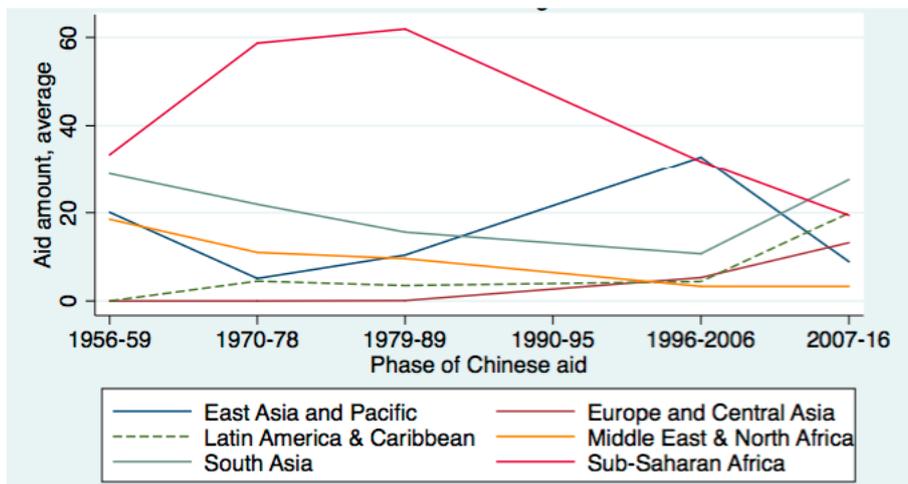


FIGURA 2.

Ayuda china a diferentes regiones en desarrollo (cantidad de ayuda, % del total)  
 compilado por el autor, con base en datos de Bartke (1989), China, Ministerio de Comercio (1985, 1990, 1996, 1999, 2007, 2009), AidData (Strange et al., 2017) y Dreher y Fuchs (2012).

Estas cifras combinadas muestran que la ayuda china tiene un enfoque especial en el África subsahariana, principalmente en cuanto a la cantidad de proyectos; sin embargo, mantiene una perspectiva global, y proporciona niveles sustanciales de ayuda a todas las regiones en desarrollo. Si miramos a ALC en particular, podemos apreciar que, si bien la proporción de proyectos de ayuda se mantuvo prácticamente constante, la

cantidad de ayuda prestada aumentó drásticamente en la última década, lo que refleja el hecho de que se presta mayor atención a la región y se generan mayores flujos financieros dedicados por China a ALC, tanto en términos absolutos como relativos al resto del mundo.

## Otros flujos oficiales

Como se muestra en el gráfico incluido en la Figura 3 a continuación, los flujos OOF constituyen la gran mayoría (76%, más de 40 mil millones de dólares) de los flujos totales chinos en la región, en comparación con solo el 18% (9,4 mil millones de dólares) de flujos similares a la AOD.

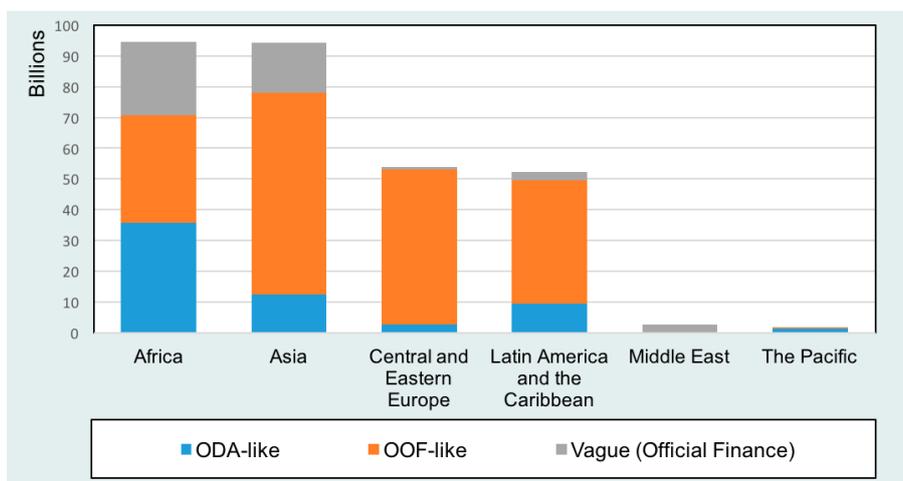


FIGURA 3.  
Flujos oficiales chinos hacia todos los recipientes, clases de flujos divididas por región (2007-2016) en billones de USD constantes del 2014  
compilado por el autor, basado en datos de AidData (Strange et al., 2017).

Si observamos el tipo de flujos financieros descritos en el gráfico en la Figura 4 a continuación, podemos ver que la gran mayoría de los flujos de OOF hacia ALC está constituido por préstamos (36.700 millones de dólares en el período 2007-2016), seguidos de créditos a la exportación (2000 millones de dólares el mismo período), que, según lo definido por la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2018), es un “seguro, garantía o acuerdo de financiación que permite a un comprador extranjero de bienes y / o servicios exportados diferir el pago durante un período de tiempo”. Estos datos excluyen la condonación de la deuda (que se considera como AOD y representa hasta el 84% de los flujos financieros totales de China).

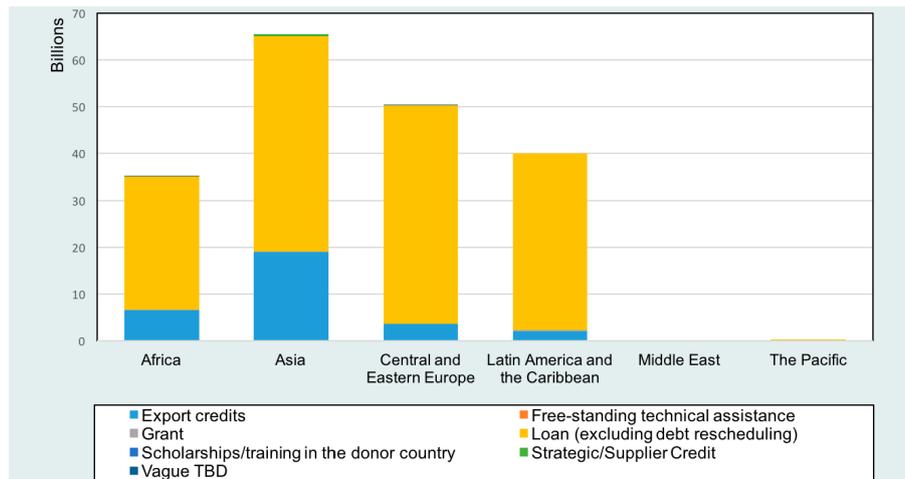


FIGURA 4

Otros flujos oficiales chinos, tipo de flujo por región (2007-2016), en billones de USD constantes de 2014 compilado por el autor, basado en datos de AidData (Strange et al., 2017).

Según las estimaciones del Financial Times, China superó al Banco Mundial como el mayor proveedor mundial de préstamos extranjeros a países en desarrollo a través de su Banco de Desarrollo y el Banco de Exportación e Importación, por un monto de al menos 110 mil millones de dólares en 2009 y 2010. Según la base de datos del Diálogo Interamericano, durante la sexta fase (2006-2016), China otorgó cantidades crecientes de préstamos a la región (ver Figura 5, a continuación) que cubren diferentes áreas (en particular infraestructura, energía y minería).

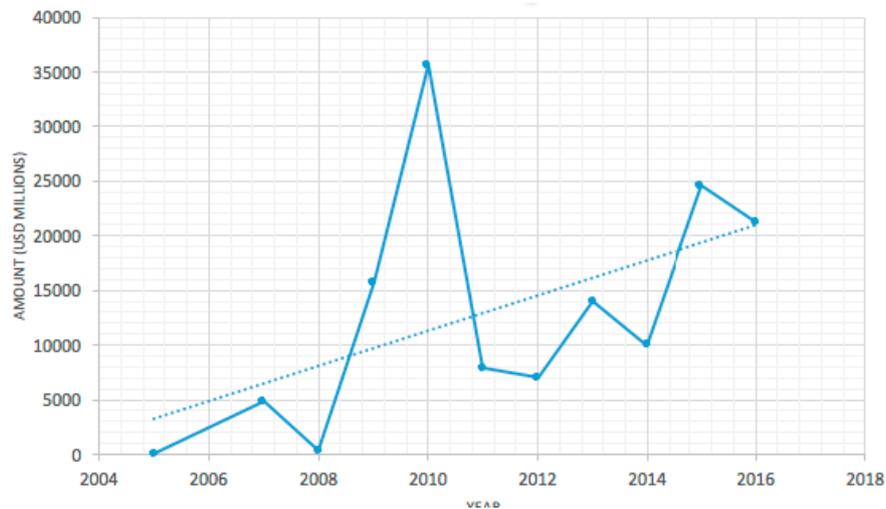


FIGURA 5.

Monto total de préstamos de China a América Latina y el Caribe (2005-2016) compilado por el autor, con base en datos de Gallagher y Myers (2016).

Venezuela es, con mucha distancia, el país que más préstamos ha recibido de la República Popular China en la región en los últimos 10 años, con 17, por un total de 62.200 millones. Brasil fue el segundo, con diez préstamos por un total de 36,8 mil millones, seguido por Argentina (8 préstamos, 15,3 mil millones), Ecuador (13 préstamos, 17,4 mil millones) y Bolivia (10 préstamos, \$ 3,5 mil millones) (Gallagher y Myers, 2016). Las cifras para el período 2006-2016 se presentan en la Tabla 1, a continuación.

TABLA 1  
Préstamos otorgados por China a países de América Latina y el Caribe en la sexta fase de la ayuda china (2006-2016)

Pais	Número de prestamos	Cantidad (millones, USD)
Venezuela	17	62.200
Brasil	10	36.800
Ecuador	13	17.400
Argentina	8	15.300
Bolivia	10	3500
Trinidad & Tobago	2	2600
Jamaica	10	1800
México	1	1000
Costa Rica	1	395
Barbados	1	170
Guyana	1	130
Bahamas	2	99
Perú	1	50

compilado por el autor, con base en datos de Gallagher y Myers (2016)

Si desagregamos proyectos por intención, podemos ver que solo el 3% de los OOF para ALC apunta al desarrollo (un total de 1,3 billones de dólares en el periodo 2007-2016), siendo la mayor cantidad de proyectos mixtos (55% o 21,8 billones de dólares), seguidos por proyectos comerciales (41%, o 16,5 mil millones de dólares). Los datos por región se resumen en la Figura 6, a continuación.

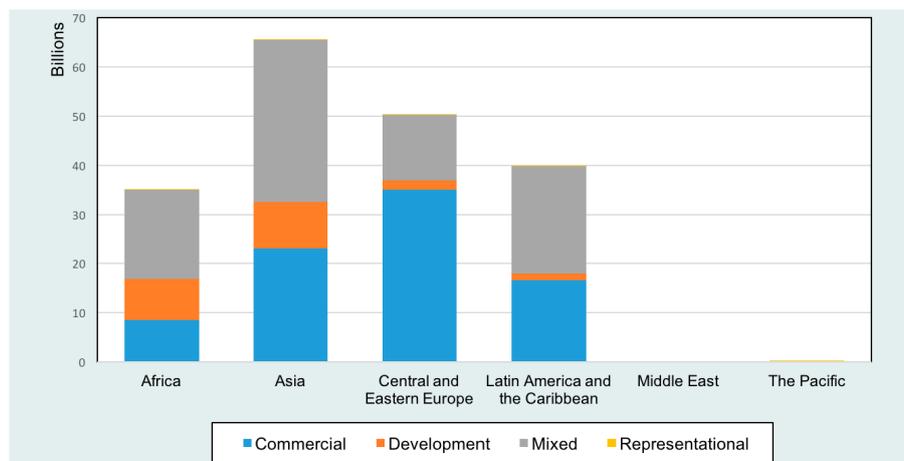
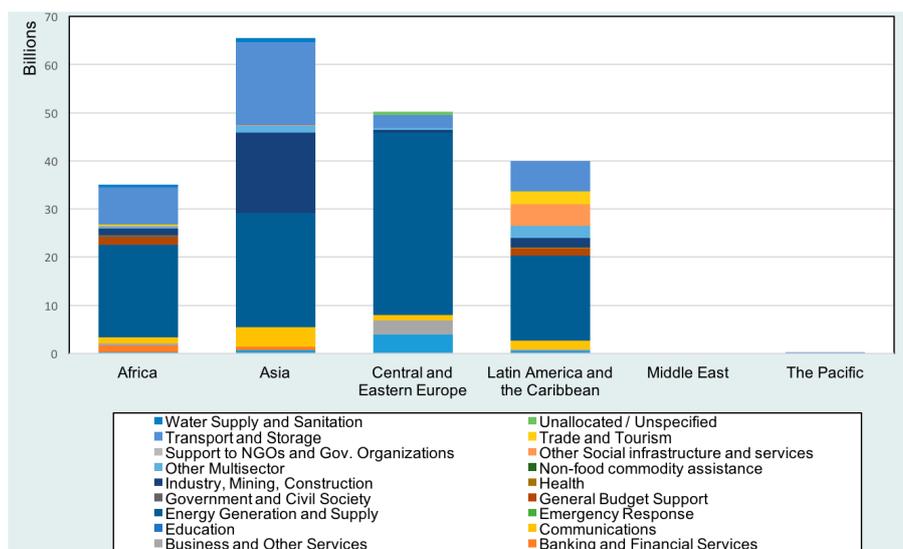


FIGURA 6  
Otros flujos oficiales chinos divididos según la finalidad, por región (2007-2016), en billones de USD constantes de 2014  
compilado por el autor, basado en datos de AidData (Strange et al., 2017)

Desagregar los proyectos OOF por sector también revela información interesante: mientras que el sector social incluye una pequeña cantidad de flujos financieros (lo que indica un escaso enfoque chino en sectores como la educación, salud e infraestructura gubernamental), estos proyectos reciben considerablemente menos fondos que aquellos proporcionados a proyectos económicos, comerciales, de infraestructura, transporte, y generación y suministro de energía. En particular, como se resume en la Figura 7 y la Tabla 2, a continuación, la generación y el suministro de energía han sido el sector mejor financiado en el período 2007-2016, totalizando 17.700 millones de dólares, el 44% del presupuesto OOF total de China para la región.



**FIGURA 7**  
 Otros Flujos Oficiales chinos hacia todos los recipientes, sector del proyecto por región (2007-2016), billones de USD constantes de 2014  
 compilado por el autor, basado en datos de AidData (Strange et al., 2017)

**TABLA 2**  
 OOF de China a América Latina y Caribe, por sector del proyecto (2007-2016) en USD constantes de 2014

Sector del proyecto de OOF	Presupuesto del proyecto (2014 USD)	Porcentaje del total
Agricultura, silvicultura y pesca	553.761.111	1%
Servicios bancarios y financieros	-	0%
Negocios y otros servicios	212.374.700	1%
Comunicaciones	1.819.191.025	5%
Educación	125.707	0%
Respuesta a la emergencia	332.996	0%
Generación y provisión de energía	17.794.164.781	44%
Budget Support	1.423.454.709	4%
Gobierno y Sociedad Civil	-	0%
Salud	279.513.005	1%
Industria, minería, construcción	1.839.539.773	5%
Asistencia de productos no alimentarios	-	0%
Otros multisectorial	2.531.882.583	6%
Otras infraestructuras y servicios sociales	4.490.455.441	11%
Apoyo a ONG y Org. Gubernamentales	164.105	0%
Comercio y turismo	2.790.641.684	7%
Transporte y almacenamiento	6.286.932.891	16%
Sin asignar/sin especificar	-	0%
Abastecimiento de agua y Saneamiento	-	0%
<b>Total</b>	<b>40.022.534.510</b>	

compilado por el autor, basado en datos de AidData (Strange et al., 2017).

De hecho, Cuba es el país que recibe más flujos de AOD por parte de China en la última fase en todo el planeta (11,11% del presupuesto total de ayuda de China), pero la isla caribeña no recibe ningún OOF. Por el contrario, Venezuela es el país de ALC que recibe más OOF (7,1% del total de OOF chinos), en particular préstamos, pero no recibe ninguna AOD por parte de China. El gráfico de barras apiladas que contenido en

la Figura 8, a continuación, resume los niveles de AOD y OOF recibidos por los diez principales países de América Latina y el Caribe en 2007-2016.

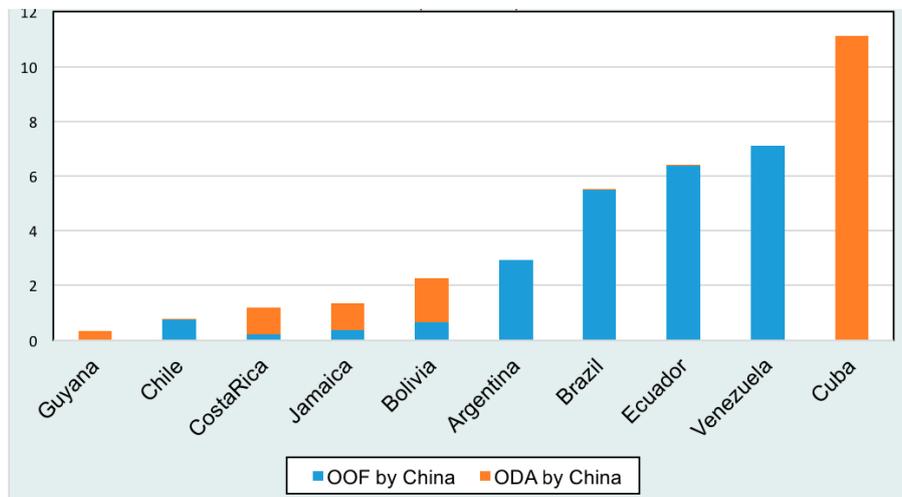


FIGURA 8

AOD-ODA y OOF desde China hacia América Latina y Caribe (2007-2016), porcentaje del total  
 compilado por el autor, basado en datos de AidData (Strange et al., 2017)

## Motivaciones detrás de la asignación de ayuda de China

China se enorgullece de que su ayuda es incondicional, no está vinculada a las condiciones normalmente impuestas por los donantes occidentales, como las buenas prácticas, la democracia y el respeto de los derechos humanos. Además, la asistencia financiera china suele estar fácilmente disponible, sin mucha burocracia (Davies, 2007). Por lo tanto, China constituye una buena alternativa para los donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (DAC-CAD), con sus procedimientos burocráticos muy detallados y políticas de condicionalidad. La mejor prueba de la preferencia por la ayuda incondicional en África es el caso de Angola, un país con niveles muy altos de corrupción (se sitúa entre los primeros 20 países más corruptos según el índice de percepción de la corrupción de 2017, elaborado por Transparency International), que tiene grandes dificultades para acceder a la ayuda occidental; en línea con las expectativas, Angola es un gran receptor de ayuda china<sup>3</sup>. En América Latina, por ejemplo, la ayuda china a Venezuela (que es el principal productor de petróleo de la región y se sitúa en el lugar número once del índice de Transparency International de los países más corruptos) ha ocupado el vacío generado por la escasez de préstamos del Banco Mundial. Sin embargo, la ayuda incondicional a países ricos en petróleo como Venezuela y Angola puede aumentar el riesgo de desorganización política y corrupción (Sanderson y Forsythe, 2012; Ellis, 2009; Brautigam, 2009). Al mismo tiempo, la ayuda al desarrollo de China es criticada por estar impulsada por intereses económicos y políticos nacionales, en mayor medida que la asistencia para el desarrollo de los donantes tradicionales del CAD.

Los motivos que generalmente mueven a todos los países donantes a la concesión de ayuda internacional pueden agruparse en tres categorías: 1) la ayuda debe depender de la necesidad de los receptores; 2) la calidad de las políticas e instituciones del receptor podría ser importante; y 3) los intereses políticos y comerciales del donante juegan un papel importante (Alesina y Dollar, 2000). Los siguientes párrafos discuten estos tres grupos de motivos, centrándose en el caso de China.

1) En relación con la pobreza y el desarrollo, el Ministerio de Comercio destaca cómo sus proyectos de ayuda desempeñan “un papel positivo en la expansión de las economías nacionales de los países receptores y la mejora de la vida material y cultural de las personas en estos países” (China, Ministerio de Comercio, 1985, p. 413). Se enfatiza la idea del “beneficio mutuo”, para desarrollar las economías nacionales de los

países receptores y promover el crecimiento económico tanto en China como en esos países (Ministerio de Comercio, 1985, p. 413). El Consejo de Estado chino subraya cómo la asignación presupuestaria de su ayuda satisface las necesidades de los receptores y dice que China asigna una importancia primordial a las condiciones de vida y al desarrollo económico de los países receptores, y se esfuerza por garantizar que su ayuda externa beneficie a tantas personas necesitadas como sea posible (China, Consejo de Estado, 2011, p. 6). Brautigam (2008) señala que China usa su ayuda exterior para mostrar su visión de sí misma como una gran potencia responsable, significativa y rápida en la entrega de ayuda humanitaria (p. 7). El enfoque chino en los proyectos de infraestructura podría evaluar las necesidades de desarrollo desatendidas por los donantes del CAD (Brautigam, 2008). Sin embargo, estos puntos de vista contradicen en gran medida lo que argumenta Naim (2007), que los donantes “deshonestos” como China no se preocupan por el bienestar a largo plazo de la población de los países receptores (p. 95).

2) El segundo grupo de motivaciones para donar ayuda se relaciona con la calidad de las instituciones y la gobernanza de los países receptores. Esto es cierto cuando hablamos de países donantes de Occidente, por dos razones principales. Primero, los países donantes tradicionales usan la ayuda como un mecanismo de incentivo para los países receptores con buenas instituciones; por ejemplo, Öhler, Nunnenkamp, y Dreher (2012) encuentran que la ayuda condicionada a la “buena gobernanza” conduce a incentivos para que los posibles países receptores mejoren sus controles anticorrupción. Sin embargo, otros plantean preguntas sobre la efectividad de la ayuda para la promoción de la democracia y la gobernanza (Knack, 2004; Busse y Gröning, 2009). Segundo, los donantes tradicionales pueden seguir la creencia general de que la ayuda es más efectiva cuando se asigna a receptores con políticas económicas más rigurosas (Burnside y Dollar, 2000), aunque no hay suficiente evidencia empírica para apoyar esta relación (Easterly, Levine, y Roodman, 2004). A diferencia de las motivaciones de la ayuda de donantes occidentales, uno de los principios fundamentales de la política de ayuda de China y, en general, de su política exterior, es el principio de no injerencia en los asuntos internos y respeto de la soberanía nacional de los países receptores (Davies, 2007; Brautigam, 2008; Dreher y Fuchs, 2012). Como tal, la asignación de ayuda china no está relacionada con la forma de régimen y la calidad de la gobernanza de los receptores. El Ministerio de Comercio (1990, p. 63) afirma que China tiene “pleno respeto” por la soberanía de los países receptores, y no impone ninguna condición ni pide ningún privilegio, manteniendo el “verdadero espíritu de cooperación sincera”. Podemos concluir que la ayuda china probablemente no se vea afectada por la calidad institucional y de gobernanza de los países receptores. Otros incluso han argumentado que China, presumiendo de su enfoque “sin ataduras” tiende a centrarse en los receptores con una gobernanza bastante mala (Halper, 2010), y que brinda asistencia a regiones problemáticas inestables y “estados delincuente” (Pehnelt, 2007, p. 8). De hecho, China otorga considerables cantidades de ayuda a estados frágiles (Kaplinsky, McCormick, y Morris, 2007; Bermeo, 2011). Se ha argumentado que la ausencia de cualquier condicionalidad de la ayuda china podría debilitar la democracia, la gobernanza y los derechos humanos, limitar el desarrollo, debilitar los estándares sociales y ambientales y aumentar la corrupción (Davies, 2007). Para Taylor (1998), de hecho, China se ha opuesto a la democratización en África, ya que podría utilizar el fracaso de la consolidación democrática como un argumento en contra de las demandas internas de democratización. Como dijo Deng Xiaoping, “hablar sobre los derechos humanos, la libertad y la democracia solo está diseñado para salvaguardar los intereses de los países fuertes y ricos [que] practican la política del poder” (citado por Taylor, 1998, p. 453). Sin embargo, es discutible si la ayuda de China difiere significativamente de la distribución de la ayuda del CAD en términos de recompensar a los países con una mejor gobernanza: los estudios anteriores revelan una diferencia considerable entre la retórica del CAD y su asignación efectiva de la ayuda. Por ejemplo, Alemania, Finlandia, Francia, Japón y los Países Bajos otorgan a los países más corruptos más ayuda, no menos (Isopi y Mattesini, 2010).

3) Finalmente, la oferta de asistencia extranjera se compone de a) motivos económicos y b) políticos. Por un lado, a) en términos de sus propios intereses económicos y comerciales, todo lo que facilita la exportación de recursos naturales a China se considera como un objetivo central de su ayuda. Las “necesidades insaciables”

de recursos (hidrocarburos, minerales y madera, en particular) se citan con más frecuencia como razones comerciales para la ayuda exterior china (Alden, 2005, 2007; Davies, 2007; Naim, 2007; Halper, 2010). El Ministerio de Comercio de China es la agencia principal para el suministro de ayuda bilateral: esto indica claramente la importancia primordial de las relaciones comerciales para China. Lum (2009) sugiere que la ayuda china a África y América Latina está determinada por intereses económicos, motivados principalmente por la extracción de recursos naturales. La gran mayoría de las exportaciones latinoamericanas a China se han centrado en tres áreas: soja, metales e hidrocarburos. De hecho, solo tres productos (cobre, hierro y soja) representan más de la mitad de estas exportaciones. El crecimiento exponencial del comercio chino ha creado fuertes lazos con América Latina y el potencial para convertirse en un socio comercial clave. Brasil se ha convertido en el tercer mayor exportador de hierro a China, mientras que Chile y Perú representan el 50% de las importaciones chinas de cobre. En 2009, buscando aumentar las exportaciones de petróleo, el gobierno chino aprobó un crédito de 20 mil millones de dólares a Venezuela y compró la participación brasileña de Repsol (una compañía petrolera española) por 7,1 mil millones de dólares, con el objetivo de desarrollar depósitos de petróleo en Brasil (Dowsett y Chen, 2010). Además, Gallagher, Irwin, y Koleski (2012) estiman que los préstamos por petróleo constituyen más de dos tercios de los préstamos chinos a América Latina. Este proceso de aumento de las inversiones chinas en esta región comenzó en 2004, cuando el presidente Hu Jintao prometió invertir durante un período de 10 años con la intención de alcanzar un comercio bilateral de 100 mil millones de dólares. Sorprendentemente, esta marca fue superada mucho antes, ya que el comercio bilateral ya había alcanzado los 140 mil millones en 2008 y 261,6 mil millones en 2014. En este momento, Estados Unidos sigue siendo el principal socio económico de la región; China superó a la Unión Europea como el segundo socio comercial más importante de América Latina en 2014 —dos años antes de lo que la Cepal predijo (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2011), y podría, incluso, superar a los EE. UU. para 2030 (Hakim y Myers, 2014). No obstante, la falta de diversificación y dependencia de América Latina de los productos exportados a China ha exacerbado la vulnerabilidad de la región a las fluctuaciones de los precios de los productos básicos, ya que hasta el 74% de todas las exportaciones latinoamericanas a China son productos primarios (Gallagher y Porzecanski, 2010). En contraste, la mayoría de las exportaciones chinas a América Latina provienen del sector manufacturero, con un fuerte énfasis en la electrónica y los vehículos; tales industrias, en comparación con los productos básicos, son mucho menos propensas a la volatilidad de los precios, lo que evidencia una relación comercial asimétrica. Como algunos expertos lo dicen, el comercio chino está empujando a América Latina a un “rincón de las materias primas”. Más directamente, el enfoque chino en las materias primas latinoamericanas y la avalancha de productos chinos baratos está impidiendo la diversificación de las industrias exportadoras de las naciones latinoamericanas, ya que es más lucrativo vender meramente materias primas a China que alentar el espíritu empresarial y la diversificación de la economía, estimulando así una “desfavorable excesiva dependencia de las exportaciones de recursos naturales”. Como lo expresó el negociador nicaragüense del Nafta, “China es un monstruo que despierta y puede comernos” (como se cita en Gallagher y Porzecanski, 2008, p. 185).

Además de la necesidad de asegurar recursos, se acusa a la ayuda china de orientar el acceso futuro a los mercados de exportación y las inversiones rentables (Davies, 2007; Lum, 2009). No obstante, aunque el comercio bilateral haya perdido dinamismo en los últimos años, China logró desplazar a la UE al segundo lugar como socio comercial (solamente superado por los EE. UU.). En los años del 2000 al 2015, la importancia de China para las exportaciones de la región ha aumentado del 1 al 10%.

Por el contrario, América Latina se ha convertido en el mercado de exportación más dinámico para los productos chinos, con un crecimiento anual del 31% entre 2005 y 2010, frente al 16% del resto del mundo (Toro, 2013; Gallagher y Porzecanski, 2008). A pesar de su reciente deceleración, la importancia relativa de China como país exportador de bienes a ALC aumentó del 2% en el 2000 al 18% en el 2015 (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2016).

Debido a la mayor importancia que tiene China en las exportaciones hacia ALC, en comparación con sus importaciones desde la región, el comercio sino-latinoamericano se caracteriza por un déficit comercial sustancial. Solamente Brasil, Chile y Venezuela mantienen una balanza comercial positiva con China, debido a las grandes cantidades de productos primarios exportados al país asiático (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2016, p. 24). Efectivamente, en 2015 los productos primarios constituyeron el 70% del total las exportaciones de ALC a China (un porcentaje muy alto, en comparación con solo el 34% de sus exportaciones globales) (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2016, p. 26). Además, la mayoría de la ayuda china es “vinculada” (tied aid), lo que es otra indicación de que China utiliza la ayuda extranjera para mejorar sus oportunidades comerciales (Pehnel, 2007; Schüller, Brod, Neff, y Bünthe, 2010). Por ejemplo, cuando China financió la construcción de una represa de 2,2 mil millones de dólares en Ecuador, más de 1000 ingenieros y trabajadores chinos fueron desplegados en el país latinoamericano, en lugar de contratar trabajadores ecuatorianos (Krauss y Bradsher, 2015). El Ministerio de Comercio (1999) concluyó abiertamente que, a través de la ayuda, las empresas chinas ingresaron a los mercados de los países en desarrollo muy rápidamente y fueron bienvenidas por los gobiernos y las empresas de esos países (p. 75).

Por otro lado, b) con respecto a las motivaciones políticas de la asignación de ayuda de China, el Ministerio de Comercio (1996) admite abiertamente que la ayuda y los subsidios se utilizan para coordinar el trabajo diplomático, y que la construcción de “algunas instituciones públicas [...] producen grandes influencias políticas” (p. 70). El programa de ayuda está destinado a apoyar eventos diplomáticos de alto nivel: por ejemplo, para lograr una mayor participación de Jefes de Estado en las ceremonias de los Juegos Olímpicos de Beijing, 2008, China aceleró la implementación de los proyectos más valorados por los líderes bilaterales (China, Ministerio de Comercio, 2009, p. 348). Sin embargo, según China, Consejo de Estado (2011), este país “nunca usa la ayuda extranjera como medio para [...] buscar privilegios políticos por sí mismo” (p. 3). Como cuestión de hecho, la literatura ha prestado especial atención a la motivación política de la asignación de ayuda de China. Por ejemplo, África es importante para la agenda política de China y la construcción de alianzas, ya que apoyó a la República Popular para representar a China en las Naciones Unidas en lugar de Taiwán (Davies, 2007, p. 27), que es considerada por China como una provincia no alineada, que tiene relaciones diplomáticas con solo veinte países, con embajadas, acuerdos comerciales y ayuda extranjera, que fortalecen la soberanía efectiva de Taiwán. El grupo más grande de esos países (nueve, como se muestra en el Tabla 3 a continuación) se encuentra en América Latina y el Caribe, particularmente en América Central, que mantienen este arreglo porque Taiwán gasta mucho para mantenerlo. De hecho, Taiwán puede superar con dificultad a China continental, que usa la ayuda para imponer su “política de Una China”, recompensando a los países que no reconocen a Taiwán como un país separado (Taylor, 1998; Brautigam, 2008, Rich, 2009). Eso ha sido evidente en ALC, donde China invirtió en proyectos costosos, a veces a cambio de terminar relaciones diplomáticas con Taiwán. Entre 2017 y 2018, Panamá, República Dominicana y El Salvador han sido los últimos países en cambiar el reconocimiento de Taiwán a la República Popular China, lo que significó un duro golpe para Taiwán. Sin embargo, a pesar de la política de China, esta República Popular también brinda ayuda a los países que reconocen a Taiwán (Davies, 2007).

TABLA 3  
Países que reconocen a la RPC o a la RDC en América Latina y Caribe en noviembre del 2019

	Países que reconocen a China	Países que reconocen a Taiwán
América Central	México, Costa Rica, Panamá, El Salvador	Guatemala, Honduras, Nicaragua
Caribe	Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Cuba, Dominica, República Dominicana, Granada, Guyana, Jamaica, Surinam, Trinidad y Tobago	Belice, Haití, St. Kitts y Nevis, St. Lucía, St. Vicente y Granadinas
América del Sur	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay, Venezuela	Paraguay

Maggiorelli (2019)

Finalmente, debido a su problemático historial de derechos humanos, China ha apoyado a los países africanos para que desempeñen un papel importante en la prevención de sanciones contra el país asiático (Lancaster, 2007) en organizaciones como la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. China, de hecho, parece decidida a aumentar su influencia en tales organizaciones internacionales (Taylor, 1998), a fin de “construir coaliciones para proteger a Pekín de las críticas de Occidente” (Tull, 2006, p. 460).

En resumen, hay cuatro factores principales que abarcan los intereses económicos y políticos de China en América Latina y el Caribe (Ellis, 2009): 1) adquisición de productos primarios, 2) cultivo de mercados para las exportaciones chinas, 3) adquisición internacional de aislamiento de Taiwán, y 4) aseguramiento de una alianza estratégica con América Latina.

Sin embargo, siguiendo la doctrina ganar-ganar de la ayuda exterior china, América Latina también cumple sus propios intereses estratégicos en su relación con China, por tres razones: 1) creación de crecimiento económico impulsado por las exportaciones, 2) atracción de inversiones en exploración de hidrocarburos y desarrollo, y 3) contrarrestar la hegemonía de los Estados Unidos (Ellis, 2009; Hearn y León-Manríquez, 2011).

## Desarrollos potenciales

La ayuda china ha sido considerada como la más “deshonesta” entre los nuevos donantes (Naim, 2007), ya que se utiliza para obtener apoyo diplomático y político en la escena internacional, y se asigna con el fin de obtener acceso a materias primas y recursos naturales, y abrir nuevos mercados para sus propios productos manufacturados, además de otorgarse a países frágiles y corruptos que socavan el esfuerzo de los donantes occidentales para mejorar la gobernanza y el estado de derecho. Sin embargo, se ha encontrado que la ayuda del CAD y otros donantes emergentes también está motivada por intereses políticos. Si bien todos los donantes utilizan la ayuda para promover sus intereses estratégicos, China es más abierta al enfatizar que su ayuda está favoreciendo su propio modelo de desarrollo, que está dirigido a un beneficio mutuo. Está claro que la cooperación china con ALC no sigue la retórica tradicional de otorgar ayuda humanitaria, sino que privilegia un enfoque de cooperación Sur-Sur, basado en el intercambio de recursos, tecnología y conocimiento entre países en desarrollo percibidos como iguales, y sin obligaciones (ya que no hay una historia colonial entre ellos). El compromiso de China con ese enfoque queda subrayado por el hecho de que la primera vez que el Gobierno Chino firmó un acuerdo con un socio multilateral, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en 2010, lo hizo con el objetivo de fortalecer la cooperación Sur-Sur. Como lo describió el propio presidente Xi Jinping, al presidir una reunión en la ONU, este tipo de cooperación es

una gran medida pionera que une a las naciones en desarrollo para su propia superación, se caracteriza por la igualdad, la confianza mutua, el beneficio mutuo, resultado beneficioso para todos, solidaridad y asistencia mutua y puede ayudar a las naciones en desarrollo a abrir un nuevo camino para el desarrollo y la prosperidad [...] que a medida que mejore la fuerza

general de las naciones en desarrollo, la cooperación Sur-Sur jugará un papel más importante en la promoción del surgimiento colectivo de los países en desarrollo. (Khor, 2015)

De hecho, la relación entre China y América Latina y el Caribe en las últimas décadas puede describirse como de beneficio mutuo: mientras que América Latina necesita dinero de ayuda extranjera china, y un comprador para sus abundantes materias primas, China necesita recursos naturales y quiere ingresar a mercados en desarrollo para introducir sus productos manufacturados. Como se ha sugerido en el curso de este artículo, ALC experimentó impactos tanto positivos como negativos de la ayuda exterior china y el comercio bilateral. Los impactos positivos incluyen una mayor financiación para una serie de proyectos de infraestructura y mayores ingresos comerciales. Sin embargo, los impactos negativos podrían superar los efectos positivos: los desequilibrios en la relación y las fluctuaciones en la demanda y los precios de las materias primas muestran que China por sí sola puede no ser suficiente para sostener el desarrollo de economías enteras en la región, que corre el riesgo de caer en la “maldición de los recursos”. El dinero chino también influye en la estabilidad y la transparencia de la región: por un lado, la ayuda china puede ayudar a mantener regímenes corruptos, poco éticos e ineficientes; por otro lado, también puede contribuir a la estabilidad de los regímenes más comprometidos con la democracia. Como tal, las tendencias de retroceso en economías no diversificadas y desindustrializadas, dependientes de recursos no renovables, y el aumento de la corrupción, impulsado por la ayuda incondicional de China y el comercio desequilibrado, podrían socavar los esfuerzos de los donantes tradicionales (por ejemplo, el Banco Mundial) hacia una mejor gobernanza en la región.

Algunos autores son optimistas (Devlin, Estevadeordal, y Rodríguez-Clare, 2006; Toro, 2013) e hipotetizan que la ayuda y el comercio chinos pueden sustentar el desarrollo de América Latina y el Caribe, proporcionando crecimiento económico, un modelo económico estratégico y un fuerte socio comercial. El reporte bianual de la Oficina del Economista en Jefe para América Latina y el Caribe del Banco Mundial (De la Torre, Didier, Calderón, Cordella, y Pienknagura, 2011) respalda la hipótesis de un crecimiento económico sostenido a largo plazo “hecho en China”, incluso después de la crisis económica de 2008, suponiendo que el crecimiento de China sea duradero y estable. De hecho, la creciente relación entre China y ALC brinda una oportunidad histórica a la región para un progreso sin precedentes para reequilibrar sus brechas en productividad, innovación, infraestructura, logística y desarrollo de capacidades. La cooperación con China, en el contexto del Plan de Cooperación 2015-2019, podría llevar a un replanteamiento de la política industrial regional, conduciendo a un mayor procesamiento de materias primas, mejor vinculado a los sectores manufacturero y de servicios, e impulsando el comercio intrarregional (Leiteritz, 2012).

Otros autores, por el contrario, tienen un enfoque más pesimista y sostienen que la ayuda y el comercio incondicionales chinos, a la vez que provocan crecimientos a corto plazo en las economías de América Latina, no podrán sostenerlos a largo plazo. El enfoque chino “sin ataduras” hacia las regiones en desarrollo va en detrimento de las mejores prácticas comerciales, los derechos humanos y el buen gobierno (Roett y Paz, 2008; Curran, 2017). La ayuda incondicional seguirá representando una alternativa a la ayuda exterior condicional de Occidente, que obstaculiza las reformas de gobernanza y permite que la corrupción y las ineficiencias sobrevivan, especialmente en los países ricos en recursos. Además, una concentración en los recursos brutos, combinada con una mayor competencia de China en los mercados manufactureros podría desalentar las tecnologías innovadoras y la productividad, lo que desató temores de “desindustrialización” en la región, en particular en Brasil y Chile (Hearn y León-Manríquez, 2011, p. 246). La desaceleración de la economía china (que “solo” creció un 7% en 2015 y un 6,9% en 2016) disminuyó la demanda de materias primas y causó una caída en su precio, intensificando las dudas sobre la sostenibilidad a largo plazo de la relación chino-latinoamericana.

## Conclusión

Durante la última década, China se ha elevado como un actor muy visible en América Latina y el Caribe (ALC). Lo ha hecho de diversas maneras, principalmente a través de su ayuda externa, sus inversiones y su comercio bilateral. La primera sección de este artículo proporciona una visión general de la evolución histórica de la ayuda china a la región, mostrando cómo la cooperación china, a partir de una serie de pequeñas acciones dirigidas principalmente a países comunistas de todo el mundo, se convirtió en un programa de ayuda global a gran escala, activo en todas las regiones del mundo en desarrollo; además, resumió el enfoque de cooperación con ALC para cada fase. La segunda sección ofreció un intento de cuantificar la cantidad de ayuda china recibida por ALC en comparación con otras regiones en desarrollo, lo que confirma el enfoque mundial de la ayuda china. También mostró que, si bien el África subsahariana es con mucho la región que recibe la mayor cantidad de ayuda en términos de proyectos, en la última década, América Latina y el Caribe ha visto aumentar su participación en términos de cantidad de ayuda asignada, pasando del 5 al 20% del presupuesto total de ayuda de China. La tercera sección evaluó tres grupos principales de motivos que pueden llevar a China a proporcionar ayuda: aunque la necesidad del receptor y las características institucionales del beneficiario no son relevantes, motivos políticos como el reconocimiento de Taiwán pueden tener un efecto; además, la ayuda china se destina abiertamente a los intereses económicos y comerciales del país donante, especialmente en lo que respecta a sus necesidades de energía y materias primas. De hecho, privilegiando un enfoque de cooperación Sur-Sur (que difiere del modelo humanitario clásico de ayuda), la política oficial china se describe formalmente como un enfoque de beneficio mutuo: por un lado, China necesita grandes cantidades de petróleo y materias primas para sus necesidades de energía y producción; por otro lado, ALC necesita un comprador para sus abundantes recursos naturales, y también necesita ayuda e inversiones extranjeras chinas para sus objetivos de desarrollo. Finalmente, la cuarta sección consistió en una evaluación de los beneficios potenciales y los impactos negativos de la relación entre China y ALC, donde se encontraron entre las posibles preocupaciones, la incondicionalidad de la ayuda exterior china y su relación comercial desequilibrada con la región. A la luz del análisis integral estratégico y económico de la ayuda incondicional y el comercio bilateral de China a América Latina y el Caribe, podemos concluir que China ciertamente brinda un crecimiento a corto y mediano plazo a la región, pero es más difícil hablar de un largo plazo avance sostenible, a menos que los gobiernos de ALC logren diversificar sus economías, y evitar exponerse a caídas en el precio de los recursos naturales. Sin lugar a duda, China será un aliado de larga duración para la región, y las relaciones con este no se deben temer; sin embargo, existe una posibilidad relativamente alta de tiempos difíciles en el futuro (especialmente con respecto a la volatilidad del precio de las materias primas), y los gobiernos de ALC deben tomar medidas para estar preparados de antemano, diversificando sus economías y sus exportaciones.

## Referencias

- Alden, C. (2005). China in Africa. *Survival*, 47(3), 147-164.
- Alden, C. (2007). *China in Africa: Partner, Competitor or Hegemon? (African Arguments)*. Londres: International African Institute.
- Alesina, A., y Dollar, D. (2000). Who gives foreign aid to whom and why? *Journal of economic growth*, 5(1), 33-63.
- Bartke, W. (1989). *The Economic Aid of the PR China to Developing and Socialist Countries* (2ª ed). Múnich: K. G. Saur.
- Bermeo, S. B. (2011). Foreign aid and regime change: a role for donor intent. *World Development*, 39(11), 2021-2031.
- Brautigam, D. (2008). *China's African Aid: Transatlantic Challenges*, Washington, DC: The German Marshall Fund of the United States.
- Brautigam, D. (2009). *The dragon's gift: the real story of China in Africa*. Oxford: Oxford University Press.

- Brautigam, D. (2010). *China, Africa and the international aid architecture* (Documento de Trabajo 107). Abiyán: African Development Bank.
- Busse, M., y Groening, S. (2010). Does Foreign Aid Improve Governance? *Economics Letters*, 104(2), 76-78.
- Burnside, C., y Dollar, D. (2000). Aid, policies, and growth. *American economic review*, 90(4), 847-868.
- China, Consejo de Estado. (2011). *White Paper on China's Foreign Aid*. Beijing: Autor. Recuperado de [http://www.gov.cn/english/official/2011-04/21/content\\_1849913.htm](http://www.gov.cn/english/official/2011-04/21/content_1849913.htm)
- China, Consejo de Estado. (2014). *China's Foreign Aid*. Beijing: Autor. Recuperado de [http://www.china.org.cn/government/whitepaper/node\\_7209074.htm](http://www.china.org.cn/government/whitepaper/node_7209074.htm)
- China, Ministerio del Comercio. (1985). *Almanac of China's Foreign Economic Relations and Trade*. Hong Kong: China Foreign Economic Relations and Trade Publishing House.
- China, Ministerio del Comercio. (1990). *Almanac of China's Foreign Economic Relations and Trade*. Hong Kong: China Foreign Economic Relations and Trade Publishing House.
- China, Ministerio del Comercio. (1996). *Almanac of China's Foreign Economic Relations and Trade*. Hong Kong: China Foreign Economic Relations and Trade Publishing House.
- China, Ministerio del Comercio. (1999). *Almanac of China's Foreign Economic Relations and Trade*. Hong Kong: China Foreign Economic Relations and Trade Publishing House.
- China, Ministerio del Comercio. (2007). *China Commerce Yearbook*. Beijing: Commerce and Trade Press.
- China, Ministerio del Comercio. (2009). *China Commerce Yearbook*. Beijing: China Commerce and Trade Press.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2011). *People's Republic of China and Latin America and the Caribbean. Ushering in a new era in the economic and trade relationship*. Santiago: Autor.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2015). *Latin America and the Caribbean and China: towards a new era in economic cooperation*. Recuperado de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38197/1/S1500388\\_en.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38197/1/S1500388_en.pdf)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). *Relaciones Económicas entre América Latina y el Caribe y China: Oportunidades y Desafíos*. Santiago: Autor.
- Curran, J. (2017). China to the Rescue? Implications of Chinese Aid and Trade in Latin America Based on Evidence from Sino-African Cases. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 4(2), 28-50.
- Davies, P. (2007). *China and the End of Poverty in Africa: Towards Mutual Benefit?* Sundbyberg: Diakonia.
- De la Torre, A., Didier, T., Calderón, C., Cordella, T., y Pienknagura, S. (2011). *Latin America and the Caribbean's Long-Term Growth: Made in China?* Washington, DC: Banco Mundial.
- Devlin, R., Estevadeordal, A., y Rodríguez-Clare, A. (2006). *The Emergence of china: Opportunities and challenges for latin america and the caribbean*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Dowsett, S., y Chen, A. (2010, 1 de octubre). China's Sinopec buys Repsol Brazil stake for \$7.1 billion. *Reuters*. Recuperado de <http://www.reuters.com/article/us-repsol-sinopec-idUSTRE6900YZ20101001>
- Dreher, A., y Fuchs, A. (2012). *Rogue aid? The determinants of China's aid allocation*. Gotinga: Courant Research Centre Poverty, Equity and Growth.
- Dreher, A., Fuchs, A., Parks, B., Strange, A. M., y Tierney, M. J. (2015). *Apples and Dragon Fruits: The Determinants of Aid and Other Forms of State Financing from China to Africa* (Aiddata Working Paper 15). Recuperado de [http://docs.aiddata.org/ad4/files/wps15\\_apples\\_and\\_dragon\\_fruits.pdf](http://docs.aiddata.org/ad4/files/wps15_apples_and_dragon_fruits.pdf)
- Easterly, W., Levine, R., y Roodman, D. (2004). Aid, policies, and growth: comment. *American economic review*, 94(3), 774-780.
- Ellis, R. E. (2009). *China in Latin America: the whats and wherefores* (Vol. 46). Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Gallagher, K. P., Irwin, A., y Koleski, K. (2012). *The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America*. Boston, MA: Global Economic Governance Initiative.
- Gallagher, K. P., y Myers, M. (2016). *China-Latin America Finance Database*. Washington, DC: Inter-American Dialogue.

- Gallagher, K., y Porzecanski, R. (2008). China matters: China's economic impact in Latin America. *Latin American Research Review*, 43(1), 185-200.
- Gallagher, K., y Porzecanski, R. (2010). *The dragon in the room: China and the future of Latin American industrialization*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Gupta, S., Pattillo, C., y Wagh, S. (2006). Are Donor Countries Giving More or Less Aid? *Review of Development Economics*, 10(3), 535-552.
- Hakim, P., y Myers, M. (2014). China and Latin America in 2013. *The Dialogue*. Recuperado de <https://www.thediologue.org/analysis/china-and-latin-america-in-2013/>
- Halper, S. (2010). *The Beijing Consensus: How China's Authoritarian Model Will Dominate the Twenty-first Century*. Nueva York, NY: Basic Books.
- Hawkins, D., Nielson, D., Bergevin, A., Hearn, A., y Perry, B. (2010). *Codebook for Assembling Data on China's Development Finance*. Medford, MA: Global Development and Environment Institute.
- Hearn, A. H., y León-Manríquez, J. L. (Eds.). (2011). *China engages Latin America: tracing the trajectory*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Isopi, A., y Mattesini, F. (2010, marzo). *Aid and corruption: Do donors use development assistance to provide the "right" incentives* (CEIS Working Paper, 121). Recuperado de [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1117922](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1117922)
- Kaplinsky, R., McCormick, D., y Morris, M. (2007). *The impact of China on sub-Saharan Africa*. Brighton: Instituto de Estudios para el Desarrollo.
- Khor, M. (2015, 10 de noviembre). China's boost to South-South cooperation. *SouthViews*, 119.
- Knack, S. (2004). Does foreign aid promote democracy? *International Studies Quarterly*, 48(1), 251-266.
- Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy* (JBICI Working Paper 27). Recuperado de [https://www.jica.go.jp/jica-ri/IFIC\\_and\\_JBICI-Studies/jica-ri/english/publication/archives/jbic/report/working/pdf/wp27\\_e.pdf](https://www.jica.go.jp/jica-ri/IFIC_and_JBICI-Studies/jica-ri/english/publication/archives/jbic/report/working/pdf/wp27_e.pdf)
- Krauss, C., y Bradsher, K. (2015, 24 de julio). China's Global Ambitions, with Loans and Strings Attached. *The New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/2015/07/26/business/international/chinas-global-ambitions-with-loans-and-strings-attached.html>
- Lancaster, C. (2007). *The Chinese Aid System*. Washington, DC: Center for Global Development.
- Leiteritz, R. J. (2012). China and Latin America: a marriage made in heaven? *Colombia internacional*, 75, 49-81.
- Lum, T. (2009, noviembre). *China's assistance and government-sponsored investment activities in Africa, Latin America, and Southeast Asia*. *Library Of Congress*. Washington, DC: Congressional Research Service.
- 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. (2019). Taiwan's development aid to Latin America and the Caribbean and the One China policy. *Razón Crítica*, 7, 177-208.
- Mawdsley, E. (2012). *From recipients to donors: emerging powers and the changing development landscape*. Londres: Zed Books.
- Ministerio de Asuntos Exteriores. (2008). *China's policy paper on Latin America and the Caribbean*. Recuperado de [http://www.gov.cn/english/official/2008-11/05/content\\_1140347.htm](http://www.gov.cn/english/official/2008-11/05/content_1140347.htm)
- Ministerio del Comercio. (1984-2001). *Almanac of China's Foreign Economic Relations and Trade*. Hong Kong: China Foreign Economic Relations and Trade Publishing House.
- Naim, M. (2007). Rogue Aid. *Foreign Policy*, 159, 95-96.
- Öhler, H., Nunnenkamp, P., y Dreher, A. (2012). Does conditionality work? A test for an innovative US aid scheme. *European Economic Review*, 56(1), 138-153.
- Pehnel, G. (2007). The political economy of China's aid policy in Africa. *Jena Economic Research Paper*, 51. Recuperado de <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/25615/1/547166915.PDF>

- Qi, G. (2007, junio). China's foreign aid: Policies, structure, practice and trend. Actas de la conferencia *New Directions in Development Assistance* (pp. 11-12). Oxford, Inglaterra.
- Rich, T. S. (2009). Status for Sale: Taiwan and the Competition for Diplomatic Recognition. *Issues & Studies*, 45(4), 159-188.
- Roett, R., y Paz, G. (Eds.). (2008). *China's expansion into the western hemisphere: Implications for Latin America and the United States*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Sanderson, H., y Forsythe, M. (2012). *China's superbank: debt, oil and influence-how China Development Bank is rewriting the rules of finance*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- Schüller, M., Brod, M., Neff, D., y Bünte, M. (2010, 22 de marzo). China's Emergence within Southeast Asia's Aid Architecture: New Kid on the Block? Ponencia presentada en *La Conferencia AidData*, Universidad de Oxford, Inglaterra.
- Sun, Y. (2014, 7 de febrero). China's Aid to Africa: Monster or Messiah? *The Brookings Institution*. Recuperado de <http://www.brookings.edu/research/opinions/2014/02/07-china-aid-to-africa-sun>
- Strange, A. M., Dreher, A., Fuchs, A., Parks, B., y Tierney, M. J. (2017). Tracking underreported financial flows: China's development finance and the aid-conflict nexus revisited. *Journal of Conflict Resolution*, 61(5), 935-963.
- Taylor, I. (1998). China's foreign policy towards Africa in the 1990s. *The Journal of Modern African Studies*, 36(3), 443-460.
- Toro, A. (2013). *The world turned upside down: the complex partnership between China and Latin America* (Vol. 34). Singapur: World Scientific.
- Tull, D. M. (2006). China's Engagement in Africa: Scope, Significance and Consequences. *Journal of Modern African Studies*, 44(3), 459-479.
- Woods, N. (2008). Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance. *International Affairs*, 84(6), 1205-1221.

## Notas

- 1 Aquí, "1" significa "un plan", que hace referencia al plan integral 2015-2019, destinado a lograr el crecimiento inclusivo y el desarrollo sostenible; "3" significa "tres motores", que indican la promoción de la cooperación a través del comercio, la inversión y la cooperación financiera; "6", finalmente, significa "seis campos", que se refieren a fomentar la conexión de la industria en seis prioridades de cooperación (energía y recursos, construcción de infraestructura, agricultura, fabricación, innovación científica y tecnológica y tecnologías de la información).
  - 2 Este documento es un plan amplio que considera trece áreas temáticas de trabajo, de las cuales ocho son de índole económica. Sin embargo, por el momento, este plan solo indica objetivos generales y líneas de acción amplias, que debe suponerse que sirven de guía para iniciativas y proyectos específicos, lo que supone un gran desafío para los políticos y técnicos, a fin de permitir la profundización de la relación y el diálogo entre Celac y China. La Celac, Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, es un bloque representativo instituido en 2011 con el objetivo de coordinar, armonizar y profundizar la integración latinoamericana, integrado por 33 países soberanos de la región.
  - 3 A principios de la década de 2000, Angola rechazó un préstamo condicional del FMI y, en su lugar, encontró más atractivo un préstamo "incondicional" de China, valorado en 2000 millones de dólares. A su vez, Angola proporcionó 40 mil barriles de petróleo a China por día (Sun, 2014).
- \* Artículo de investigación

Licencia Creative Commons CC BY 4.0

*Cómo citar este artículo:* Maggiorelli, L. (2019). Ayuda china y otros flujos oficiales hacia América Latina y el Caribe. *Papel Político*, 24(2). <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo24-2.acfo>