Cooperación internacional para el desarrollo

Los casos de China, Japón y Corea del Sur

Coordinadores
María Elena Romero Ortiz
Carlos R.S. Milani
Raquel Isamara León de la Rosa

UNIVERSIDAD DE COLIMA

Cooperación internacional para el desarrollo

Los casos de China, Japón y Corea del Sur

enfoque académico

Universidad de Colima
Dr. Christian Jorge Torres Ortiz Zermeño, Rector
Mtro. Joel Nino Jr., Secretario General
Mtro. Jorge Martínez Durán, Coordinadora General de Comunicación Social
Mtra. Ana Karina Robles Gómez, Directora General de Publicaciones

Cooperación internacional para el desarrollo

Los casos de China, Japón y Corea del Sur

María Elena Romero Ortiz
Carlos R.S. Milani
Raquel Isamara León de la Rosa
Coordinadores

Universidad de Colima

IESP.UERJ

Observatorio de la Política China

© Universidad de Colima, 2023
Avenida Universidad 333
C.P 28040, Colima, Colima, México
Dirección General de Publicaciones
Teléfonos: 312 316 1081 y 312 316 1000, extensión: 35004
Correo electrónico: publicaciones@ucol.mx
http://www.ucol.mx

Derechos reservados conforme a la ley
Publicado en México / *Published in Mexico*

ISBN electrónico: 978-607-8814-98-5
DOI: 10.53897/LI.2024.0001.UCOL
5E.1.1/32200/036/2023 Edición de publicación no periódico

Este libro está bajo la licencia de Creative Commons, Atribución – NoComercial - CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)
Usted es libre de: **Compartir**: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato. **Adaptar**: remezclar, transformar y construir a partir del material bajo los siguientes términos: **Atribución**: Usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante. **NoComercial**: Usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales. **CompartirIgual**: Si remezcla, transforma o crea a partir del material, debe distribuir su contribución bajo la misma licencia del original.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License.

You are free to: **Share**: copy and redistribute the material in any medium or format. **Adapt**: remix, transform, and build upon the material under the following terms: **Attribution**: You must give appropriate credit, provide a link to the license, and indicate if changes were made. You may do so in any reasonable manner, but not in any way that suggests the licensor endorses you or your use. **NonCommercial**: You may not use the material for commercial purposes. **ShareAlike**: If you remix, transform, or build upon the material, you must distribute your contributions under the same license as the original.

Proceso editorial certificado con normas ISO desde 2005
Dictaminación y edición registradas en el Sistema Editorial Electrónico PRED

Registro: LI-008-23
Recibido: Abril de 2023
Publicado: Diciembre de 2023

Índice

Introducción 6

Los planos de la cooperación de una *China moderadamente próspera* 13
Francisco Javier Haro Navejas

La cooperación china en el contexto Covid-19: De la diplomacia de la mascarilla a la vacuna 33
Raquel Isamara León de la Rosa

Cambio climático, civilización ecológica y proyección internacional de China: Cooperación internacional al desarrollo y la promesa de transición hacia una economía baja en carbono 53
Ticiana Amaral | Carlos R.S. Milani

La cooperación internacional en el esquema de los sistemas de mayoría. El caso de China 84
María Gabriela Gildo de la Cruz

De la asistencia a la cooperación para el desarrollo en Japón. Debate, instituciones y actores 112
María Elena Romero

Cooperación, participación y resistencia trasnacional: La sociedad civil japonesa en el caso ProSavana 140
Cristina Tapia Muro

Cooperación internacional, el caso de la República de Corea: Del receptor al donante 163
Su Jin Lim

Reseñas curriculares 189

Introducción

El siglo XXI, en sus primeros 20 años ha atestiguado crisis políticas, sociales, económicas, ambientales, climáticas y de salud. Cada una de ellas ha desafiado en mayor o menor medida la capacidad de los países para alcanzar sus objetivos de desarrollo y, más aún, hacer este desarrollo social y ambientalmente sostenible. Las crisis han enfatizado las desigualdades, profundizado los problemas del medio ambiente, cuestionado los derechos humanos, visibilizando la brecha de género, las asimetrías y las jerarquías entre los países del centro y los de la periferia, etcétera. Los esfuerzos de quienes se encuentran, de diversas maneras, comprometidos a apoyar las iniciativas para paliar estas crisis ya no pueden ser más individuales.

Una creciente necesidad de sumar voluntades, capacidades y recursos es necesaria. Alcanzar acuerdos con objetivos comunes es una creciente necesidad, particularmente cuando se trata de cooperar para el desarrollo. La acción colectiva en escala planetaria se hace profundamente imprescindible.

Para ello, la cooperación internacional para el desarrollo, en adelante CID, es un instrumento que en diversos escenarios ha mostrado su eficacia para contribuir al logro de los objetivos de desarrollo de aquellos que no tienen los recursos suficientes. Sin embargo, a lo largo de su desempeño, también ha mostrado efectos negativos e intereses escondidos, haciendo su análisis y revisión un tema elusivo y controvertido.

Con el objetivo de crear un enfoque común sobre la CID y orientar los principios que permitan minimizar los efectos negativos y potencializar los positivos, diversos foros internacionales se han realizado y en ellos se ha debatido sobre la práctica de la

cooperación. Desde Monterrey (2002), hasta Busan (2011) y Addis Abeba (2015), se han creado estrategias para alcanzar el objetivo común del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico: alcanzar una ayuda dirigida por los socios, armonizada y alineada, centrada en los más pobres, predecible, desvinculada, canalizada a través de instituciones eficaces y centrada en los resultados.

En las Naciones Unidas, el marco de la Agenda 2030 se han definido un conjunto de objetivos de desarrollo sustentable que cubren los principales retos, incluyendo la reducción de la pobreza y de la desigualdad, la crisis climática, la salud, la educación, etcétera. Una agenda exitosa de desarrollo sostenible requiere alianzas inclusivas dentro y entre naciones que deben involucrar diferentes niveles de gobierno, el sector privado y la sociedad civil. Tales alianzas deben basarse en principios y valores, pero también en objetivos compartidos que sitúen a los seres humanos, el medio ambiente y los medios de vida y estilos de vida sostenibles en el centro de todas las estrategias de desarrollo.

A raíz de la Covid-19 y en el marco de la emergencia climática actual, los países aún enfrentan desafíos considerables para movilizar y redirigir el poder transformador tan necesario de revisar y monitorear marcos, regulaciones y estructuras de incentivos que deberían fomentar las inversiones públicas y privadas para reforzar el desarrollo sostenible.

Como organización universal, las Naciones Unidas (ONU) deben garantizar la coordinación general de la Agenda 2030 y sus objetivos de desarrollo sostenible (ODS). Los Estados miembros de todas las regiones apoyan la implementación de los ODS y parecen estar comprometidos con la Agenda 2030. Sin embargo, los Estados solo comunican sus respectivas estrategias a las Naciones Unidas. No hay cambios o implicaciones estratégicas en términos de intereses nacionales. A través de informes independientes, son las organizaciones de la sociedad civil las que pueden cuestionar la realidad de los ODS con el objetivo de contrastar la información proveniente de informes independientes y documentos oficiales enviados a la Secretaría de la ONU.

En este orden de ideas, cada una de las cumbres y de los relatorios en los que se ha discutido la cooperación vinculada al desarrollo ha quedado de manifiesto que, a pesar de las diferencias en la forma de abordar los problemas, las estrategias que utilizan y los intereses que esconden, hay un común denominador: emprender acciones comunes para solventar las crisis y detener el ahondamiento de la brecha de desigualdad en la comunidad internacional.

Los recientes años, 2020-2022 han cuestionado en muchos sentidos el paradigma de la cooperación y los modelos tradicionales. ¿Cómo sobrevivir sin la CID? La pandemia y la emergencia climática vinieron a enfatizar la necesidad de cooperar. El embate del virus SARS-CoV-2 y las emisiones de gases de efecto invernadero se convirtieron en amenazas al desarrollo, a la capacidad de alcanzar los Objetivos del Desarrollo Sustentable y lograr lo propuesto en la Agenda 2030.

En este contexto, la narrativa de la cooperación al desarrollo en el marco de la dicotomía donador/receptor, ricos/pobres, desarrollados/en desarrollo, requiere nuevos esquemas que recuperen las nuevas condiciones internacionales y la emergencia de donadores que contribuyan compartiendo saberes en el modelo cooperación Sur-Sur y asuman la cooperación fuera de los principios de la cooperación internacional para el desarrollo de acuerdo con los modelos establecidos por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (CAD-OCDE).

Así, aquí se propone la revisión y análisis del quehacer de tres donadores: China, Japón y Corea del Sur. Cada uno de ellos con características particulares de desarrollo y estrategias de cooperación, con el objetivo de difundir el quehacer de estos donadores y que los lectores tengan un acercamiento a la práctica de cooperación de cada uno de ellos; asimismo, para el entendimiento del contexto en que iniciaron su práctica de oferentes y cómo han avanzado para institucionalizar sus principios y estrategias.

Estos tres países desempeñan un papel cada vez más importante en el campo político de la CID: China, Japón y Corea del Sur son los principales actores de la región Asia Pacífico, y han apor-

tado importantes sumas a la cooperación al desarrollo, destinando sus recursos no solo a su propia región, específicamente al sureste asiático, sino también a regiones con crecientes necesidades como África, Medio Oriente y América Latina. Los tres, pero con más trayectoria Japón, han contribuido a la construcción de modelos de desarrollo a partir de sus propias experiencias.

Como se dijo, el objetivo de esta obra colegiada es contribuir al entendimiento de los esquemas de cooperación de estos tres donadores asiáticos. Se enfatiza el caso de China por la relevancia que ha cobrado tanto en los montos destinados a la cooperación como las estrategias que ha implementado para atender sus objetivos comerciales, diplomáticos y de contribución al desarrollo. Aunque no es el propósito de la obra hacer un análisis comparativo, las diferencias o las similitudes entre el quehacer de estos donadores podrá ser entendido a la luz de la lectura de los capítulos aquí desarrollados, lo que también permitirá asumir las diferencias de la cooperación de donadores tradicionales de Occidente con la práctica de estos tres donadores asiáticos en donde la trayectoria histórica de China, Japón y Corea del Sur son definitivos para entender los momentos en que se definen como donadores.

Destaca el papel de China, al que se le dedican tres capítulos, por su historia, desarrollo y particularidades para asumir la cooperación, partiendo de que no es miembro del CAD-OCDE y, por lo tanto, no tiene la obligación de seguir los principios del régimen. Por su parte, Japón, es un país con más trayectoria en la cooperación al desarrollo, con esquemas bien definidos, miembro del CAD desde 1960 y principal donador por sus montos aportados en 1989. Corea del Sur es el donador más reciente de los tres, con principios y estrategias definidos, y con objetivos muy claros en sus acciones de cooperación; sin embargo, en comparación con China y Japón sus esfuerzos aún son limitados. En este mismo sentido, es importante señalar que esta obra rescata casos actuales en el este de Asia a fin de visibilizar cómo cada Estado concibe y lleva a la praxis la CID a partir de los actores que intervienen, mostrando, en algunos capítulos, ejercicios de cooperación descentralizada.

La obra se compone de siete capítulos: cuatro dedicados al análisis de China; dos a revisar la práctica japonesa, y uno que trabaja a Corea del Sur. El capítulo de Francisco Javier Haro Navejas analiza la cooperación internacional para el desarrollo china en el marco del liderazgo de Xi Jinping, entendiéndola como una extensión de su política exterior y recuperando los intereses que ésta encierra. El autor parte de la historia de la cooperación china y el proceso de apertura de su economía, la filosofía bajo la cual se rigieron los liderazgos anteriores que justificaron las decisiones tomadas en su momento, así como las dinámicas a las que se han adaptado en el sistema; utilizando esta comparativa para aclarar las estrategias utilizadas por el gobierno chino, con énfasis en los intereses y las consecuencias internas y externas que su práctica de cooperación genera.

Por su parte, Raquel Isamara León de la Rosa examina la cooperación china en el marco de la pandemia ocasionada por el Covid-19. Utiliza los recién surgidos conceptos de *diplomacia de la máscara* y *diplomacia de la vacuna* como herramienta para analizar cómo el gobierno chino ha sabido utilizar su postura de miembro del Sur-global como estrategia de posicionamiento asumiendo los objetivos de la política exterior del mandatario Xi Jinping que, entre otras cosas, ha buscado la legitimación de la idea de la Comunidad de destino común.

El capítulo de Ticiana Amaral y Carlos R.S. Milani investiga la posible conexión entre los intereses de crecimiento económico y la necesidad cada vez más urgente de una sostenibilidad socioambiental en el actual contexto de la emergencia climática, revisando el caso de China, que busca encajar en las agendas climática y socioeconómica; asimismo, analiza los efectos que tendrá la participación china en el contexto internacional. Los autores recuperan en su análisis las negociaciones de este país que buscan lograr un equilibrio satisfactorio a partir de los intereses, tanto de China como de los miembros de la comunidad internacional, que logren un mayor beneficio para la economía y el medioambiente.

María Gabriela Gildo de la Cruz revisa el papel de la República Popular China en el manejo de la contingencia causada por el Covid-19, teniendo en cuenta el alto nivel de confianza que la

población siente hacia su gobierno, con datos reportados en IDEA 2019 y 2021, contrastando con el autoritarismo característico del gobierno chino. En este contexto, la autora busca explorar los efectos que las decisiones del gobierno y el principal partido chino tienen dentro y fuera de sus fronteras como respuesta a sus acciones diplomáticas y acciones de cooperación internacional, en particular por operar al margen de los principios del régimen internacional de cooperación.

En su capítulo, María Elena Romero revisa la evolución de las acciones de cooperación internacional al desarrollo de Japón, planteando el proceso de construcción de sus principios e instituciones. Analiza cómo Japón ha utilizado la CID, no sólo para atender los objetivos de su seguridad económica, sino para crear un ambiente favorable en la región y hacer alianzas con socios estratégicos. La autora recupera los principios establecidos en la Carta de la Asistencia Oficial de 1992 y repasa su evolución hasta la Carta de la Cooperación al Desarrollo de 2015. En este proceso se discute la participación de actores relevantes en la cooperación japonesa: la iniciativa privada y las organizaciones de la sociedad civil.

Cristina Tapia Muro, en su capítulo, aborda la participación de la sociedad civil, sus acciones y estrategias enfocadas al logro de objetivos sociales vinculando sus acciones a la cooperación internacional para el desarrollo. Para ejemplificar las acciones de cooperación en el exterior del gobierno japonés y la intervención de la sociedad civil, la autora analiza el caso de ProSavana, un proyecto de cooperación triangular en que participan Japón, Brasil y Mozambique, mismo al que se opuso la sociedad impulsando una Red Transnacional de Defensa.

Finalmente, Su Jin Lim hace un análisis de la evolución de la cooperación de Corea del Sur, recuperando su experiencia como receptor de Asistencia Oficial para el Desarrollo, sus circunstancias y los tipos de ayuda que recibió; los distintos mecanismos del sistema internacional que le apoyaron para avanzar y convertirse en donador. Asimismo, en su papel de donador, la autora examina la forma y estrategias que Corea ha seguido en los países receptores de su cooperación. La autora utiliza las tendencias de esta

cooperación con base en estadísticas oficiales que dan cuenta de los montos otorgados, así como los países más favorecidos.

La presente obra permitirá una visión más ampliada del papel de tres de los actores más importantes de la CID en la región asiática, una región clave para entender el presente y el futuro de las relaciones internacionales, con impactos fundamentales en los países de América Latina.

Los planos de la cooperación de una *China moderadamente próspera*

Francisco Javier Haro Navejas
Facultad de Economía
Universidad de Colima

Resumen

En un contexto de crecientes enfrentamientos entre Estados Unidos y la República Popular China, esta vive transformaciones sobre la forma de transmitir y ejercer el poder. El poder ha crecido en verticalidad y centralización al líder, Xi Jinping. Además de las razones de ello, además de las internas, residen en que en Beijing han considerado la necesidad de prepararse para la guerra. Sin embargo, la institucionalidad no ha desaparecido. Considerada así misma como una *nación moderadamente próspera*, país en desarrollo, la cooperación permanece como una de sus herramientas importantes para acumular poder global.

Para contribuir al estudio de cómo China se construye como poder, describimos los orígenes, estructura y funcionamiento del aspecto institucional para diseñar y poner en marcha las políticas de cooperación. Además, explicamos los componentes ideacionales que dan forma a la cooperación. Posteriormente, describimos algunos de los campos preferidos para ofrecer cooperación y ofrecemos un mapa de la distribución espacial de la misma.

Introducción: la cooperación en la nueva era de Xi Jinping

En este capítulo analizaremos algunos niveles de las políticas chinas de cooperación internacionales. El objetivo es aportar elementos de análisis para comprender cómo la República Popular China (RPC) se construye como poder global, incluso si se considera apenas una nación *moderadamente* próspera. En estas páginas cubriremos planos diferentes de la cooperación, dejando de lado lo relacionado con la pandemia, lo cual es estudiado por Raquel Isamara León de la Rosa, autora del capítulo "La cooperación china en el contexto de la pandemia".

El capítulo, además de la sección inicial donde problematizamos el contexto de la nueva era china, está compuesto por tres apartados. En el primero, El plano institucional de la cooperación, describimos orígenes, estructura y funcionamiento del componente institucional esencial para diseñar y poner en marcha las políticas de cooperación. Mientras que En el plano de las ideas: inmutables y cambiantes, nos ocupamos de explicar los componentes ideacionales que dan forma a la cooperación, lo mismo de los que han permanecido en el tiempo como los que han cambiado. Mientras que en El plano de los programas: temas y espacios, describimos algunos de los campos preferidos para ofrecer cooperación y ofrecemos un mapa de la distribución espacial de la misma.

Para entender las políticas internacionales del gobierno de la RPC se debe partir de la constatación de que Xi Jinping, presidente del país y secretario general del Partido Comunista Chino (PCC), se prepara para la guerra, para un conflicto de grandes dimensiones, principalmente en contra de Estados Unidos. El pilar de esta nueva era es la centralización institucional del poder alrededor del líder, pero no es el único sostén del futuro previsto por el liderazgo del PCC. Todo se sostiene, sobre todo a partir del XIX Congreso partidario en octubre de 2017, gracias a lo que se empezó a denominar Pensamiento de Xi Jinping sobre el socialismo con peculiaridades chinas para una nueva era, y los 14 principios básicos para impulsar el socialismo, entre los que destacan la defensa de la "dirección absoluta del Partido sobre las fuerzas populares" y "la construcción de una comunidad de destino de la humanidad" (Comité Central, 2017).

El XX Congreso del PCC en octubre de 2022 sintetizó los resultados de ascenso al poder desde fines de 2012; además, ha sido un triunfo multidimensional para Xi Jinping: es el corazón del liderazgo político expresado en el Buró Político del Comité Central partidario, ha sometido a todo opositor de fuerza considerable y contenido a los estadounidenses, además de que no ha cedido un ápice en sus intenciones de apoyar a Rusia frente a Ucrania y Washington, pero también frente a la Unión Europea.

A diferencia de Jiang Zemin y Hu Jintao, cuyas ideas aparecen en la llamada Constitución partidaria, el nombre de Xi Jinping está a la par que los de Mao Zedong y Deng Xiaoping. El texto gira alrededor de sus ideas y establece el inicio de una era nueva durante la cual la guía será su pensamiento. La era de desarrollo institucional iniciada por Deng culminó con Hu. Inicia la del poder de una persona sobre el partido y su dirección, pero sobre todo sobre todas las instituciones existente. Sería el inicio de una era donde Xi habría "eliminado virtualmente todas las reglas institucionales" (Ang, 2022). Es un liderazgo para la guerra. La élite china vive un momento lleno de roces donde Estados Unidos, en su percepción, buscaría cercarla con estrategias como la del Marco Económico Indo-Pacífico (IPEF, por sus siglas en inglés), mecanismo mediante el cual persigue el desacoplamiento y empuja a los países de la región a participar en el enfrentamiento entre los poderes globales apoyando a Washington (Feng, 2022).

De lo anterior no se colige que Beijing busque sistemáticamente el conflicto, pero no lo rehúye. No es un llamado a las armas, pero sí presenta una Iniciativa de Seguridad Global (ISG) (Yao y Yew, 2022), la cual no se construiría a partir de la inseguridad de otros países, pero sí sería indivisible en sus partes. Prepararse para la guerra, no significa, necesariamente, ir a ella o que se vaya a producir, pero sí construir ideas, intereses, instituciones que den forma a su identidad alrededor de conceptos como la ISG. China se ha transformado bajo el liderazgo de Xi, o cual ha despertado diferentes respuestas en el mundo, una de ellas es la del gobierno alemán (Gobierno Federal, 2023) que la ve como socia, pero también como su competidora y rival sistémica para lo cual ha desarrollado una estrategia sustentada en lo que considera

sus valores: democracia y derechos humanos, principalmente. Estos valores son ligados al presupuesto que los diversos ministerios dedicarían a las relaciones con los chinos.

El gobierno chino insiste en crear narrativas convincentes de sus triunfos, pero procuran aparecer modestos como una forma de crear una percepción positiva y se presentan como un país en desarrollo. En un libro blanco pionero en materia de ayuda externa se estableció un axioma: "China es un país en desarrollo" (Consejo de Estado, 2011). Ahora se habla de que es grande, pero finalmente no desarrollado y perteneciente al Sur. Uno de los aspectos que hace importante el estudio de la cooperación es que es en este terreno donde se ve cuestionados los componentes del discurso (Ertl y Merkle, 2011). En el mundo del discurso oficial (MOFA, 2022), China es parte de la familia de los países en desarrollo, de la cual es uno de ellos. En estas páginas el punto de partida es que ese país es un poder global con políticas e intereses multidimensionales propios, así como con un creciente número de actores para materializarlas (Zhao, 2020). Sus motivaciones son defender sus intereses globalmente, fortalecer su papel en la construcción de instituciones internacionales y hacer escuchar su voz normativa como medio de legitimación de su papel como poder global (Morton, 2020). No obstante, el análisis es de mayor complejidad, donde la cooperación crecerá en importancia e incluirá en apoyo a sus políticas chinas a actores pertenecientes a esferas gubernamentales de otras nacionalidades (FMPRC, 2020), como Alicia Bárcenas, hoy Secretaría de Relaciones Internacionales de México; Jean-Pierre Raffarin, quien fuera Primer Ministro francés; Essam Sharaf, antes Primer Ministro de Egipto; Kishore Mahbubani, quien fungiera como rector de la Universidad Nacional de Singapur, entre otras personalidades.

La República Popular China (RPC) es un poder limitado y con identidades múltiples (Shambaugh, 2013). Desde la perspectiva teórico-conceptual de estas páginas, que busca crear conexiones teóricas entre escuelas, rompe con lo binario donde el peso ahora es el análisis de la obtención de resultados por medio de la atracción y no de la coerción (Nye Jr., 2005). Todas estas variables pueden ser simbólicas, subjetivas, como la importancia dada a la supuesta

continuidad cultural de su civilización; o bien, medibles, como el comercio o la inversión. Pueden ser una combinación de elementos, como es el caso de los acontecimientos históricos a partir de 1838, cuya interpretación está llena de símbolos con implicaciones prácticas respecto al trato a los extranjeros, sobre todo cuando presuntamente intervienen en los asuntos internos chinos. En los hechos, para lograr sus objetivos, el gobierno chino obra de forma multidimensional combinada a partir de componentes binarios: cede-demanda, recibe-toma, propone-dispone, regala-cobra, atrae-importuna, sugiere-impone.

A la par que construye su salida al Pacífico mediante la consolidación de sus posiciones en islas de diverso tamaño en el Mar del Sur de China, un ordenamiento institucional de seguridad iniciado con el gobierno de Salomón y botar el portaviones Fujian, son la preparación para el conflicto de un país que dice haber acabado con la pobreza absoluta e inicia un camino de 100 años hacia el socialismo al haber logrado el estatus de sociedad moderadamente próspera (Xi, 2021) y parte de los países o desarrollados. Autopercepción que pone en aprietos al gobierno chino cuando se trata de aportar ayuda, pero también de recibirla. Por una parte, expresa modestia al considerarse modestamente próspera y candidata a aceptar apoyos extranjeros, sobre todo de países como Japón; por la otra, su poder global se construye cooperando con otros países, sobre todo África, pero también en América Latina donde se ha desarrollado un proceso de institucionalización constante (Foro China-CELAC, 2021). Aunque el proyecto de mayor importancia se supone que el llamado yi dai yi lu 一带一路, de alcance global (La franja y la ruta, 2023).

Como poder global, Beijing construye su espacio en el mundo y ordena sus interacciones con otros actores alrededor de cuatro íes: la primera es la de las ideas, entre las cuales sobresale el rejuvenecimiento nacional del sueño chino y el futuro compartido, además, impulsa la transmisión de parte de su cultura y de una de sus lenguas; la segunda, es la construcción y persecución de sus intereses en función de objetivos económicos de diferentes plazos que responden a la presencia de actores con diferente base social y origen; para lograr lo anterior, en el proceso, los actores internacio-

nales chinos, principalmente estatales, participan en la tercera, la de las instituciones estatales internacionales, las utilizan e incluso las modifican, también crean nuevas. En un proceso multidireccional, finalmente está la cuarta, la de las identidades, propias y de los otros, se crean y recrean sobre la base de ideas, al luchar por intereses y al participar en instituciones.

En este proceso, compuesto por niveles múltiples de interacción y sostenido en los pilares de las cuatro íes, los chinos recurren a elementos simbólicos y materiales, así como al halago y a la amenaza para logar lo que persiguen. Diversos grados de fuerza-violencia, no necesariamente física, pero también de convencimiento. Para actuar como potencia global, aunque presentada como país en desarrollo, sus acciones se materializan en diversas políticas, una de las cuales es la cooperación, que encapsula en diferentes grados las cuatro íes que se influyen y materializan mutuamente, expresadas en intereses e instituciones.

El plano institucional de la cooperación

Históricamente, en el plano institucional, la característica fundamental era la descentralización dentro del Estado y el gobierno chinos. Aunque se suponía que el Ministerio de Comercio (MC), a través del Departamento de Ayuda al Extranjero, centralizaba las políticas del ramo, prácticamente cada ministerio tenía sus prioridades y políticas, además de su presupuesto. Las ideas y acciones ministeriales se ubicaban dentro de las políticas internacionales y espacios del momento. El aparato estatal nació con una vocación cooperativa por necesidad: su no aceptación dentro del sistema internacional, su no pertenencia a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o al Fondo Monetario Internacional (FMI), tampoco al Banco Mundial (BM) o al Acuerdo General de Tarifas y Aranceles (GATT, por sus siglas en inglés) llevó a que la cooperación fuera el instrumento por excelencia para lograr prestigio, pero también poder entre los países que serían el llamado Tercer mundo, a los que ahora se denomina el Sur. Las motivaciones chinas principales no han cambiado. La gran diferencia es que en los años cincuenta la RPC era pobre tras poco más de un siglo de guerras civiles e invasiones, mientras que ahora es un poder global y la segunda eco-

nomía en importancia mundialmente, apenas superada por Estados Unidos, pero que supera ampliamente a Japón, Alemania y Gran Bretaña. Se puede tomar en cuenta su participación en la economía mundial, con 18.45% frente al 23.9% estadounidense, por ejemplo. El resto, en el orden anotado, tiene 5.14, 4.39 y 3.32%.

En 2018 se creó una agencia bajo la dirección del Consejo de Estado y considerada vice ministerial denominada Agencia de Cooperación para el Desarrollo Internacional de China, mejor conocida por sus siglas en inglés, CIDCA, con el objetivo primordial de evitar la atomización de la ayuda y la cooperación (Yuan *et al.*, 2022). Su nacimiento obedeció a varios factores, entre los que destacan la racionalización de políticas y recursos, pero no significó el fin de acciones específicas de otros ministerios y niveles de gobierno. Sobre todo, ha sido el resultado de las luchas dentro de la burocracia del pasado y el equipo de Xi Jinping. La nueva institución elevó la importancia de las políticas internacionales cooperativas, centralizó las políticas y el dinero, pero sobre todo el poder en manos de Wang Yi, de 69 años, quien después del XX Congreso del PCC, octubre 2022, aún mantiene fuerza como miembro del Comité Central del partido, consejero de Estado y cabeza del Ministerio de Asuntos Exteriores. No obstante, el MC conserva una cuota de poder nada despreciable que le viene de su participación en el proceso de toma de decisiones, formación de recursos y distribución de éstos a través de la Dirección Ejecutiva de Cooperación Económica Internacional para Intercambios Económicos y Técnico, y la Academia para Funcionarios de Negocios Internacionales (Zhang D. y Hongbo, 2022). A partir de mediados de 2023, hay indicaciones de que se abren las puertas para un regreso a la atomización. En el contexto del fortalecimiento del líder, Xi, no se ha abandonado la institucionalización y tampoco la creación de leyes. En junio de ese año, durante la tercera sesión de la XIV de Asamblea Popular Nacional (APN), se aprobó la Ley de Relaciones Exteriores de la RPC. La legislación tiene muchos ángulos para analizarla, sobre todo la adhesión al "liderazgo centralizado y unificado" del PCC, artículo quinto. Esta legislación señala las áreas donde actuarían la APN, el presidente, la Comisión Militar Central (CMC) y misiones diplomáticas, principalmente. Respecto

al Consejo de Estado, intuición de gran poder dentro del Estado, establece que su responsabilidad es la que la administración de las relaciones exteriores para el tema de este capítulo, la cooperación, es posible resaltar la ausencia de cualquier mención a la CIDAC. Por el contrario, en el segundo capítulo, se abre la puerta para que prácticamente todas las instancias del Estado y niveles de gobierno realicen cooperación internacional: la APN, artículo décimo; la CMC, en el décimo; el Ministerio de Asuntos Exteriores, según el decimocuarto, tiene a su cargo la guía, coordinación, administración y servicios realizados en materia de cooperación por otras instancias gubernamentales y localidades (Xi J., 2023).

La cooperación ha estado irremediablemente asociada a ideas, intereses e instituciones, y a la misma identidad a las cuales les ha dado forma, pero también la han moldeado. El peso de cada elemento ha sido diferente en tiempo y espacio con líneas no siempre precisas y secuenciales. Sobre todo, existen fronteras fácilmente franqueables como en el caso de las Islas Salomón donde el primer paso fue desplazar a la República China (RC, Taiwán, Taipéi) como socio diplomático estatal, luego como proveedor y socio comercial con el objetivo de ocupar el sitio de otros gobiernos, principalmente Australia como socio estratégico principal. Hasta llegar a marzo de 2022 (Welle, 2022), cuando se filtraron y luego publicaron oficialmente los datos de un acuerdo de seguridad donde se involucraría a las fuerzas navales chinas, así como intervenir en el mantenimiento del orden interno.

La agencia funciona bajo la presidencia de Luo Zhaohui, quien es a su vez el secretario del grupo de liderazgo del partido dentro de la misma. Existen tres vicepresidentes. El primero, Zhao Fengtao, también es miembro del partido; el segundo, Deng Boqing, tiene a su cargo los asuntos relacionados con el partido en la CIDCA; finalmente, e igualmente miembro del partido, está Tang Wenhong. Todos son hombres de la etnia han y que ya rebasaron la cincuentena de años.

En la estructura organizativa existen diferentes departamentos. El primero, de asuntos generales, lidia con la operación diaria de la agencia, las finanzas y la divulgación oficial; el segundo, Políticas y Planeación, diseña planes y estrategias, así como

leyes y reglamentos, prepara el presupuesto y se hace cargo de la contabilidad de los proyectos. Existen dos departamentos sobre asuntos regionales: en el primero se formulan los programas de asistencia y planes para Asia (Eurasia y occidente), así como para este y centro de Europa, así como África. En el segundo cubren América Latina y África. En el quinto, el de supervisión y evaluación de los proyectos, se realizan precisamente esas dos tareas. El penúltimo es el de cooperación internacional, cuya responsabilidad es dirigir los intercambios de ayuda y de recursos en materia de ayuda, el Fondo de Asistencia de Cooperación Sur-Sur es su responsabilidad para lo cual maneja y distribuye información relevante. Finalmente, está el de asuntos partidarios, que se ocupa del trabajo de masas, lo que conlleva trabajar con los cuadros, la organización y la disciplina.

En el plano de las ideas: inmutables y cambiantes

Hay un conjunto de ideas que aparecen como inmutables alrededor de las cuales se levantan otras que conducen las acciones de los actores políticos chinos (Haro Navejas, 2008), pero que fijan las reglas para interactuar lo mismo entre ellos que con los externos a su sistema y sociedad: en primer lugar, el poder incuestionable y monopolizado por el PCC, ahora en manos del Secretario General; en segundo, la indivisibilidad del territorio, lo cual incluye la llamada reunificación de Taiwán; en tercero, la existencia de una mayoría étnica civilizadora de las minorías; la existencia de un ancestro biológico común y de una continuidad histórica de por lo menos 5000 años ininterrumpidos, principalmente.

El PCC tiene ideas para cada sector de su sociedad y del mundo. Incluso, se dirige a un sector relativamente olvidado, el de algunos seguidores del marxismo en la academia, pero quienes sobre todo tienen simpatías por el gobierno chino, y a quienes se convocó a reunirse en Beida desde 2015 (School of Marxism, s.f.). Existen ideas creadas para rescribir el pasado, ordenar el presente e incidir sobre el futuro. Estas son presentadas en momentos simbólicos, como un aniversario de la república (State Council, 2019), a nombre del líder principal, pero también de una institución poderosa como el Consejo de Estado. No solamente son la

gran maquiladora, son el mercado más prometedor del mundo. Pese a los avances son, dice su narrativa, es el país en desarrollo más grande y su papel como fuerza estabilizadora y fuente de poder tendrá mayor prominencia.

En el discurso presidencial el tema de la cooperación es esencial y adecuado a las situaciones contextuales existentes. En la cumbre de los BRICS, el líder (Xi, 2022), si bien enfatizó la ISG, los elementos relacionados con la cooperación fueron la iniciativa sobre la mejora de la cooperación en las cadenas de suministro y la iniciativa sobre comercio e inversión para el desarrollo sostenible, ya en marcha; así como, de mayor relevancia, la Iniciativa de Desarrollo Global (GDI, por sus siglas en inglés), la cual buscaría fortalecer la Agenda 2030 de la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y construir una comunidad global de desarrollo.

La misma CIDCA tiene algunos planteamientos ideacionales como los relacionados a lo que sería su objetivo: "formular directrices estratégicas, planes, y políticas" mediante las cuales coordina y ofrece asesoría "sobre los principales temas de ayuda exterior". Además, entre otros aspectos, establecería cuáles programas identificar, los cuales supervisaría y evaluaría su puesta en marcha de los programas aprobados (CIDCA, s.f.).

Las ideas fundamentales sobre la cooperación internacional se encuentran en un texto de los conocidos como libros blancos, donde se encuentran el "concepto y la práctica de la cooperación internacional para el desarrollo de China en la nueva era, y para anticipar las políticas y medidas de China para la cooperación internacional para el desarrollo en el futuro". En la única nota del texto se establece que cooperación internacional, bilateral y multilateral, hace referencia a "la cooperación internacional multilateral y bilateral de China en el campo del desarrollo económico y social, incluida la asistencia humanitaria, a través de la ayuda exterior y otros medios en el marco de la cooperación Sur-Sur" (Consejo de Estado, 2021).

El texto se construye sobre la base de interpretaciones de la historia y de la identidad, objetivos geopolíticos y elementos normativos que buscan dar forma a las acciones de cooperación. Entre las primeras sobresale la idea decimonónica de que unos supues-

tos genes culturales y el llamado carácter nacional, que enfatizan fe, empatía, justicia y moralidad, son el motor para el desarrollo de la cooperación. La cooperación internacional china, forma de correspondencia con el mundo, nace de su internacionalismo y parte de su responsabilidad como país "importante". De acuerdo a lo anterior, entre sus principales objetivos destacan: la construcción de una comunidad de destino de la humanidad, ayudar a reducir la brecha de desarrollo entre Norte y Sur, además de que se adhiere a un pretendido concepto correcto de justicia e intereses, el cual guía su política de cooperación orientada sobre todo a la que debería existir entre las economías del Sur con el fin de que puedan poner en marcha la Agenda 2030.

Más allá de lo histórico filosófico, enmarcado dentro del proyecto global geopolítico para materializarse como una potencia global denominado la Franja Económica de la Ruta de la Seda y la Ruta de la Seda Marítima del Siglo XXI, tienen propuestas políticas, entre ellas algunas siempre presentes, como los Cinco Principios de la Coexistencia Pacífica, y otras relacionadas de forma directa con el tema de la cooperación. El desarrollo y sustento de la gente, enseñar a la gente a pescar, comienzo y final apoyados en la continuidad, desarrollar e innovar.

En términos prácticos, las medidas a tomar para realizar la cooperación internacional para el desarrollo, según el Consejo de Estado, son cumplir con las responsabilidades de un país importante, al igual que presentar planes regionales de cooperación. Entre los ejemplos concretos presentados por China en un evento de las Naciones Unidas sobre desarrollo sustentable (Xi, 2015), destacaron: establecimiento de un fondo para la cooperación Sur-Sur de USD $2 mil millones, incrementar su inversión en los países menos desarrollados a un total de USD $12 mil millones para 2030, instalar un centro internacional de conocimientos sobre desarrollo para alentar estudios e intercambios sobre teorías y prácticas de desarrollo de acuerdo a condiciones nacionales. Los aspectos más importantes de los ofrecimientos hechos por Xi giraron alrededor de sus políticas insignia, aquellas de mayor impacto político como instrumentos para el incremento de su poder mundial como sustitutos de herramientas similares dentro del sistema internacional

actual. Ellos son el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y el Banco de Desarrollo BRICS, además de la ya mencionada política de Un cinturón y una ruta.

El plano de los programas: temas y espacios

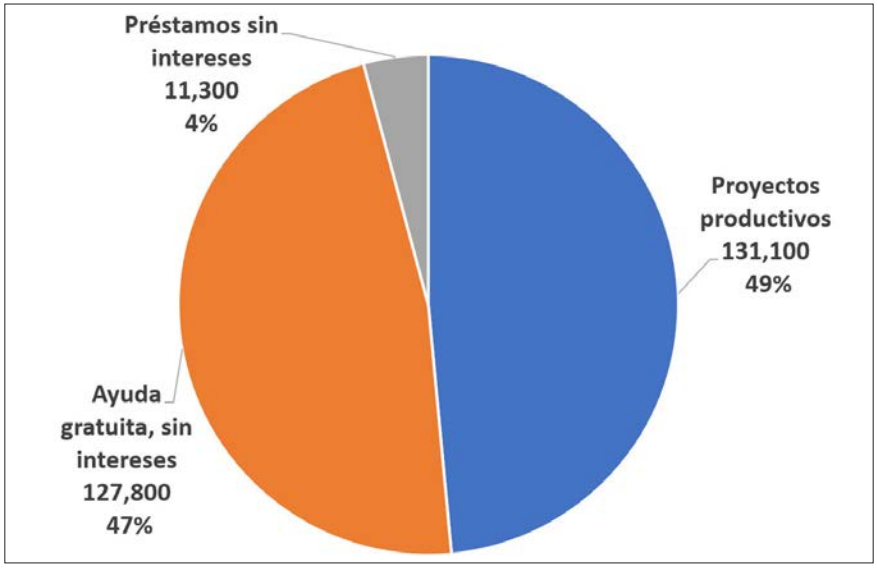
Es posible dividir la cooperación en ocho categorías (Yu y Due, 2021): proyectos completos, bienes y materiales, cooperación técnica, cooperación de desarrollo de recursos humanos, equipos médicos enviados al exterior, ayuda humana de emergencia, voluntarios en el extranjero, y alivio de deuda. Además, es preciso señalar que una de las preocupaciones de los chinos, particularmente en África, es el impulso de proyectos que destraben el desarrollo económico, como por ejemplo el impulso a infraestructura proveedora de energía y parques industriales (Lin y Wang, 2015).

De acuerdo al libro blanco (Consejo de Estado, 2021), entre 2013 y 2018, el gobierno chino (figura 1), de un total de 270.200 millones de *renminbi* (RMB) o *yuan* a diferentes préstamos sin intereses o en condiciones favorables destinó el 48.5%, 131.100 millones de RMB, a la construcción de infraestructura grande y mediana, así como a diferentes proyectos productivos. Además, proveyó equipos y servicios técnicos, lo mismo mecánicos que eléctricos. En materia de proyectos pequeños y medianos de bienes sociales y ayuda humanitaria Sur-Sur, los chinos aportaron 127.800 millones de yuan, 47.30%, bajo la forma de ayuda gratuita. Esta ayuda debería haberse usado para el desarrollo de recursos humanos, cooperación técnica, asistencia material, así como para ayuda humanitaria de emergencia. Finalmente, para medios de vida e instalaciones públicas, en la forma de ayuda sin intereses, otorgó préstamos por 11.300 millones de yuan, lo cual equivale al 4.18%.

Los chinos buscan impulsar principalmente lo que denominan proyectos completos, que incluyen cooperación técnica y suministro de material con varias finalidades, entre las que destaca su intención de enfocarse y diferenciarse de los demás cooperantes y que el proceso sea Sur-Sur. En el periodo cubierto se realizaron proyectos principalmente en infraestructura y agricultura, los cuales sumaron la cantidad de 423. Sobresalen instituciones públicas

sociales, como hospitales, 58; escuelas, 86; obras públicas, 60; entre otras. Además de vías de comunicación (56) y de electricidad (13), principalmente. En el campo los proyectos suman 19 y en la producción de energía de diferentes orígenes 13.

Figura 1
Tipos de ayuda china, 2013-2018. RMB millones y %



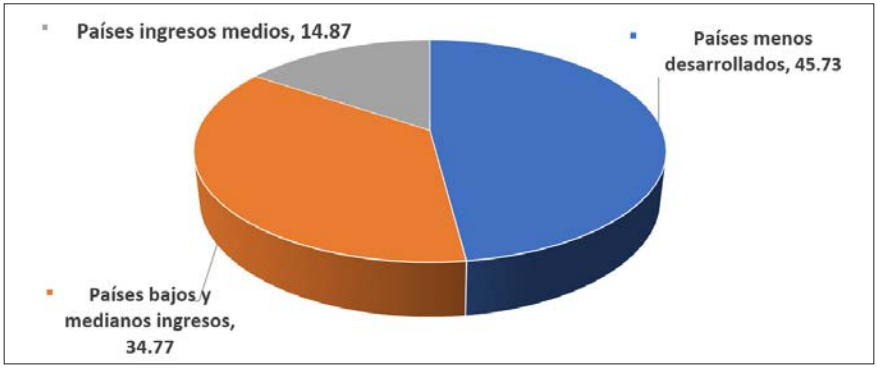
Fuente: Modificado, Consejo de Estado (2021).

Uno de sus proyectos insignia es la construcción "en nombre de China", el cual apoya un sistema conformado por licitaciones de proyectos donde este país brinda apoyo material y humano, pero donde los receptores se responsabilizan de estudio, diseño, construcción y gestión. A este proceso lo han denominado autoconstrucción del destinatario.

China ha realizado activamente la cooperación para el desarrollo de recursos humanos de ayuda exterior a través de la implementación de seminarios oficiales de capacitación, capacitación de personal técnico y programas de educación de grado en el trabajo. El proyecto involucra a más de 100 especializaciones en 17 campos que incluyen diplomacia política, administración pública, desarrollo nacional, reducción de la pobreza agrícola, atención

médica, educación e investigación científica, cultura y deportes, y transporte. Entre 2013 y 2018, China llevó a cabo más de 7 000 proyectos, que beneficiaron a unas 200 000 personas.

Figura 2
Ayuda china por tipo de país, 2013-2018. RMB millones y %

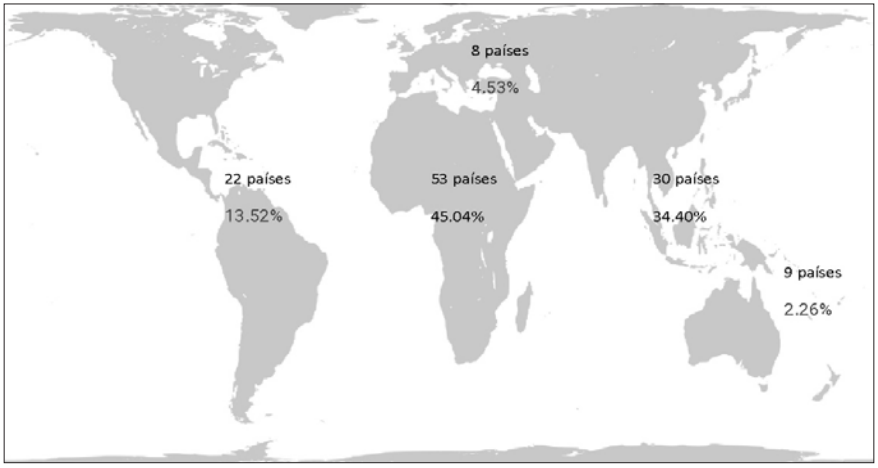


Fuente: Modificado, Consejo de Estado (2021).

A fines de 2019, China había implementado 82 proyectos con 14 organizaciones internacionales, incluidos el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Programa Mundial de Alimentos, la Organización Mundial de la Salud, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados, la Organización Internacional para las Migraciones y la Sociedad Internacional de la Cruz Roja, que involucra el desarrollo agrícola y la seguridad alimentaria, la reducción de la pobreza, la salud materno infantil, la respuesta sanitaria, la educación y la formación, la reconstrucción posterior a los desastres, la inmigración y la protección de los refugiados, promoción comercial y otros campos.

Espacialmente, su principal zona de acción es África, donde trabajan en 53 países y destinan 45.04% de los recursos; 30 son los países de Asia a los que apoyan, el porcentaje es del 34.40%; mientras que el 13.52% es destinado a América Latina y el Caribe, donde realizan acciones en 22 países; el resto de la ayuda se destina a naciones de ocho Europa, 4.53%; nueve de Oceanía, 2.26%, y un ínfimo 0.25% a otros.

Figura 3
Distribución espacial de cooperación.
Cantidad de países y % destinado por región



Fuente: Elaboración propia con información del Consejo de Estado (2021).

Conclusiones

El Estado chino, nacido en 1949, se levantó sobre diversos pilares externos con fuertes conexiones con lo interno. Las bases sobresalientes fueron la cooperación con países de Asia y África, con los que utilizó la cooperación para confrontar a Taiwán en el terreno diplomático, pero también para alentar que los africanos reprodujeran algunas políticas públicas chinas, por ejemplo, en salud; económicas, agricultura; y finalmente, en conductas de movilización política. Intentaron construir un contrapeso institucional al lado de Egipto, India e Indonesia para enfrentar a Estados Unidos y a la Unión Soviética. No menos importante fue la Guerra de Corea, 1950-1953, que colocó a Beijing en una postura de poder e independencia desproporcionada respecto a sus sustentos materiales y capacidad productiva de orden doméstico.

La situación actual tiene algunas similitudes con la de los años cincuenta: los chinos utilizan de manera central la cooperación para incrementar su poder, tratan de crear arreglos institucionales internacionales bajo su control, lo mismo diplomáticos que finan-

cieros. Perciben que es posible un conflicto armado y se preparan para ello, pero no por ello dejan de utilizar diferentes mecanismos de cooperación, principalmente en África.

Las diferencias son mayores que los parecidos. El poder material, comparado al de hace 70 años, es inmenso. En esa época su fuerza principal era la de la voluntad, ahora las aspiraciones están sustentadas en posibilidades reales, tanto en lo económico, como en lo diplomático. En los años cincuenta el objetivo era simplemente sobrevivir gracias a la posibilidad de ganar espacio y apoyo en el plano internacional. Tareas titánicas debido a la negativa de la Casa Blanca de aceptarlos en el sistema internacional y a la ambición soviética de mantener a los chinos bajo su control. Hoy se trata de convertirse en un creador de reglas, agenda y formas de funcionar en un medio donde podría llegar a ser hegemónico. El liderazgo que China necesita, para Xi Jinping, es uno altamente centralizado y capaz de dirigir, de ser necesario, una guerra que los lleve a la cúspide del poder global con una serie de instrumentos donde la cooperación es esencial para ganar apoyo bajo la forma de votos en los organismos internacionales y apoyo que minimice las simpatías hacia Estados Unidos.

Filosófica y conceptualmente, hemos visto, la cooperación china se sustenta en una interpretación decimonónica lineal de la historia donde existiría unos genes y un carácter nacional, elementos que llevan directamente a la idea civilizatoria que, en casi cualquier forma, se expresa de forma violenta al imponerse como desplazador de genes y caracteres inferiores, no civilizados. La cooperación, en capas inferiores de lo que aparece en la superficie de los documentos, conduce a la imposición de nuevas relaciones económicas y políticas de subordinación a un poder global contrapuesto al hegemónico dominante.

Espacialmente el patrón seguido es el de dirigirse a los países con mayores necesidades y donde la competencia de otros poderes tiende a disminuir, por lo cual África y América Latina sobresalen, pero les presta atención a otras regiones como la misma Asia e inclusive partes de Europa. Además, hemos descrito, hay países cuya situación geográfica es esencial para el futuro relacionado con la seguridad, pero sobre todo con la expansión militar.

Tal es el caso de las ya mencionadas Islas Salomón, archipiélago pequeño y de poca población en Melanesia.

Todo el periodo de ascenso y de asentamiento en el poder de Xi Jinping ha sido racionalizador, lo cual ha significado incrementar el control y eficacia gracias a una creciente centralización donde la cúspide del poder tiene solamente a un tomador de decisiones y quienes están abajo seguirían sus indicaciones de él en nombre de un liderazgo partidario centralizado y unificado. Gracias a ellos se contiene a toda fuerza disruptiva del orden y la seguridad nacional. Lo contrario sería aprovechado por Estados Unidos para someter a China. En la dimensión institucional el proceso centralizador conllevó a la debilitación del MC, la creación de la CIDCA y un fortalecimiento de Asuntos Exteriores y un control creciente de parte del Consejo de Estado. Lo cual parece ser revertido por la ley para regular la aplicación de sus políticas internacionales, sobre todo las instancias responsables, donde sobresale el dominio del partido.

Sin embargo, el elemento de mayor peso en materia de centralización política es el papel de los burócratas dirigentes del organismo encargado de las políticas de cooperación como dirigentes y funcionarios del partido, cuyas actividades tienden a tener mayor peso político y simbólico que el de la cooperación. Antes que funcionarios gubernamentales encargados de los esfuerzos cooperadores, son cuadros del PCC.

Contrario a sus intenciones, el terreno de la cooperación es de mayor visibilidad el poder y las expectativas. Cada vez es más complicado pasar por país en desarrollo, sobre todo por los recursos que dispone para compartir y la fuerza que tiene que mostrar ante sus adversarios ante quienes cada vez acepta menos imposiciones. Al contrario, es el momento en el cual Beijing impone su voluntad y mostrará rudeza si es necesario para alcanzar sus objetivos.

Las políticas de cooperación de Beijing han crecido en importancia y fuerza, son instrumentos fundamentales para su construcción como poder global en busca de la hegemonía. Esas políticas nos muestran las interacciones existentes entre las ideas domésticas inmutables y las cambiables, así como la forma en que se interrelacionan con las externas. También concentran las formas en las cuales los intereses de diversos actores chinos, sobre todo estatales, evolucionan. Final-

mente, hemos analizado el proceso de evolución institucional y el fortalecimiento identitario cristalizados con la centralización del poder y su concentración en las manos de Xi Jinping.

Referencias

Ang, Y.Y. (2022, 27 de octubre). An era has begun [Tweet]. https://twitter.com/yuenyuenang/status/1585706550013956099?t=T_mEFwhNsQaGVODW7Iotgg&s=19

Foro China-CELAC. (2021). República Popular China. En *Gobierno de México*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/685494/CHINA_-_CELAC_JOINT_ACTION_PLAN_2022-2024.pdf

CIDCA. (s.f.). *What we do* [Gubernamental]. CIDCA. http://en.cidca.gov.cn/2018-08/01/c_259525.htm

Comité Central. (2017, 24 de octubre). *Full text of resolution on CPC Central Committee report* [Gubernamental]. The State Council. http://english.www.gov.cn/news/top_news/2017/10/24/content_281475919786014.htm

Consejo de Estado. (2011, abril). *China's Foreign Aid (2011)* [Gubernamental]. Consejo de Estado. http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2014/09/09/content_281474986284620.htm

Consejo de Estado. (2021, enero). Libro Blanco sobre "La cooperación internacional para el desarrollo de China en la nueva era" (texto completo) 《新时代的中国国际发展合作》白皮书（全文） [Gubernamental]. http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1696685/1696685.htm

Deguo Lianbang Zhengfu (德国联邦政府-Gobierno Federal). (2023). Deguo Lianbang Zhengfu de zhanlue (德国联邦政府的中国战略 - Estrategia del Gobierno Federal Alemán). Federal Foreign Office. https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2608580/49d50feccc479304c3da2e2079c55e106/china-strategie-en-data.pdf

Ertl, V., & Merkle. (2011, 14 de noviembre). *China: A Developing Country as a Global Power?* International Reports. https://www.kas.de/en/web/auslandsinformationen/artikel/detail/-/content/china-a-developing-country-as-a-global-power

Feng, Q. (2022, 31 de mayo). *Will Indo-Pacific Economic Framework bring benefits or chaos? - Global Times* [Gubernamental]. Global Times. https://www.globaltimes.cn/page/202205/1267083.shtml

FMPRC. (2022). High-Quality Belt and Road Cooperation: Partnership on Connectivity. Foreign Affairs Ministry. https://www.fmprc.gov.cn/eng/wjbxw/202112/P020211218394332617729.pdf

Gobierno Federal. (2023). Strategy on China of the Government of the Federal Republic of Germany. Federal Foreign Office. https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2608580/49d50fec-c479304c3da2e2079c55e106/china-strategie-en-data.pdf

Haro Navejas, F.J. (2008). Beijing frente a las "minorías nacionales": La fe grande y las fes pequeñas. En R. Cornejo (Ed.), *China: Radiografía de una potencia en ascenso*. El Colegio de México, Centro de Estudios de Asia y África.

La Franja y La Ruta (一帶一路- yi dai yi lu) (2023, 4 de septiembre). https://www.yidaiyilu.gov.cn/

Lin, J.Y., & Wang, Y. (2015). *China's Contribution to Development Cooperation: Ideas, Opportunities and Finances*. Fondation pour les Études et Recherches sur le Développement Internationa.

MOFA. (2022, 25 de junio). *President Xi Jinping Chairs and Delivers Important Remarks at the High-level Dialogue on Global Development* [Gubernamental]. Ministry of Foreign Affairs. https://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx_662805/202206/t20220625_10709866.html

Morton, K. (2020). China's Global Governance Interactions. En D. Shambaugh (Ed.), *China & the World* (pp. 156-180).

Nye Jr., J.S. (2005). *Soft Power: The Means To Success In World Politics*. Public Affairs.

School of Marxism. (s.f.). *World Congress on Marxism* [Universidad]. World Congress on Marxism. http://wcm.pku.edu.cn/english/index.htm

Shambaugh, D. (2013). *China Goes Global. The Partial Power*. Oxford University Press.

State Council. (2019, 7 de octubre). *White Paper: China and the World in the New Era* [Gubernamental]. Embassy of the People´s Republic of China in the Republic of Croatia. https://www.mfa.gov.cn/ce/cehr//eng/gdxw/t1705713.htm

China e Islas Salomón acuerdan controvertido pacto de seguridad. (2022, 31 de marzo). *Deustche Welle.* https://www.dw.com/es/china-e-islas-salom%C3%B3n-acuerdan-controvertido-pacto-de-seguridad/a-61314271

Xi, J. (2023). *Ley de relaciones exteriores de la República Popular China (Zhonghua Renmin Gongheguo duiwai guanxi fa* 人民共和国┌外┌系法*)*. http://www.ssf.gov.cn/portal/rootfiles/2023/07/11/1690725537648594-1690725537672573.pdf

Xi, J. (2022, 23 de junio). *Full Text: Remarks by Chinese President Xi Jinping at the 14th BRICS Summit* [Medio gubernamental]. Xinhua. https://english.news.cn/20220623/d001e1a37c0f40a8acf0e77070b8c256/c.html

Xi, J. (2021). *Speech at a Ceremony Marking the Centenary of the Communist Party of China*. http://www.xinhuanet.com/english/special/2021-07/01/c_1310038244.htm

Xi, J. (2015, 4 de diciembre). *Remarks by H.E. Xi Jinping, President of the People's Republic of China at the United Nations Sustainable Development Summit* [Gubernamental]. Embassy of the PRR in the Republic of Fiji. http://fj.china-embassy.gov.cn/eng/topic/xjpjh/201512/t20151204_984446.htm

XX Congreso. (2022, 22 de octubre). *Full text of resolution on Party Constitution amendment* [Gubernamental]. State Council. http://english.www.gov.cn/news/topnews/202210/22/content_WS6353e0bbc6d0a757729e18c7.html

Yao, K., & Yew, L.T. (2022, 21 de abril). *China's Xi proposes "global security initiative", without giving details* [Agencia noticiosa]. Reuters. https://www.reuters.com/world/china/chinas-xi-says-unilateral-sanctions-will-not-work-2022-04-21/

Yuan, J.D.; Su, F., & Ouyang, X.W. (2022). China's Evolving Approach to Foreign Aid (SIPRI Policy Paper 62). Stockholm International Peace Research.

Yu, J., & Due, E. (2021). Mutual Learning in Development Cooperation: China and the West. *IDS Bulletin*, *52*(2), Art. 2. https://doi.org/10.19088/1968-2021.118

Zhang D., & Hongbo, J. (2022, 22 de abril). The new Chinese aid agency after its first two years. *Devpolicy Blog from the Development Policy Centre*. https://devpolicy.org/the-new-chinese-aid-agency-after-its-first-two-years-20200422-2/

Zhao, S. (2020). China's Foreign Policy Making Process. Players and Institutions. En D. Shambaugh (Ed.), *China & the World* (p. 394). Oxford University Press.

La cooperación china en el contexto Covid-19: De la diplomacia de la mascarilla a la vacuna

Raquel Isamara León de la Rosa
Facultad de Administración
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Resumen

Este capítulo revisa la manera en cómo la República Popular China ha capitalizado la contingencia de la pandemia del Covid-19 generando nuevos escenarios de cooperación. Ante esto, son revisados los conceptos de diplomacia de la mascarilla y la diplomacia de la vacuna, en virtud de su utilidad para fortalecer la premisa de que estos espacios de cooperación son estrategias de posicionamiento chino, principalmente, en el Sur global. De igual manera, aquí se explica el proceso por el cual el mandato del presidente Xi Jinping ha ejercido esta estrategia de política exterior con el objetivo de legitimar el discurso de "comunidad de destino compartido para la humanidad". Para apoyar el argumento, se utilizan datos de la organización *Bridge Consulting*.

Introducción

A lo largo de los primeros años del siglo XXI, la República Popular China, a continuación, China, se ha convertido en un actor clave

dentro de la cooperación internacional. Siendo la dinámica Sur-Sur en donde más se ha posicionado. De manera tradicional, China ha volcado la cooperación hacia proyectos vinculados con desarrollo económico, siendo la infraestructura el más importante hasta ahora.

Sí bien la pandemia del Covid-19 ha sido uno de los grandes retos al interior para el gobierno de Beijing, al exterior se ha convertido en un escenario en el que se ha insertado para hacerse presente de diversas formas. A partir de esto, ha habido un auge en la literatura especializada por el estudio de la diplomacia de la mascarilla y la diplomacia de la vacuna como parte de la política exterior china. Tal fenómeno da origen a esta investigación que tiene como objetivo ayudar a la comprensión de cómo esta emergencia sanitaria ha sido capitalizada por China para insertarse en nuevas esferas de cooperación, siendo hoy en día la seguridad sanitaria un tema clave la relación de China con el mundo, principalmente con el sur-global. De igual forma, se pretende explicar cómo la forma de cooperación china puede identificarse como un mecanismo de poder suave para legitimar el discurso de la Comunidad de destino común del presidente Xi Jinping.

Metodológicamente, este capítulo es cualitativo, ya que como se menciona, el alcance recae en la revisión de conceptos clave dentro de la política exterior china y sus características discursivas. Junto con esto, se reconocen perspectivas chinas, estadounidenses, europeas y latinoamericanas sobre el modelo de cooperación china.

Para esto, se propone una primera parte que aborda la manera en que China ha desarrollado una forma de cooperación. Para esto, es importante identificar a este sujeto frente a conceptos básicos dentro de la cooperación internacional. Principalmente, insertar el estilo de cooperación china dentro de la dinámica Sur-Sur. Esto a modo de comprender por qué esto ha sido exitoso para China.

En un segundo apartado, se rescata la vinculación entre el modelo chino de cooperación y su política exterior. Esto como un aspecto clave para identificar cómo a lo largo del siglo XXI la cooperación ha sido un factor para la mejora de imagen exterior y, al mismo tiempo, para el posicionamiento chino en la escena in-

ternacional. Aunado a esto, se inserta la visión del presidente Xi Jinping a través de cómo la cooperación forma parte del discurso de la Comunidad de destino común.

La tercera parte se enfoca a revisar a la pandemia como un fenómeno con impacto global. Ante esto, se recuperan aspectos importantes de la pandemia y cómo motivó algunos ejercicios de cooperación.

El cuarto apartado presenta los conceptos de diplomacia de la mascarilla y diplomacia de la vacuna. Esto a través de cómo cada uno aparece en función de la evolución de la pandemia. De igual forma, se describe la estrategia tomada por Beijing, así como la inserción de actores gubernamentales y no gubernamentales en la implementación de este tipo de diplomacias. También se rescatan datos de la organización *Bridge Consulting*. Esto para sustentar con datos el alcance de estas estrategias chinas. Se rescata la documentación de esta organización al ser una firma china que ha documentado y trabajado en conjunto con actores como fundaciones, empresas, universidades y organizaciones internacionales para rastrear la colocación de vacunas chinas alrededor del mundo. Finalmente, se presentan las conclusiones del trabajo y algunas reflexiones sobre esta esfera de cooperación china.

China y la cooperación Sur-Sur

El proceso de posicionamiento chino dentro del sistema internacional, como un actor de alcance global, está vinculado con el proceso de emergencia de países del Sur global. El proceso de globalización permitió que algunos países del sur incrementaran su capacidad tecnológica y financiera considerablemente, como China. Esto permitió un cambio de paradigma, en donde se hizo más visible la dinámica de cooperación para el desarrollo Sur-Sur (Modi, 2011).

China comenzó a hacerse más visible en zonas como África, Sureste asiático y América Latina y el Caribe. En este sentido, es importante señalar que esta inmersión también está vinculada con la propia política exterior china. En este sentido, desde el proceso de apertura china con Deng Xiaoping y más atrás, con el llamado "espíritu de Bandung" y el legado de Zhou Enlai, desde el discurso

chino se ha buscado la reivindicación histórica china en donde Occidente, entendido para estos efectos como el Norte global, no ha incluido al resto del mundo. Por ello es que, dentro de la tradición discursiva china, se encuentra la idea de la Tesis de los tres mundos, en donde se visualizaba el liderazgo chino del "tercer mundo" (Ríos, 2005). Cada una de estas acciones, junto con el proceso de crecimiento económico que tuvo China previo a 2001, generó un escenario de una China emergente, como actor clave en la economía mundial.

Desde la perspectiva de la academia china, a través de Zhang (2007), el modelo chino desafía a la perspectiva tradicional. Desde este autor, se identifican seis claves para lograr este modelo:

- Población como eje
- Experimentación constante
- Reformas graduales
- Estado desarrollista
- Aprendizaje selectivo/ "préstamo cultural selectivo"
- Secuenciación y prioridades correctas.

Estos elementos clave describen el proceso que los párrafos anteriores han señalado, destacando la visión economicista del desarrollo a partir de la experimentación y el aprendizaje selectivo, ya que desde esta argumentación surge la idea del Consenso de Beijing, de Joshua Cooper Ramo.

Ante esto, la transformación de los BRICS[1] los llevó a transitar hacia una institucionalización de una agenda de cooperación entre ellos, reforzando la pertinencia de la cooperación Sur-Sur. En palabras de Abdenur, los BRICS:

> ...argumentan que la nueva organización reflejaría mejor los principios y prácticas de la cooperación Sur-Sur contemporánea. Además de estos objetivos conjuntos, en cada uno de los BRICS, las élites políticas tienen sus propias motivaciones para respaldar la iniciativa (Abdenur, 2014, p. 86).

China ha enfocado su modelo de cooperación a través de tres dimensiones: el comercio internacional, la inversión y la asisten-

1 Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

cia exterior. A partir de éstas, se ha desarrollado toda una dinámica basada en relaciones sociales, culturales y políticas (Vadell *et al.*, 2020). Respecto a comercio internacional, desde 2020 China es el primer exportador del mundo y es el segundo mayor importador (Santander Trade, 2022). Sobre inversión, de 2005 al primer semestre de 2022 China ha invertido 1.342 billones de dólares en todo el mundo. Siendo el sector energético el más importante con 432.64 mil millones de dólares. Asimismo, su principal receptor del Sur global es Brasil con 63.78 mil millones de dólares. De igual forma, respecto a la inversión global que ha destinado China dentro de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI por sus siglas en inglés), son 369.12 mil millones de dólares hasta la fecha (The Heritage Foundation, 2022).

Dentro del sistema internacional, China es un actor con características particulares por su estructura política basada en la relación partido-Estado, esto provoca que exista una directriz desde el partido en temas como la visión de modelo de desarrollo económico (Dickson, 2011) y en su manera de insertarse en dinámicas de cooperación. Por lo tanto, respecto a ayuda Deborah Bräutigam señala que:

> El programa de ayuda oficial de China es ampliamente malinterpretado. Una gran razón de esto radica en la falta de transparencia del gobierno chino con respecto a sus flujos de ayuda y otras finanzas oficiales. Sin embargo, existe una cantidad considerable de información pública. Muchos de los que comentan las actividades de cooperación económica de China y las comparan con la AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo) no están familiarizados con el marco de reglas y normas que rigen la AOD, los créditos a la exportación y otras formas de financiación oficial… La asistencia externa de China también se define por su concesionalidad e incluye subvenciones, préstamos sin interés y préstamos "concesionales" (bajo interés fijo). Debido a que la asistencia externa es un instrumento de la diplomacia, todos los países en desarrollo con los que China tiene vínculos diplomáticos reciben ofertas de subvenciones y préstamos sin intereses, incluso aquellos que son más ricos *per cápita* (2011, p. 753-755).

Respecto a los préstamos, de acuerdo con Rebecca Ray y Blake Alexander Simmons (2020), de 2008 a 2019 se financiaron 615 proyectos, dando un monto total de 462 mil millones de dólares. En este sentido, las principales entidades financieras fueron el Banco de Desarrollo de China (CDB) y el Banco de Exportación e Importación de China (ExIm). En este punto, no es casualidad que durante la primera década del siglo XXI y con la política de "Go Out", un sector de internacionalizado fueran las empresas paraestatales chinas dedicadas a la banca comercial. No obstante, para la segunda década del siglo XXI, China ha impulsado mecanismos financieros multilaterales como:

- El Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS (NBD) en 2014, con sede en Shanghái.
- El Banco Asiático de Inversión en Infraestructura en 2014, con sede en Beijing y 103 miembros.
- Fondo de Asistencia para la Cooperación Sur-Sur, establecido en 2015.

Bajo este argumento, se identifica la manera en cómo China integra a la cooperación como un elemento clave dentro de la política exterior hacia países en desarrollo (Ríos, 2017). Por lo tanto, la manera en cómo China promueve este tipo de espacio multilaterales se vuelve clave. En palabras de Ríos:

> China alentará la institucionalización del bloque con el propósito de brindar fórmulas que tanto contribuyan a rediseñar el orden internacional como a reducir la brecha global de infraestructuras y desarrollo. Se trata, por tanto, de una nueva forma de involucrarse en las relaciones internacionales. Beijing tiene en los BRICS una agenda para viabilizar sus intereses (Ríos, 2017, p. 9).

De igual manera, Li y Worm identifican seis fuentes de poder blando chino:

> Basándonos en la literatura existente, ampliamos las fuentes del poder blando a seis pilares: atractivo cultural, valores políticos, modelo de desarrollo, instituciones internacionales, imagen internacional y tentación económica. También identificamos tres canales para ejercer el poder blando: diplomacia formal, económica y cultural (2011, p. 69).

En este sentido, este modelo en algunos espacios ha sido señalado como exitoso, como lo fue dentro del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, en donde el académico Vladimir Popov enfatizó que:

> Se deduce que el éxito del desarrollo convergente de China, de continuar así, se traducirá en un punto de inflexión para la economía mundial no solo a causa del tamaño del país, sino también porque es la primera vez en la historia que un desarrollo económico con éxito a gran escala se basa en un modelo económico autóctono, no occidental (ONU, 2012).

Esta declaración permite entender cómo para ese momento, la idea de "tentación" como un elemento de poder suave chino alcanzaba las esferas de discusión dentro de la academia internacional. Al mismo tiempo, esta característica de "no occidental" se ha convertido en un factor determinante en la idea del liderazgo del Sur global. Esta situación se discutirá en el siguiente apartado. No obstante, un aspecto importante a señalar es que, a nivel interno, uno de los puntos clave dentro de la estabilidad de la élite política china es la sostenibilidad del modelo de desarrollo chino, basado en una perspectiva economicista y vinculado con mantener el constante crecimiento económico, como un determinante de la estabilidad social y política en China, y que, a su vez, es alimentado de la acción china al exterior y la manera en cómo se capitaliza.

Magaña Huerta (2022), enfatiza la manera en cómo China utiliza la CID como un elemento de poder suave e identifica cuatro objetivos principales en este ejercicio:

1. Construir una imagen positiva ante la audiencia que recibe esta ayuda.
2. Influir en la modificación de las normas y la institucionalización del régimen internacional dentro de la CID.
3. Mermar la capacidad de influencia de potencias occidentales.
4. Legitimar su influencia en regiones estratégicas a lo largo del proceso de ascenso chino.

Cooperación en la política exterior de Xi

En el apartado anterior, se revisó la cooperación con la política exterior china. Para fines de este subtema, es importante señalar uno de los instrumentos con los que se ha institucionalizado la cooperación desde la política china.

Es importante señalar que, en la construcción de la política exterior china para la legitimidad de ésta, generalmente surge la dupla discurso-institucionalización (Lanteigne, 2020). Bajo esta lógica los mandatarios chinos han logrado erigir un conjunto de: tesis, teorías, conceptos, políticas e ideas que dan sentido al proceso evolutivo del Estado chino, y que se enraízan en la construcción y transformación de la filosofía del partido. Al mismo tiempo, esta filosofía se lanza o socializa a través de instituciones internas y externas. En algunos casos, el camino hacia esa institucionalización son los llamados "libros blancos". En este punto, durante la segunda década del siglo XXI, China lanzó algunos de estos documentos sobre cooperación internacional para el desarrollo en 2011 y 2014. Sin embargo, a principios de 2021 se dio a conocer el libro blanco *La cooperación internacional para el desarrollo de China en la nueva era*. Desde la perspectiva de las académicas Anthea Mulakala y Ji Hongbo, este texto deja ver cómo "China asume importantes responsabilidades globales, no sólo como proveedor, sino también como promotor de nuevas tendencias y modalidades" (2021). De igual forma, se identifican algunos puntos clave (Mulaka *et al.*, 2021):

1. La alineación China a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).
2. El BRI como un bien público.
3. Incremento de donaciones a los países de ingresos medios (MIC).
4. Modelo de cooperación innovador, basado en:
    a. Agencia de Cooperación para el Desarrollo Internacional de China, como una institución separada de su ministerio de Relaciones Exteriores.
    b. Adaptación de los planes de ayuda de acuerdo con la región o el lugar.
    c. Compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas.

Si bien desde el constructo del "ascenso pacífico" de China se ha promovido la idea de generar relaciones ganar-ganar, a lo largo de sus tres mandatos el presidente Xi Jinping ha generado un discurso importante sobre cómo es el nuevo posicionamiento chino.

En este sentido, uno de los ejes de la visión de Xi es la idea del "sueño chino", en donde durante su primer mandato se centró en dotar de este a oeste de infraestructura y la materialización del modelo de desarrollo chino dentro de la población de este país. Resultado de esto es la "sociedad modestamente acomodada". Para Golden, la idea del sueño chino es entendido de la siguiente manera:

> El sueño chino parece subordinar sueños individuales en pro del sueño colectivo de "el gran rejuvenecimiento de la nación china". En palabras de Xi, a la realización de un país próspero y fuerte, el rejuvenecimiento de la nación y el bienestar de las personas (2015, p. 168).

En la construcción de un país próspero y fuerte se inserta la estrategia seguida por China para que, a principios de 2021, se diera por erradicada la pobreza extrema dentro de su población; y así ir legitimando el modelo chino no solo al interior, sino también hacia el exterior, principalmente con los países del Sur global.

De manera más vinculada a la política exterior china, el presidente Xi ha evocado una visión y directriz de ésta hacia su periferia: por lo que desde 2013 y 2014 en sus informes y discursos, principalmente dirigidos a foros regionales, aparece el concepto de la Comunidad de destino común (CCD). Este concepto diplomático puede ser considerado como una de las aportaciones del mandato de Xi, el cual genera todo un debate sobre cómo entender el alcance de este dentro y fuera de China.

Por ello es por lo que se rescata la revisión en la discusión y la propuesta que Zhang Denghua sobre el significado de CCD:

> el concepto es una expresión que subraya los intereses y el destino compartidos entre China y otros países, y la necesidad de que aborden los desafíos comunes en asociación para que todos puedan desarrollarse en conjunto. La parte china también ha buscado encontrar apoyo teórico para el concepto CCD de la cultura tradicional china que valora la

> paz y la cooperación. CCD, a sus ojos, está estrechamente relacionado con conceptos como 'la armonía es lo más precioso' (he wei gui), 'un mundo' (shijie datang) y 'armonía entre el cielo y la humanidad' (tianren heyi) ... China insiste en que las potencias emergentes, incluida China, deben ser tratadas como iguales a los países desarrollados en la gobernanza mundial (Zhang, 2018, p. 198).

La aportación de Zhang permite retomar el planteamiento del primer apartado sobre cómo la idea del liderazgo del Sur global y la reivindicación China en el sistema internacional son un aspecto clave a lo largo de la historia de la República Popular China. También es importante señalar cómo a las puertas del tercer mandato de Xi y las implicaciones políticas al interior que esto conlleva, dentro del informe del XX Congreso del Partido Comunista, se asentaron aspectos clave para la manera en cómo China se insertará en los próximos años. Uno de estos puntos importantes es la crítica a la hegemonía occidental, enfatizando que la propuesta china del CCD sí incluye una visión desde el Sur global. En este sentido, la visión de Xi incluye la cooperación: asociación política, seguridad, desarrollo económico, intercambio cultural y medio ambiente. Por lo tanto, esto implica la propia evolución del BRI y nuevas propuestas como la Iniciativa de Seguridad Global lanzada en febrero de 2023 y la Iniciativa para el Desarrollo Global propuesta en 2021.

Capitalizando la contingencia del Covid-19

La emergencia sanitaria del Covid-19 ha sido uno de los eventos más importantes de este siglo, principalmente por los cambios que trajo consigo, como el distanciamiento social y sus implicaciones en la vida económica, política y social alrededor del mundo. En este sentido, la historia reciente se construye en un escenario prepandemia y un pandémico. Para el caso de China, este fenómeno representa un gran impacto al haberse declarado el inicio de la misma en la ciudad de Wuhan, China.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) señala como la fecha de origen, debido a la notificación, el 31 de diciembre de 2019. Para finales de octubre de 2022, eran en total 631 193 909 de

casos registrados, y 6 594 161 muertes. Al mismo tiempo, se ha administrado en todo el mundo un total de 12 841 996 997 vacunas. En el caso de China, desde el inicio hasta esta fecha, se han notificado 2 959 481 casos y 15 642 muertes. De igual forma mencionar, que el país con mayor número de casos es Estados Unidos, con más de 97 millones (Johns Hopkins University, 2022).

Para China, la pandemia significó un reto ante el surgimiento de prácticas xenofóbicas hacia la población asiática, principalmente en Estados Unidos, por ser el epicentro de la emergencia sanitaria. Esta xenofobia llevó a que no se tuviera una buena imagen de China al exterior, ya que se le responsabilizaba del origen del brote. De manera interna, el manejo de la pandemia se ha dado bajo la política de "cero Covid", que llevó al aislamiento de este país, esta política finalizó el ocho de enero de 2023.

En esta acción, el espacio del G20 fue uno de los primeros en donde Xi comenzó a plantear una serie de estrategias hacia el manejo de la pandemia. Es importante señalar que dentro del G20 se encuentran países emergentes que forman parte del Sur global, como: Arabia Saudita, Argentina, Brasil, China, India, Indonesia, México, Sudáfrica y Turquía. El 26 de marzo de 2020 se realizó la reunión virtual y extraordinaria del G20, en donde se destacan los siguientes puntos de la postura China (Xinhua, 2020):

- La importancia de una respuesta colectiva.
- Propiciar cooperación en medicamentos, vacunas y control de la epidemia.
- Cooperación con la OMS.
- Asistencia para países afectados en pro de la Comunidad de destino común.
- Acelerar la investigación para el desarrollo de vacunas.

En este último punto, es importante señalar que el *expertise* chino respecto a vacunas no era algo nuevo. En 2005 se aprobó una ley que garantiza el suministro gratuito de vacunas a través del Programa Nacional de Inmunización de China (CNIP). Con la pandemia de influenza (H1N1) de 2009 se potencializó la industria de la fabricación de vacunas. Desde entonces, China se ubica como el país fabricante de vacunas más grande del mundo con una producción anual de más de mil millones de dosis (Hendriks *et al*., 2010).

Asimismo, como se enlista en la declaración de Xi, se inserta la idea de la comunidad. Dicha inserción puede ser cuestionada y debatida desde la academia sobre ¿cuál es la intención china de llevar este concepto en un contexto pandémico? Desde la academia china, esto no necesariamente es puesto bajo la lupa, ya que la interpretación que se le da es en pro del actuar gubernamental. En el caso de Liu y Dong (2022), ellos perciben el actuar del presidente como una aportación a la salud pública global y aseguran que China no busca politizar e ideologizar la pandemia. La vinculación de la pandemia con la comunidad la señalan de la siguiente manera:

> China tomó la iniciativa y dedicó todos los esfuerzos posibles a combatir la pandemia mundial con un gesto de ayuda y sinceridad. El presidente Xi Jinping señaló: "Aferrándonos a la creencia de la comunidad de destino común para la humanidad, nos gustaría compartir buenas prácticas en todo el mundo, desarrollar medicamentos y vacunas en conjunto y ayudar a los países que se encuentran en dificultades, tanto como podamos" (Liu *et al.*, 2022, p. 196).

Al mismo tiempo, es importante señalar que la cooperación en términos de salud no es algo a partir de la pandemia, sino que ya se encontraba inserta de manera indirecta en el BRI. En esta iniciativa se identifica los siguientes rubros de cooperación (Rudolf, 2021):

- Programas de capacitación para el personal médico.
- Desarrollo de capacidades para crisis de salud pública.
- Ayuda médica de emergencia para crisis.
- Promover la Medicina Tradicional China.
- Tratamiento gratuito en el extranjero por médicos chinos.

Bajo este esquema, se observa cómo el tema de salud no era un tema ajeno a la política pública y las dimensiones de cooperación china. También es importante rescatar que estos mecanismos el BRI y la reunión del G20, hacen alusión a insertarse principalmente en los países con brecha en salud pública, en pocas palabras, al Sur global. En el apartado siguiente se presentarán las dos diplomacias que China ha utilizado a raíz de la pandemia.

Diplomacia la mascarilla y la vacuna

Como se plantea en el apartado anterior, la pandemia fue un momento clave en China, ya que de ser el lugar en donde inició ésta, poco a poco se convirtió en suministrador para otros países. Esto fue posible, pues previo a la pandemia, gran parte de la manufactura de instrumental médico y, sobre todo, mascarillas o cubrebocas estaba dentro de China. Para enero de 2020 este país producía 20 millones de mascarillas médicas. En este sentido, China se convirtió en el proveedor de mascarillas, respiradores y kit médicos. De igual manera, se orientó en el envío de misiones médicas a 43 países, principalmente en América Latina, Sureste asiático, África y Medio Oriente, regiones vinculadas al Sur global (Rudolf, 2021). Durante la pandemia, la acción china en el exterior dio lugar a dos diplomacias: en una primera fase, la de la mascarilla y, en una segunda fase, la de la vacuna.

La diplomacia de la mascarilla tuvo dos ejes: el suministro y la donación de recursos médicos. Su implementación no solo fue una dinámica exclusiva del gobierno, pues se incluyó al ejército y a las empresas chinas. En este sentido, las empresas más reconocidas a nivel internacional se sumaron como "embajadoras" de la ayuda para otros países. Solo en el caso de Alibaba y la Fundación Jack Ma entregaron estos suministros junto con estos actores, se sumó a la diáspora china y personalidades alrededor del mundo para realizar filantropía, esto enfocado a la mejora de la imagen de China frente a la pandemia.

La estrategia de donación y suministro se dividió por regiones y actores. Para el Norte global, se hizo presente el gobierno chino y las empresas. Mientras que, en el Sur global, fue el Ejército Popular de Liberación (EPL), principalmente aquellos países vinculados con el BRI (Legarda, 2020). Para algunos analistas, la inserción del EPL tenía como objetivo no solucionar la escasez de material médico en los países más afectados, sino utilizar las donaciones como herramientas de diplomacia de defensa, ya que estas donaciones fueron más simbólicas en número de mascarillas dadas, se trataba de generar buena voluntad y asegurar la aceptación entre las élites políticas y, especialmente, sus fuerzas armadas (Legarda, 2020).

En este aspecto la campaña en medios también fue primordial para este tipo de diplomacia. Ejemplos de este tipo de acciones son (Rudolf, 2021):

- La presencia de China en las redes sociales occidentales como Twitter o Facebook.
- Las misiones diplomáticas de China difunden actualizaciones en las redes sociales sobre las contribuciones locales de China para combatir el Covid-19.
- Peng Liyuan fungió como enviada especial de la OMS, dirigió ceremonias en línea para enmarcar la asistencia china. También ha sido donadora de mascarillas a muchos países africanos.

Como se señala en el apartado anterior, el discurso del presidente Xi se enfocó en "estar a la altura de los desafíos del liderazgo global". Ante esto el avance de la diplomacia de la mascarilla también es vista como otro ejemplo de vacío de poder de actores clave del Norte global, principalmente en el acercamiento que logró el gobierno de Beijing con la OMS. Asimismo, es importante señalar que el eje del suministro a largo plazo también es un aspecto clave, principalmente con aquellos países en donde la brecha de la salud pública se abrió más a raíz de la pandemia. Wong (2020), señala que la diplomacia de la mascarilla también es una estrategia de "legitimar de adentro hacia afuera".

En números, del monto inicial para enero, se logró llevar la producción en 200 millones de mascarillas para el primer trimestre de 2020. Esto produjo la tropicalización del proceso de empresas chinas de otros sectores hacia la producción de cubrebocas. Tales fueron los casos de BYD, una empresa conjunta entre SAIC y General Motors, DaddyBaby, Foxconn y China Petroleum and Chemical (OCDE, 2020).

Como segunda fase, la diplomacia de la vacuna. En el tema de la vacuna, el año 2020 significó la carrera mundial para lograr obtener una fórmula que comenzara a ser utilizada a nivel internacional. Inicialmente, fueron ocho proyectos los que comenzaron. Un punto importante en el tema de la diplomacia de la vacuna es el discurso que el presidente Xi dio en la 73 edición de la Asamblea Mundial de la Salud, en donde declaró el acceso a la vacuna chi-

na para los países en desarrollo como un como bien público global (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, 2020).

Para el caso chino, el desarrollo de la vacuna de los laboratorios chinos se experimentó en países del sureste asiático, América Latina y Medio Oriente. Las empresas chinas que entraron a esta carrera por la vacuna fueron: Sinopharm, CanSinoBIO, Sinovac y Anhui Zhifei Longcom Bio, IMBCAMS. Logrando las primeras vacunas para principios de 2021 (Rudolf, 2021).

En las siguientes tablas se presenta un resumen de los datos de la diplomacia de la vacuna, en esta se presenta la información de suministro y donación alrededor del mundo. La tabla permite ver cómo la región del Sur global ha sido la principal receptora de las diversas vacunas chinas. En este sentido es importante señalar que el gobierno chino señala que las donaciones son un ejercicio de cooperación Sur-Sur (Bridge, 2022).

Tabla 1
Diplomacia de la vacuna china a octubre de 2022

Donación		Venta	
326 millones de dosis		+1.9 MM de dosis	
Dosis donadas	Sinovac 19.15% Sinopharm 76.48%	Dosis de manufactura	Sinovac 56.34% Sinopharm 40.75%

Fuente: Elaboración propia basada en Bridge (2022).

Tabla 2
Presencia de la vacuna china a nivel internacional a octubre de 2022

Regiones Recepción (millones de dosis)	Asia Pacífico y Medio Oriente (25 países): 908. 92 América Latina (22 países): 295.76 África (47 países): 150.2 Europa (10 países): 57.45		
Principales países receptores (millones de dosis)	1. Indonesia: 268 2. Irán: 114 3. Paquistán: 111 4. Brasil: 101	5. Filipinas: 60 6. Myanmar: 56 7. Marruecos: 46 8. México: 42	9. Camboya: 42 10. Vietnam: 42

Fuente: Elaboración propia basada en Bridge (2022).

La diplomacia de la vacuna también ha insertado a China hacia una mayor vinculación con organizaciones multilaterales, como lo son: COVAX (Fondo de Acceso Global para Vacunas Co-

vid-19), COI (Comité Olímpico Internacional), ONU, Unión Africana, Unión Árabe, CONMEBOL (Confederación Sudamericana de Fútbol), UNRWA (Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente), por mencionar algunas. En este sentido, son principalmente dos organizaciones con las que China genera esta sinergia (Bridge, 2022):

- COVAX, a lo largo de 2021, se llevaron las vacunas Sinovac y Sinopharm a Sudamérica, África y Medio Oriente.
- Centro de Investigación y Desarrollo de Vacunas BRICS, lanzado el 22 de marzo de 2022. Tiene como objetivo convertir las vacunas chinas contra el Covid-19 en un bien público mundial.

Otro de los resultados de esta diplomacia es la internacionalización de las empresas chinas, para octubre de 2022 existen 234 proyectos al exterior de China vinculados con el combate al Covid-19. La figura 1 muestra en un mapa la ubicación de cada uno de estos proyectos y el tipo de proyecto. Cabe señalar que las empresas que más se han posicionado con estos proyectos son: BGI y Alibaba.

Figura 1
Proyectos de empresas chinas vinculados con Covid-19, octubre de 2022

Fuente: ASPI (2022).

De igual forma, respecto a la vacuna también se ha internacionalizado. Existen casos como el mexicano, en el que la farmacéutica CanSino Biologics se alió con la empresa Drugmex,

para envasar esta vacuna en Querétaro; logrando maquilar 347 mil vacunas. Este ejercicio ha llevado a plantear la instalación de un centro de producción regional de CanSino (León de la Rosa, 2022).

En total son 14 países los que han entrado en esta dinámica de manufactura fuera de China. La tabla 3 presenta la información sobre estos países.

Tabla 3
Manufactura de vacunas chinas en el exterior

País	Laboratorio	Socio	Capacidad (millones)
Argelia	Sinovac	Saidal	96
Egipto	Sinovac	Vacsera	100
Marruecos	Sinopharm	Sothema	60
Indonesia	AWcorna	PT Ethana	100
Malasia	Sinovac/Cansino	Pharmangia	64
Myanmar	Sinopharm	Ministerio de Industria	10
Paquistán	Cansino	Instituto Nacional de Salud	36
Emiratos Árabes Unidos	Sinopharm	Gulf	200
Uzbekistán	Anhui Zhifei Longcom	Jurabek	120
Serbia	Sinopharm	Sin dato	30
Brasil	Sinovac	Instituto Butantan	100
Chile	Sinovac	Pontificia Universidad Católica de Chile	50
Colombia	Sinovac	Sin dato	Sin dato
México	Cansino	Drugmex	85

Fuente: Elaboración propia basada en Bridge (2022).

Como se observa, se reiteran las regiones clave para China. Ante esto, la diplomacia de la vacuna ha sido menos perceptible que la de la mascarilla, debido a los distintos grupos de interés que integra, como empresarios, diáspora, ejército, personas públicas. No obstante, la venta de vacunas genera ingresos importantes para este país.

Conclusiones

Uno de los puntos importantes de esta investigación es la forma en cómo la pandemia ha ayudado al discurso de la Comunidad de destino común, generando estas dos diplomacias ya mencionadas. En este sentido, uno de los puntos clave a seguir analizando es la manera en cómo evolucionará la idea de la vacuna como "bien público", principalmente con el lanzamiento del Centro de Investigación y Desarrollo de Vacunas BRICS.

Otra de las conclusiones importantes de este trabajo es identificar dos frentes de posicionamiento a partir del combate y la ayuda contra el Covid-19:

- Político: que está basado en el multilateralismo y es visible. A su vez dividido en dos niveles:
  - Vinculado con organizaciones intergubernamentales (OIG) tradicionales como la OMS.
  - Posicionando a OIG de propuesta china, como el BRI y el Centro de Investigación y Desarrollo de Vacunas de los BRICS.
- Económico: en donde las empresas chinas se han posicionado y que es de bajo perfil.

De igual manera, es importante señalar la dualidad china dentro de la escena internacional, ya que si bien a lo largo del texto se deja en claro el liderazgo dentro del Sur global y este discurso sigue mostrando a China como un país insertado en esta región; por otro lado, el protagonismo discursivo junto con los vacíos de poder del Norte global a lo largo de la pandemia orienta a China a una búsqueda de legitimidad con este grupo de países.

Por último, es importante no dejar de lado esta idea de legitimar desde adentro hacia afuera, en donde el tercer mandato de Xi se convierte en un aspecto importante ante el propio desafío que para China ha sido la pandemia al interior y los riesgos que representa para su modelo de desarrollo, principalmente con miras a años clave como a 2035.

Referencias

Abdenur, A.E. (2014). China and the BRICS development bank: legitimacy and multilateralism in south-south cooperation. *IDS Bulletin*, *45*(4), 85-101.

ASPI. (2022). *Mapping China's Tech Giants*. https://chinatechmap.aspi.org.au/#/map/

Bräutigam, D. (2011). Aid 'with Chinese characteristics': Chinese foreign aid and development finance meet the OECD-DAC aid regime. *Journal of international development*, *23*(5), 752-764.

Bridge. (2022). *China Covid-19 Vaccine Tracker*. https://bridgebeijing.com/our-publications/our-publications-1/china-covid-19-vaccines-tracker/

Dickson, B.J. (2011). Updating the China model. *The Washington Quarterly*, *34*(4), 39-58.

Golden, S. (2015). El sueño chino de Xi Jinping. *Anuario Internacional de CIDOB*, 168.

Hendriks, J.; Liang, Y., & Zeng, B. (2010). China's emerging vaccine industry. *Human vaccines*, *6*(7), 602-607.

Johns Hopkins University. (2022). Covid-19 Dashboard. https://coronavirus.jhu.edu/map.html

Lanteigne, M. (2020). *Chinese Foreign Policy: An Introduction*. Routledge.

Legarda, H. (2020). The PLA's Mask Diplomacy. Merics. https://merics.org/en/tracker/plas-mask-diplomacy

León, R.I. (2022). México y China: 50 años de relaciones diplomáticas. *Working Paper Series* (WPS) de REDCAEM.

Li, X., & Worm, V. (2011). Building China's soft power for a peaceful rise. *Journal of Chinese Political Science*, *16*(1), 69-89.

Liu, Z., & Dong, X. (2022, marzo). The Covid-19 Pandemic and the Community of Common Destiny for Mankind. In International Conference on Public Organization (ICONPO 2021) (pp. 193-197). Atlantis Press. 10.2991/aebmr.k.220209.025

Magaña, P. (2022). El poder suave de la cooperación internacional de China. *Anuario Asia Pacífico El Colegio de México*, 1-25.

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China. (2020). *Combatir Covid-19 mediante Solidaridad y Cooperación y Construir una Comunidad Global de Salud para Todos*. https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjdt/zyjh/202005/t20200518_910474.html

Modi, R. (Ed.). (2011). *South-South Cooperation: Africa on the Centre Stage*. Palgrave Macmillan.

Mulakala, A., & Ji, H. (2021) *Insights on China's 2021 white paper on international development Cooperation*. https://devpolicy.org/insights-on-chinas-2021-white-paper-on-international-development-cooperation-20210125-2/

OCDE. (2020). *The face mask global value chain in the Covid-19 outbreak: Evidence and policy lessons*. https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-face-mask-global-value-chain-in-the-Covid-19-outbreak-evidence-and-policy-lessons-a4df866d/

ONU. (2012). *El modelo chino de éxito económico*. https://www.un.org/es/desa/chinese-model-of-economic-success

Ray, R., & Simmons, B.A. (2020). *Tracking China's Overseas Development Finance*. https://www.bu.edu/gdp/2020/12/07/tracking-chinas-overseas-development-finance/

Ríos, X. (2005). *Política exterior de China. La diplomacia de una potencia emergente*. Bellaterra.

Ríos, X. (2017). China en la nueva coyuntura mundial. *Viento Sur*, *12.*

Rudolf, M. (2021). China's health diplomacy during Covid-19: The Belt and Road Initiative (BRI) in action.

Santader Trade. (2022). Cifras del comercio exterior en China. https://santandertrade.com/es/portal/analizar-mercados/china/presentacion-general

The Heritage Foundation. (2022). China Global Investment Tracker. https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/

Vadell, J.; Lo Brutto, G., & Cunha Leite, A.C. (2020). The Chinese South-South development cooperation: an assessment of its structural transformation. *Revista Brasileira de Política Internacional*, *63*(2), 1-22. http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329202000201

Wong, B. (2020). China's Mask Diplomacy. Recuperado de: https://thediplomat.com/2020/03/chinas-mask-diplomacy/

Xinhua. (2020). Xi pide guerra global total contra Covid-19 en cumbre extraordinaria de G20. http://spanish.xinhuanet.com/2020-03/27/c_138921060.htm

Zhang, D. (2018). The concept of 'community of common destiny 'in China's diplomacy: Meaning, motives and implications. *Asia & the Pacific Policy Studies*, *5*(2), 1.

Zhang, W. (2007). China: The New Global Model for Development. *NPQ: New Perspectives Quarterly*, *24*(1), 12-14. https://doi.org/10.1111/j.1540-5842.2007.00858.x

Cambio climático, civilización ecológica y proyección internacional de China: Cooperación internacional al desarrollo y la promesa de transición hacia una economía baja en carbono

Ticiana Amaral
Instituto de Estudios Sociales y Políticos
Universidad Estatal de Río de Janeiro (IESP-UERJ)

Carlos R.S. Milani
Instituto de Estudios Sociales y Políticos
Universidad Estatal de Río de Janeiro (IESP-UERJ)

Resumen

La situación actual de intensa aceleración del cambio climático, también denominada emergencia climática, plantea retos sin precedentes a diferentes actores sociales, políticos y económicos, en general, y a los Estados, en particular. Estos últimos han buscado, con dificultad, alternativas que puedan conciliar la sostenibilidad socioambiental y el crecimiento económico en los modelos capitalistas. Este capítulo se centra en el análisis del papel de los Estados ante la emergencia climática, tratando de analizar

los recursos utilizados por el Estado chino para sincronizar las agendas socioeconómicas y climáticas, así como las repercusiones en la proyección del poder chino en la escena internacional. Se argumenta que, a pesar de que la centralización del ideal de Civilización Ecológica, la política china señala un mayor cumplimiento de las agendas climáticas, la evolución de las formulaciones de política económica en este sentido, tanto a nivel interno como externo, está marcada por las disputas de intereses entre los diferentes actores nacionales y las visiones contrastadas sobre las oportunidades reales de superar los juegos de suma cero entre economía y protección del clima.

Introducción

La aceleración del cambio climático y la mayor concientización sobre sus consecuencias profundamente negativas para la sostenibilidad de la vida en el planeta han instigado la movilización de los actores internacionales en la búsqueda de soluciones a corto, mediano y largo plazo, tanto en el ámbito de políticas públicas nacionales como en las negociaciones climáticas multilaterales. Sin embargo, dadas las asimetrías en términos de peso económico, modelo de desarrollo y demografía, el compromiso de algunos países es aún más crucial para garantizar el mantenimiento de la temperatura media mundial por debajo de 1.5 ºC respecto al nivel preindustrial, tal y como se propone en el Acuerdo de París (UNFCCC, 2015, p. 3). En particular, la participación de China en estos esfuerzos realizados a nivel mundial será esencial, ya que, como la segunda economía más importante del mundo, la mayor emisora en términos absolutos[1] (es responsable de un tercio de las emisiones mundiales de dióxido de carbono) y el país que más invierte en recursos energéticos renovables, su compromiso será fundamental para alcanzar los objetivos de mitigación del cambio climático.

1 En términos de emisiones *per cápita*, China ocupa el puesto 28, con emisiones de CO_2 estimadas en 7.6 toneladas métricas anuales, por detrás de países como Estados Unidos, Japón y Alemania (World Bank, 2019).

Desde 1992, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, la diplomacia china ha participado activamente en las negociaciones internacionales sobre cambio climático. En particular, destaca su articulación con las naciones en desarrollo en la institucionalización del principio de "responsabilidades comunes pero diferenciadas" ("common but differentiated responsibilities", CBDR), que defiende que los países deben contribuir a los esfuerzos de mitigación según sus respectivas capacidades, pensando la responsabilidad de la acción colectiva global también en términos de contribuciones históricas, desde la Revolución Industrial (Jinnah, 2017).

En la Cumbre del Clima de París, conocida como la COP21, la actuación de China se hizo notable gracias al compromiso adquirido por primera vez con objetivos absolutos. En octubre de 2021, la declaración realizada por el presidente Xi Jinping de que China sería neutra en carbono para 2060 fue presentada oficialmente a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC), fue bien recibida por la comunidad internacional, señalando diplomáticamente el compromiso del país con los esfuerzos a favor del clima mundial. Posteriormente, la declaración en la Asamblea General de las Naciones Unidas de que China se comprometería a dejar de construir centrales de carbón en el extranjero que, de cumplirse, representaría un gran salto en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), teniendo en cuenta que China es actualmente el mayor patrocinador de estas centrales a nivel mundial (CREA, 2022).[2]

En el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo (CID), las directrices emitidas por el gobierno central sobre la actuación de los bancos y empresas en el extranjero han prestado especial atención a las normas medioambientales y a la reducción de las emisiones de GEI. Entre los documentos pertinentes se encuentran las Directrices sobre Protección Ambiental

2 A pesar de que aproximadamente 12.8 GW o 15 proyectos de centrales de carbón en el extranjero hayan sido archivados o cancelados, varios otros (19.8 GW) están en una zona gris de proyectos que ya han conseguido el presupuesto y los permisos necesarios o que han sido considerados proyectos prioritarios por el gobierno (CREA, 2022).

en Inversión y Cooperación en el Extranjero, que animan a las empresas a "aplicar el concepto de Civilización Ecológica" dando prioridad a "proyectos verdes y de alta calidad en el extranjero" y a adherirse a las normas internacionales de protección ambiental, especialmente cuando operen en países con una débil gobernanza ambiental (MEE, 2022) y la Guía de Desarrollo Verde para los proyectos de la Nueva Ruta de la Seda (BRI) que, con el fin de reducir los impactos ambientales, estipula un sistema basado en los colores del semáforo para clasificar a las empresas según el riesgo ambiental estimado (Xinhua, 2021).

Los compromisos asumidos en el exterior se producen de forma concomitante con la transformación en curso del contexto interno, caracterizada por la mayor centralidad otorgada a la agenda climática en la política de desarrollo productivo, energético y tecnológico de China. En el discurso oficial del Partido Comunista Chino (Communist Party of China- CPC), esta agenda se promueve bajo el emblema de la Ecocivilización, o Civilización Ecológica, un principio que recurre a la construcción de un imaginario en el que los ciudadanos y los líderes políticos asumen la responsabilidad de asegurar los límites ambientalmente sostenibles del crecimiento económico.

A pesar del atractivo discursivo de la Civilización Ecológica que propone la sincronización entre desarrollo socioeconómico, bajo impacto ambiental y reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, así como de los esfuerzos realizados por la diplomacia china para demostrar que el país es capaz de contribuir a la acción planetaria colectiva y que está interesado en participar en las negociaciones internacionales sobre el clima, variables estructurales internas, como las desigualdades regionales y la elevada y asimétrica dependencia de recursos fósiles, especialmente del carbón, suscitan la resistencia de importantes sectores económicos relacionados con la explotación y la comercialización de combustibles fósiles y de representantes políticos de las provincias con ingresos fuertemente vinculados a la economía fósil que, en ocasiones, se oponen a las políticas climáticas diseñadas por Beijing.

Particularmente, en 2022, durante la última reunión anual de las *Dos Sesiones*,[3] uno de los principales puntos resaltados en el informe de trabajo (documento que sistematiza las principales agendas y decisiones de la reunión) fue la necesidad de garantizar la estabilidad económica de China. Para ello, el informe destaca la flexibilización de los objetivos climáticos. La preocupación tras la crisis de suministro eléctrico de 2021 contribuyó a que se hiciera más hincapié en el principio de "establecer lo nuevo antes de abolir lo viejo" y se propusiera "reducir el uso del carbón, sustituyéndolo por fuentes de energía alternativas de forma ordenada" (State Council, 2022). Por lo tanto, el documento expone y destaca la percepción de la relación negativa (*trade-off*) entre sostenibilidad y crecimiento económico que posee una parte de la sociedad, especialmente aquellos sectores y provincias altamente dependientes de los ingresos procedentes de la extracción de recursos fósiles.

Partiendo de la constatación de los retos inherentes a la contradicción entre las demandas internas de crecimiento económico, en los moldes contaminantes y emisores de GEI, y los compromisos asumidos por China con la agenda climática, el propósito de este capítulo es explorar los artificios retóricos y diplomáticos ideados por el gobierno chino para conciliar estas agendas. Se argumenta que, a partir del énfasis contenido en la narrativa de la Civilización Ecológica en transición energética e innovación tecnológica, los incentivos políticos y económicos anunciados por el gobierno central pretenden neutralizar estas resistencias, generando oportunidades sincronizadas con una macroestrategia de desarrollo ambientalmente sostenible. La conciliación entre crecimiento económico y reducción de los impactos ambientales y climáticos no busca sólo incidir en el contexto interno, sino también cambiar el perfil de la proyección internacional de China, en particular en sus relaciones con los países en desarrollo.

La metodología utilizada en el trabajo es cualitativa, consistente en el análisis de documentos oficiales, bibliografía y bases de datos que recopilan información sobre las inversiones y financia-

3 Reunión anual en la que la Asamblea Popular Nacional y la Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino se reúnen en la capital para deliberar sobre las prioridades y los planes del gobierno.

mientos chinos en el exterior para, a partir del método inductivo, construir una explicación sobre el nexo entre las transformaciones en el contexto doméstico de China y las actividades internacionales de sus empresas y bancos en la agenda de la CID.

Basado en este hilo argumental, este capítulo se organiza en cinco apartados: 1) Cooperación internacional para el desarrollo: definición conceptual y el "modelo chino"; 2) "Construyendo la Civilización Ecológica": el nuevo emblema del gobierno chino para un futuro sostenible; 3) Política climática en China: entre tensiones y oportunidades; 4) Incentivos y oportunidades económicas en la transición energética y 5) Consecuencias en términos de cooperación internacional al desarrollo de China. Al término de estas cinco secciones, se presentan las principales conclusiones.

Cooperación internacional para el desarrollo: definición conceptual y el "modelo chino"

Uno de los aspectos más notorios que tuvo un gran impacto en la dinámica de las relaciones internacionales a principios del siglo XXI, se refiere al ascenso de los países del Sur Global y la expansión de su influencia política y económica. Instituciones relativamente nuevas como el G20, los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y el Foro de Diálogo India-Brasil-Sudáfrica (IBSA) representan una influencia creciente en la política global.

En el ámbito de la cooperación internacional, la interacción entre los países del Sur Global destacó por no limitarse al concepto más estricto de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), históricamente asociado a prácticas de Cooperación Norte-Sur.[4] La definición es importante porque representa un intento de definir y operacionalizar sistemáticamente el término, permitiendo así comparaciones entre países de los donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) (Mthembu, 2018). Sin embargo, esta delimitación

4 Según el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD), la AOD se define como flujos oficiales hacia países en desarrollo o instituciones multilaterales que se desembolsan para la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo y deben ser proporcionados por agencias oficiales, es decir, los mismos tiempo de carácter concesional y con un elemento de subvención de al menos el 25% calculado utilizando una tasa de descuento del 10% (OECD, 2021).

no es particularmente frecuente en las prácticas de Cooperación Sur-Sur (CSS).

Con el surgimiento del Sur Global, nuevas prácticas e instrumentos dinámicos horizontales de relaciones entre estos países comienzan a caracterizar la CSS la cual, a diferencia de la idea de "asistencia", propone una relación de beneficios mutuos, horizontalidad y mayor participación y control local de los recursos (Souza, 2014).

La distinción entre asistencia para el desarrollo o financiamiento concesional y financiamiento no concesional o relacionado con el mercado es instructiva en este campo, dado que la CSS tiende a contemplar ambos. En China, la asistencia extranjera abarca no sólo subvenciones y préstamos, sino también inversiones comerciales, financiación en condiciones favorables, crédito a las exportaciones, cooperación técnica, entre otras.

Brautigam (2011) llega a la conclusión de que la mayoría de los flujos de cooperación internacional para el desarrollo vinculados a las instituciones chinas no se ajustan a la definición estricta de ayuda. En su lugar, la mayoría de los fondos destinados a proyectos de desarrollo extranjeros entran en la categoría de "otros flujos", que incluyen transacciones que no son necesariamente concesionales.

Los tres libros blancos de China sobre la ayuda exterior, publicados respectivamente en 2011, 2014 y 2021 por el Consejo de Estado, ofrecen una mirada a la visión oficial del Estado. En ellos es posible inferir que China no guía sus prácticas de cooperación estrictamente según los lineamientos de la OCDE. Su identidad como país en desarrollo sería un componente que acercaría a China a los países del Sur Global y a su compromiso con la CSS (PRC, 2021).[5] Además, los documentos resaltan que el gobierno chino enfatiza la no injerencia y la ausencia de imposición de condiciones políticas al brindar ayuda. China se basa en principios de igualdad, respeto a la soberanía y la no imposición de condiciones, buscan-

5 "China es el mayor país en desarrollo del mundo. En su desarrollo, se ha esforzado por integrar los intereses del pueblo chino con los de otros países en desarrollo, brindando asistencia de la mejor manera posible en el marco de la Cooperación Sur-Sur" (PRC, 2021).

do un beneficio mutuo en lugar de ver la cooperación como una acción asistencial.[6]

Según Cheng (2015), China no siente la responsabilidad moral de ofrecer ayuda de manera paternalista o asistencial, ya que se ha liberado del legado colonial y de la influencia del "hombre blanco". En cambio, la cooperación de China se basa en el principio de "cooperación equitativa" en lugar de "dar y recibir ayuda". En resumen, su enfoque es el de lograr una situación de "ganar-ganar".

Si bien la definición de CID no tiene una lista definida de criterios que permitan clasificar rápidamente los flujos internacionales dentro de la categoría, la difusión del compromiso de los países en la CSS y, sobre todo, de China, se ha convertido en un pilar de interacción entre ellos. en la búsqueda de cooperación para mejorar sus perspectivas de desarrollo mutuo. Lin y Wang (2017) sostienen que la financiación con menos subsidios para proyectos de gran escala beneficia más el desarrollo de los países receptores al impulsar cambios estructurales, a diferencia de las donaciones que están destinadas a proyectos más pequeños con un impacto macroeconómico limitado.

Aunque hasta ahora la mayoría de los flujos financieros chinos al exterior se concentran en industrias fósiles o altamente contaminantes (como se demostrará después) como el carbón, la construcción, el petróleo, la minería y las infraestructuras, el mayor compromiso asumido por los países emergentes, incluida China, en las negociaciones climáticas internacionales, ha generado expectativas sobre cómo esto podría afectar la agenda de la CID. Antes de analizar su relación con la CID de China en América Latina, es necesario evaluar cómo este mayor compromiso verbal con el cambio climático está impactando internamente en China, incluyendo cambios en su paradigma político y en la ideología del

6 En 1964, el Primer Ministro Zhou Enlai estableció el principio de no interferencia en los "Ocho principios de ayuda económica y asistencia técnica a otros países" en su discurso de Accra. Estos principios orientan la cooperación de China, enfatizando: igualdad y beneficio mutuo, respeto a la soberanía sin imponer condiciones, préstamos sin intereses o bajos, desarrollo de la independencia y autosuficiencia, proyectos de baja inversión y rápida ejecución, suministro de equipos de calidad a precios de mercado, asistencia técnica efectiva y pago de especialistas según estándares locales (Pino, 2014).

partido, así como los desafíos asociados con la implementación de acciones concretas en este contexto.

Construyendo la Civilización Ecológica: el nuevo emblema del gobierno chino para un futuro sostenible

Desde el periodo de "reforma y apertura", inaugurado en 1978, durante el mandato presidencial de Deng Xiaoping, China ha ido ganando protagonismo mundial por su crecimiento económico, logrando alcanzar durante varios años consecutivos una expansión del PIB en dos decimales. Sin embargo, entre los efectos colaterales de esta trayectoria está el desencadenamiento de problemas medioambientales extraordinarios que afectan directamente a la salud humana, a las formas de vida no humanas y a los ecosistemas. Además, este modelo de crecimiento energívoro, si bien permitió sacar a miles de personas de la pobreza (especialmente en las zonas rurales), fue pautado por un juego de suma cero entre la naturaleza y la economía, inspirado en trayectorias previamente experimentadas en Occidente.

Por ejemplo, el problema de la erosión en el país es tan grave que la superficie total de pérdida de suelo en China se estimó en 1 293 200 km², o el equivalente al 13.5% del territorio nacional (Liu *et al.*, 2020). La contaminación del aire está relacionada con problemas de salud y daños económicos, causando más de un millón de muertes al año y costando a la economía china unos 267 mil millones de RMB, o sea, aproximadamente, 37 mil millones de US$ en la actualidad (Kao, 2018). Además, según el informe de China Water Risk (2017), el país se enfrenta a un grave desafío ante el agotamiento de las reservas acuíferas subterráneas, en el que la contaminación, especialmente de origen agrícola e industrial, agrava la escasez de agua y, a pesar de las mejoras en los últimos años, el 32.1% del agua superficial de China sigue siendo no apta para el consumo humano.

La suma de estos problemas es suficiente para constituir un campo bastante amplio de amenazas para el mantenimiento de la estabilidad social y el prestigio del CPC. Junto con los compromisos

de China con la mitigación del cambio climático, la preocupación del partido por su legitimidad ha sido uno de los factores que han contribuido a la centralización de la Civilización Ecológica o Ecocivilización (生态文明 - *shengtai wenming*)[7] en su agenda política. La estabilidad del régimen es el principal objetivo de las políticas gubernamentales diseñadas y aplicadas, interna y externamente, por el CPC.

Promovida al estatus de "visión para el futuro global" (Hansen *et al.*, 2018), ubica a la Ecocivilización en el centro de la política económica de alto nivel del gobierno chino, que señala la intención de promover una ruptura con décadas de programas económicos ambientalmente insostenibles, que relegaron a un segundo plano el espectacular aumento de los índices de contaminación, la degradación del medioambiente, la ineficiencia energética, así como la escasa diversificación de las fuentes de generación de energía. En otras palabras, su propuesta implica la ruptura con el modelo económico guiado por la lógica de "contaminar primero, limpiar después" (Geall, 2015).

Aunque no haya consenso en la literatura sobre su definición,[8] la Civilización Ecológica no debe concebirse como un programa gubernamental, un paquete de medidas o una propuesta de *green new deal*, sino como una visión política que pretende ser integral en el centro del partido y que se ha consagrado como una prioridad estratégica nacional y un medio para aunar los esfuerzos de la sociedad y los dirigentes chinos con el fin de llevar a cabo reformas en la gobernanza medioambiental y económica (Buckley, 2021).

Para Pan Yue, ex viceministro del Ministerio de Protección Ambiental de China y uno de los principales responsables de la

7 生态 puede traducirse como "ecología" y 文明 tiene orígenes antiguos que se remontan al clásico chino "El libro de los cambios" y describe un estado de "ser iluminado" que conduce a "ser civilizado" o a la "civilización" (Oswald, 2017).

8 La Ecocivilización ha sido clasificada como filosofía, visión y brújula para un futuro verde y próspero (Hanson, 2019), paradigma político preferido para el desarrollo verde (Delman, 2018), futuro socialista-ecológico con características chinas (Jiang, 2013), imaginario sociotécnico (Hansen *et al.*, 2018) y enfoque estructural y de gobernanza dirigido hacia la elaboración de políticas de economía verde (Buckley, 2021), entre algunas definiciones que merecen ser señaladas.

incorporación de la Ecocivilización a la ideología del partido, el concepto se remonta al principio de "unidad entre naturaleza y ser humano" (天人合 一 – *tian ren he yi*), presente en los valores culturales tradicionales profundamente arraigados en la antigüedad china, destacando la idea de unidad en la que ambos coexisten en armonía (Pan, 2006).

Aunque el concepto de Ecocivilización ya circulaba en el entorno académico chino desde los años ochenta, fue esta formulación específica la que eligió y respaldó el CPC y la que adoptó como retórica estratégica en la legitimación de las acciones del gobierno. Así, la construcción de la narrativa de la Ecocivilización es señalada como una herramienta empleada por el CPC para evitar que la opinión pública asocie la adopción de medidas de protección ambiental con la aceptación de imposiciones externas (Buckley, 2021).

La proclamación de la dicotomía entre el supuesto antropocentrismo predominante en las "filosofías occidentales" y la unidad entre el ser humano y la naturaleza, atribuida a las principales tradiciones filosóficas chinas (confucianismo, taoísmo y budismo) integra el núcleo argumentativo de la retórica de la Ecocivilización (Marinelli, 2018). Según esta visión, el desencadenamiento de la crisis climática sería consecuencia del avance de la *Western black modernization*, es decir, del modelo económico liderado por las potencias occidentales dependiente de combustibles fósiles como fuente de energía (Hansen *et al.*, 2018).

Es a partir de esta insinuación de contraste entre Occidente y China que la Civilización Ecológica dialoga con el concepto y diagnóstico del Antropoceno (Milani, 2022). Al mismo tiempo que atribuye la emergencia de la nueva era geológica, que sustituye al Holoceno, a los impactos a escala planetaria de la acción humana, la Ecocivilización integra también una faceta de las críticas al contenido universalizador o llamamiento ideológico al universalismo del Antropoceno (Chernilo, 2017), ya que este concepto no problematiza la categoría de "especie humana", diferenciando los grupos que más han contribuido históricamente a la crisis climática contemporánea. Luke (2015) sugiere que la homogeneización contenida en esta categoría monolítica, oscurece las verdaderas

contribuciones de "ciudades, regiones y naciones ricas y poderosas". Este argumento coincide con la postura de China en las negociaciones internacionales en defensa del principio de CBDR.

En la última versión de la Constitución del Partido, revisada y adoptada en el 19º Congreso del CPC en 2017, la Ecocivilización fue incluida como objetivo del "programa general", destacando el papel de la protección ambiental en la coordinación política estatal de alto nivel (MFA, 2017). Aunque no dio lugar a la adopción de un paquete de medidas específico, el lanzamiento del Documento Central nro. 12, "Opiniones del Comité Central del Partido Comunista de China y del Consejo de Estado sobre la promoción del desarrollo de la Civilización Ecológica", incluye principios, objetivos, planes y directrices para las reformas y la supervisión que deben aplicarse en "todos los aspectos y todo el proceso de desarrollo económico, político, cultural y social" (Geall y Ely, 2018).

En particular, el documento centra la relevancia de la innovación en el desarrollo de tecnologías de eficiencia y conservación energética, generación a partir de fuentes renovables y control de la contaminación (Xinhua, 2015). Por lo tanto, como analizó Schmitt (2016), el compromiso con el crecimiento económico es una característica clave de esta agenda, y la Ecocivilización está, por lo tanto, bien adaptada al orden capitalista global, lo que sugiere que no se produzca un giro radical hacia un crecimiento lento y resiliente combinado con grandes medidas redistributivas, ni a nivel mundial ni dentro de China. A pesar de este aspecto gradual y reformista dentro del sistema de un "socialismo de mercado", el avance de las políticas climáticas en China se ha encontrado ante importantes retos y resistencias que las autoridades centrales han afrontado con cautela.

Política climática en China: entre tensiones y oportunidades

Si bien no es posible vincular la Civilización Ecológica a un paquete específico de medidas, aderezado por su narrativa coherente y su visión de futuro, se puede observar que el gobierno central ha estado llevando a cabo una agenda de reformas que busca endurecer

las leyes y reglamentos sobre la protección ambiental y promover la transición energética baja en carbono. Quedan muchos retos abiertos, ya que la dependencia de la trayectoria apunta más a la continuidad de un modelo energívoro de combustión que cuenta incluso con el apoyo de empresas transnacionales no chinas. Sin embargo, debido a la primacía del gobierno central en la formulación de la política climática, China es a menudo presentada como un caso de autoritarismo ambiental,[9] en el que las decisiones se aplican a partir de una lógica estrictamente de arriba hacia abajo, desde la cúpula del partido (Gilley, 2012; Beeson, 2010).

En este caso, si la decisión a nivel más restringido de los dirigentes chinos fuera realmente en el sentido de una transición de modelo de desarrollo, la ruptura con la dependencia de trayectoria tendería, potencialmente, a ser más factible. Sin embargo, a partir de la premisa de que los modelos estrictamente autoritarios o democráticos de gobernanza ambiental son ideales y abstractos, es posible deducir que la coexistencia de los dos extremos caracteriza los procesos políticos. Reducir la gobernanza ambiental de China a un estricto autoritarismo ignora una de sus principales características: el carácter descentralizado de la aplicación de los programas gubernamentales, que da un amplio margen a la interpretación y a la adaptación de las directivas centrales a las realidades locales (Lo, 2015).

Desde la Revolución de 1949, el locus del poder político en el país se ha concentrado en el escalón superior del CPC, el Comité Central del Partido. Aunque, en teoría, las funciones del CPC y del Estado son casi indistinguibles (Heilmann, 2017), en la práctica, mientras el Comité Central formula la ideología y la orientación estratégica, la burocracia estatal institucionaliza la visión del partido. China adopta un sistema unitario en el que el gobierno central posee una gran autonomía para definir las relaciones intergubernamentales y una autoridad discrecional para elaborar directrices de gobernanza extendidas hasta el nivel más bajo de la administración.

9 El autoritarismo ambiental es un enfoque utilizado para describir formas no participativas de elaboración y aplicación de políticas públicas frente a desafíos ambientales, en las que las decisiones de un Estado autónomo no se ven limitadas por el activismo de base, los litigios civiles y los grupos de presión.

Éstas emanan a través de la autoridad vertical (条 - tiao), en la que los ministerios nacionales son reflejados por sus organizaciones homólogas en cada nivel de gobierno, y de la autoridad horizontal (块 - kuai), en la que la estructura descentralizada de los gastos fiscales permite a cada nivel fijar los presupuestos, interpretar y regular la aplicación de las orientaciones centrales (Hart *et al.*, 2019).

Teniendo en cuenta las características de la gobernanza en China, destacamos tres casos principales que son el foco de tensiones que se pueden identificar en la aplicación de las políticas climáticas y que analizaremos a continuación.

a) Coordinación entre agencias a nivel central. Bajo la responsabilidad de la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma (NDRC), principal agencia de planificación central de China, con rango de "superministerio", la Administración Nacional de la Energía (NEA) es una autoridad crucial en la gobernanza climática del país, que estipula los planes anuales de desarrollo de la industria y los objetivos de eficiencia energética. Sin embargo, la creación del Ministerio de Ecología y Medio Ambiente (MEE) (y sus Departamentos de Mitigación del Cambio Climático a nivel provincial), en 2018, sustituyó, en teoría, la autoridad de la NDRC en la formulación de políticas sobre cambio climático (Shen, 2016). En la práctica, sin embargo, sus directrices chocan ocasionalmente con los planes elaborados por la NDRC (Springer *et al.*, 2022).

La colisión entre las agencias se debe principalmente a que la NDRC sigue siendo la principal agencia de planificación económica y energética del gobierno, además de ser responsable de la elaboración de los planes quinquenales sectoriales. Si bien la proporción de carbón se redujo en la última década, este recurso sigue representando aproximadamente el 55% del consumo primario de energía y el 61% de la electricidad generada (EIA, 2022). Por lo tanto, debido a la gran dependencia del carbón por parte de la economía china, así como a su bajo coste y abundancia, las medidas para sustituir este recurso se flexibilizan ocasionalmente a favor del crecimiento económico, la estabilidad y el mantenimiento del empleo, especialmente en las provincias productoras.

b) Disputa entre gobierno central y gobiernos locales. Con el fin de establecer incentivos para el cumplimiento de los objetivos ambientales, el gobierno central promulgó la obligación de que las provincias informen sobre el uso de energía y la evaluación de los funcionarios por los avances en el cumplimiento de los objetivos de eficiencia energética, con el objetivo, sobre todo, de contrarrestar los criterios fuertemente basados en el crecimiento económico, a los que se les suele atribuir el incumplimiento de los objetivos climáticos e infracciones ambientales por autoridades locales (You, 2022). En 2015, la nueva Ley de Protección del Medio Ambiente formalizó un sistema de evaluación de resultados que no sólo incrementó las sanciones por infracción de las leyes medioambientales, sino que también permitió una mayor participación de la sociedad civil y de las ONG para iniciar acciones de interés público (Ma, 2015).

Sin embargo, las tensiones burocráticas entre las autoridades centrales y locales surgen de forma recurrente, en particular cuando los ingresos fiscales de las provincias están altamente vinculados a la minería y a la comercialización del carbón. En estas localidades, además de la preocupación por los ingresos fiscales, los funcionarios locales pueden ser reticentes a la posibilidad de que se produzcan cortes de electricidad y un aumento del desempleo (Clark y Zhang, 2022).

Al igual que los ministerios tienen sus homólogos en los niveles subnacionales de la administración pública, cada provincia y municipio elabora sus propios planes quinquenales sectoriales basándose en las directrices del plan quinquenal a nivel central, así como los Planes Regionales de Desarrollo Económico y Social y los Informes Anuales de Trabajo del Gobierno (Gong *et al.*, 2020). De este modo, las autoridades subnacionales interpretan las orientaciones del gobierno central optando por la estrategia de aplicación que más se adapte y responda a las demandas locales (Guan y Delman, 2017).

Este margen de interpretación se ve acentuado por el sistema fiscal chino, considerado uno de los más descentralizados del

mundo (Wingender, 2018).[10] No existen determinaciones explícitas sobre el gasto en la Constitución ni en la Ley de presupuestos, lo que deja en manos de los niveles locales la decisión de cómo asignar mejor los recursos (CPPPC, 2021). Esta amplia autonomía en el gasto genera impactos positivos y negativos en la aplicación de las políticas climáticas. Impactos positivos al proporcionar más espacio para ajustar las directrices según las realidades locales. Impactos negativos, principalmente al abrir un espacio para la manipulación local de los objetivos propuestos a nivel nacional.

c) En la relación con la SASAC y los conglomerados energéticos. A pesar de la intensificación del proceso de privatización de empresas a escala nacional en la década de los noventa, las industrias consideradas estratégicas para la seguridad y el desarrollo continuaron bajo la tutela del Estado, a través de la Comisión de Supervisión y Administración de Activos del Estado (SASAC), como en el caso de las industrias responsables de la seguridad energética nacional. Las empresas petroleras estatales PetroChina y Sinopec son los mayores conglomerados del sector en términos de ingresos y, junto con CNOOC, poseen los derechos de la mayoría de las áreas potenciales de petróleo y gas y de la infraestructura utilizada para explotar los recursos en el país (Zhang y Speed, 2020). El capital estatal también prevalece en la industria del carbón, pero en una estructura descentralizada, con empresas estatales (*state owned enterprises*-SOEs) locales influyentes en el sector, como Shaanxi Coal and Chemical Industry Group (de la provincia de Shaanxi) y Yankuang Group (Shandong), así como una mayor presencia de empresas privadas (Mayer *et al.*, 2017).

10 El sistema fiscal chino se caracteriza por una recaudación centralizada con un gasto público descentralizado (Carvalho; Nunes, 2021). Sin embargo, a pesar de los avances y la modernización que posibilitó la reforma fiscal de 1994, el hecho de que el gobierno central centralizara la recaudación y mantuviera prácticamente inalterada la descentralización del gasto condujo a una situación de desequilibrio vertical que tuvo que ser corregida con transferencias intergubernamentales (Wong y Bird, 2008).

Como partes interesadas[11] en las políticas climáticas se deben mencionar también a las empresas de generación de energía. Con la disolución de la State Power Corporation, monopolio de la generación de energía eléctrica, cinco grandes empresas estatales (Huaneng Group, Huadian Group, China Energy Investment Corp, State Power Investment y Datang Group) poseen ahora cerca del 45% de la capacidad del país. El proceso de integración vertical iniciado por la SASAC en la década de los noventa, que desembocó en la adquisición de Shenhua Energy, la mayor empresa de carbón del mundo, por parte de la CEIC, ilustra la dependencia en el sector.

A lo largo de las décadas, motivado por el énfasis estratégico en el crecimiento del PIB, el gobierno chino ha favorecido la actuación de estas empresas en la explotación de combustibles fósiles mediante la concesión de licencias, regulaciones ambientales favorables, acceso garantizado a líneas de crédito preferenciales e incentivos fiscales, entre otras medidas. Además, el carbón se considera una alternativa barata en comparación con las inversiones en energías renovables, una tendencia que se ha acentuado debido a la sobrecapacidad crónica vigente en el país desde 2013, cuando el consumo de carbón alcanzó su máximo (You, 2022).[12]

Por lo tanto, asociaciones, representantes de industrias y gobiernos locales ejercen presión para que no se reviertan estos incentivos. En marzo de 2019, el Consejo de Electricidad de China (CEC) pidió abiertamente el aumento de la capacidad de generación de carbón a 1.300 GW para 2030, a lo que siguió el anuncio de la NEA sobre el levantamiento de las restricciones a la construcción de centrales de carbón en 11 provincias, según la evaluación del riesgo de inversión en carbón prevista para 2022[13] (NEA, 2019).

11 Los sectores del transporte, la metalurgia, la ingeniería y la construcción, entre otros altamente dependientes del carbón, también pueden considerarse partes interesadas.

12 La alta densidad de población y el dinamismo económico de la costa oriental de China son las razones de la gran demanda de electricidad en la región. Dado que la generación de energía a partir de fuentes solares y eólicas, además de las centrales hidroeléctricas, están más explotadas en la región continental, el coste de suministro tiende a ser más elevado, lo que conlleva que el carbón sea una alternativa más económica, no sólo considerando su abundancia, sino también la mayor concentración de minas en el noreste del país (Mayer *et al*, 2017; Carbon Brief, 2020).

13 Según la circular, el sistema de indicadores de riesgo y alerta para la planificación y cons-

Un aspecto importante a tener en cuenta es la naturaleza de las relaciones políticas entre los trabajadores del sector del carbón (más local, poco transnacionalizado) en comparación con el sector del petróleo (global y transnacional), como bien recuerda Timothy Mitchell (2011).

En el caso de China, ¿cómo podría la mano de obra del sector del carbón presionar para que se mantenga el carbón como fuente de energía? Entre otros elementos, cabe señalar que, debido a la magnitud de la industria del carbón en el país y a su papel en la creación de empleo, los impactos de una transición energética de energías fósiles a energías renovables plantean serios desafíos que no se distribuyen de manera uniforme entre provincias y ciudades. En particular, poco después de que el gobierno anunciara las reformas estructurales por el lado de la oferta, en diciembre de 2015, el Consejo de Estado promulgó objetivos concretos de reducción de la capacidad en acero y carbón, además de recortar el número de días de trabajo anuales de 330 a 267 en este último sector (Chen *et al.*, 2018). La repentina reducción de la producción y del número de minas provocó la proliferación de huelgas laborales, lo que complicó el camino hacia la transición del carbón. Las manifestaciones sólo se calmaron con la creación del fondo de asistencia de 15 mil millones de dólares para los mineros despedidos (Hamilton, 2021).

Si bien las políticas públicas se han centrado principalmente en la reubicación de los trabajadores, ésta ha demostrado ser una opción más eficiente para las grandes empresas públicas (SOEs). Como este sector en China se caracteriza por estar menos concentrado que el del petróleo, por ejemplo, las minas y centrales más pequeñas suelen carecer de los recursos necesarios para invertir en empleos verdes, al igual que ocurre con las provincias que cuentan con estructuras económicas menos diversificadas (Clark; Zhang, 2010). Por lo tanto, en este caso concreto, es evidente la importancia de desarrollar estrategias diferenciadas según las necesidades específicas de cada localidad (Hamilton *et al.*, 2010).

---

trucción de energía a base de carbón se divide en indicadores vinculantes de economía, redundancia de capacidad instalada (sobrecapacidad) e indicadores de limitación de recursos de cada localidad (NEA, 2019).

Incentivos y oportunidades económicas en la transición energética

Frente a estas resistencias, el gobierno chino ha actuado, además de imponer leyes y normas ambientales más estrictas, en la generación de oportunidades económicas de transición energética mediante el establecimiento de incentivos fiscales y tributarios, programas de contratación pública, establecimiento de líneas de crédito preferenciales y desarrollo de proyectos piloto,[14] entre otros mecanismos.

Las subvenciones son especialmente cruciales para equilibrar los costes de implementación de políticas por los gobiernos subnacionales. Las subvenciones a las industrias "verdes", incluidas las vías de financiación sin intereses o preferentes y las contribuciones a la I + D, figuran en la lista de políticas de incentivo (Hart *et al.*, 2019).

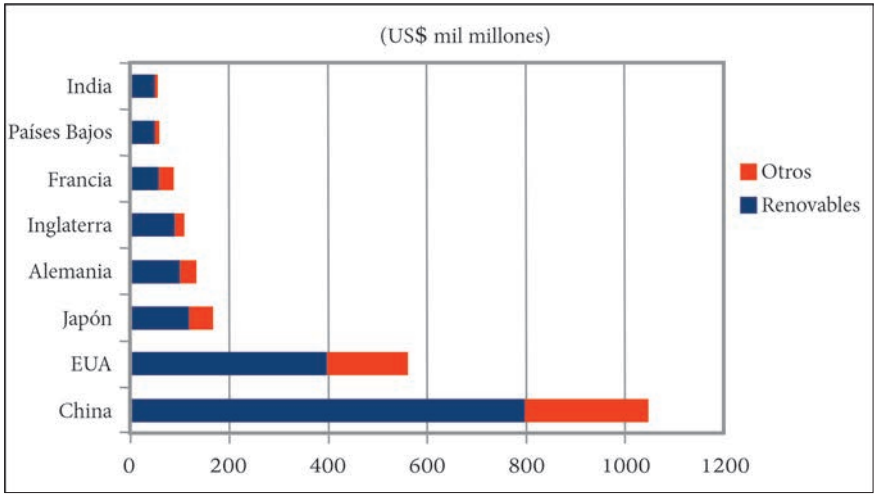
También se han realizado ajustes en la tributación para conciliar las medidas de protección ambiental con el crecimiento económico y la exención de empresas y gobiernos locales. Las empresas cualificadas que participan en la prevención y el control de la contaminación tienen derecho a una tasa preferencial reducida de impuesto de renta corporativo (Huang, 2022). Adicionalmente, las empresas que se dedican a la generación de energía a partir de fuentes renovables (incluida la energía hidroeléctrica) tienen derecho a deducciones de entre el 50 y 100% del impuesto sobre el valor añadido (IVA) y la compra de vehículos eléctricos está exenta de impuestos (Zhang *et al.*, 2021; Carvalho y Nunes, 2022).

El apoyo estatal ha contribuido decisivamente a la extraordinaria expansión del sector de generación de energía a partir de fuentes renovables en China. Con la participación de sus empresas tanto públicas como privadas, China se ha convertido en el país que más invierte en recursos renovables y otros elementos[15] de transición energética en el mundo, como muestra la figura 1.

14 El compromiso con las iniciativas de proyectos climáticos no se limita al gobierno central. Por ejemplo, la colaboración con las provincias y ciudades con proyectos piloto bajos en carbono contribuye a proporcionar una base para la formulación de políticas climáticas a nivel nacional.

15 Incluye otras áreas de transición energética que han recibido inversiones a menor esca-

Figura 1
Inversiones en transición energética 2016-2020



Fuente: World Economic Forum (2021).

Consecuencias en términos de cooperación internacional al desarrollo de China

Al mismo tiempo, los proyectos de energías renovables registraron una importante expansión de la inversión extranjera directa (IED) de China, superando el volumen de otras categorías fósiles. La tabla 1 sistematiza estos indicadores mostrando el crecimiento de la cuota de las fuentes renovables en el mercado nacional y como inversión extranjera.

En cierta medida, estos indicadores explican cómo los fabricantes de paneles solares y turbinas eólicas se han convertido en actores con influencia en la deliberación y en la implementación de políticas climáticas a nivel central y local (Shen, 2016). Se observa que, en este sector, los mayores conglomerados son de capital en su mayoría privado. Por lo tanto, si bien el proteccionismo del gobierno chino ha favorecido históricamente a las empresas esta-

la pero considerables, como movilidad, calor electrificado, almacenamiento y captura de carbono, entre otras.

tales, también ha asegurado las condiciones y el espacio para el dinamismo y la innovación tecnológica en el sector a partir de la incorporación de los emprendedores privados (Sheng, 2020).

Tabla 1
Evolución de la cuota de fuentes energéticas en el consumo de energía primario y en el IED de China (2011-2021)

Fuente	Participación en el consumo de energía primario en China (%)		Volumen acumulado de IED de China (millones de US$)	
	2011	2021	2011-2015	2016-2020
Petróleo	19	19	47.430	15.450
Gas	3	9	25.910	20.080
Carbón	71	55	20.820	12.960
Nuclear	2	2	—	—
Hidroeléctrica	6	8	5.160	18.320
Renovables	0.2	7	10.910	20.530

Fuente: EIA (2022; 2012) y estimaciones elaboradas por los autores según el AEI (2022). Las empresas de materiales y tecnologías renovables no sólo han ampliado su presencia en el país, sino que se han incorporado a las filas de los mayores conglomerados de renovables del mundo. Cinco de las diez primeras empresas de fabricación de módulos solares, por ingresos, tienen su sede en China (Jinko Solar, GCL-Poly Energy, J.A Solar, Xinyi Solar y Yingli Green Energy), además de seis de los mayores fabricantes de turbinas eólicas (Goldwind, Envision, MingYang, Windey, Shanghai Electric y CSIC) (GWEC, 2020).

Mientras que la tabla 1 presenta una estimación de la IED de China, tanto en operaciones de fusión y adquisiciones como en inversiones *greenfield* realizadas en el extranjero, la inclusión de datos sobre los préstamos concedidos por los bancos chinos revela que los combustibles fósiles siguen siendo los destinos preferenciales del crédito de los bancos de políticas, aunque se puede observar el crecimiento relativo de los proyectos de energías renovables como receptores de estos recursos. La tabla 2 identifica el volumen de préstamos dirigidos a cada tipo de combustible, considerando únicamente el China Development Bank (CDB) y el China Export-Import Bank (Chexim), denominados bancos de políticas (*policy banks*) de China.

La estimación mostrada en la tabla 2 coincide con el argumento de Larsen y Oehler (2022) de que existe una discrepancia en la proporción de combustibles fósiles y renovables en el desarrollo

energético nacional de China y en su financiación energética en el extranjero, lo que puede atribuirse al hecho de que el sector de la generación de energía a partir de fuentes limpias está concentrado en empresas de capital privado. Dado el historial del gobierno chino de apoyo a las operaciones de sus grandes SOEs en la conquista de mercados, este mismo tipo de preferencia podría estar manifestándose de nuevo en el caso de los bancos políticos en relación con los combustibles fósiles y las grandes SOEs.

Tabla 2
Volumen de financiación proporcionado por el CDB y Chexim para proyectos de generación de energía según el tipo de combustible entre 2011 y 2020 (miles de millones de US$)

Fuente	2011-2015	2016-2020
Petróleo	25.9	24.1
Gas	11.6	16.2
Carbón	10.2	14.9
Nuclear	14.6	0
Hidroeléctrica	14.9	9.8
Solar	0.1	1.1
Eólica	0.6	0.2
Biomasa	0.06	0

Fuente: Estimaciones elaboradas por los autores según el China Global Energy Finance (2021).

Sin embargo, debido a la limitación de las bases de datos que recopilan información y estimaciones sobre los préstamos concedidos por las instituciones chinas en el extranjero para captar recursos procedentes de los grandes bancos comerciales de China y a la ausencia de balances oficiales abiertos al público, es difícil estimar la participación efectiva de estos bancos en la financiación de proyectos relacionados con los recursos renovables. Los *Big Four*, como se conoce a los cuatro grandes bancos comerciales públicos chinos, el Banco de China (BOC), el Banco de Comunicaciones de China (CCB), el Banco Industrial y de Comercio de China (ICBC) y el Banco Agrícola de China (ABC), han hecho considerables contribuciones a estos proyectos en el extranjero, especialmente el

ICBC y el CCB, tanto como prestamistas exclusivos como agencias de cofinanciación.[16]

Por último, en cuanto a la distribución regional del capital chino en proyectos de combustibles fósiles y renovables, la recopilación realizada por la base de datos *China's Global Power Database* de la Universidad de Boston revela que las inversiones y los préstamos se distribuyen de forma heterogénea según la región analizada. Según la base de datos, cinco regiones (África, América Latina, Europa y Asia Central, Sudeste Asiático y Asia Meridional) concentran cerca del 90% del capital chino en proyectos de generación de energía concluidos, en construcción o en fase de planificación. Se observa que, en el Sudeste Asiático y Asia Meridional, regiones que concentran la mayoría de los proyectos con capital público y privado chino, la mayor parte de la capacidad instalada o prevista se concentra en la explotación del carbón.

Lo contrario ocurre en América Latina, región que cuenta con la tercera mayor capacidad de generación de energía con financiación e inversiones chinas, donde los recursos renovables han recibido preferencia. Incluso exceptuando la robusta capacidad hidroeléctrica instalada con la participación de estos recursos (20.908 MW o 64%), la región cuenta con una importante presencia china en parques solares y eólicos, y es también la única región que ha recibido inversiones y financiación en proyectos de biomasa.[17] Aquí cabe destacar que la energía hidroeléctrica puede considerarse renovable en términos de emisiones de GEI, aunque produce, en la región latinoamericana en particular, importantes impactos socioambientales, especialmente desde la perspectiva de los pueblos indígenas y de las comunidades locales.

Es evidente que, a pesar del paulatino proceso de cambio de la matriz energética china hacia una estructura más limpia y de la expansión de la actuación de las empresas de generación de

16 Ejemplos de grandes proyectos financiados por bancos comerciales en América Latina son los parques eólicos de Punta Sierra en Chile por ICBC y CCB (2017), y de El Corti en Argentina por ICBC (2017) y el parque solar de Ituverava en Brasil por BOC (2016) (AidData, 2022; Gallagher; Myers, 2021).

17 El mayor volumen de capital destinado a proyectos de biomasa en la región forma parte de la adquisición de CPLF Energia por parte de la State Grid Corporation, cuya cartera de activos incluye centrales de procesamiento de este recurso en Brasil.

energía con fuentes renovables en el mercado global, la fuerte participación del capital chino en proyectos de combustibles fósiles sugiere que será un reto alcanzar objetivos a corto y medio plazo, como la suspensión de la construcción de centrales de carbón en el extranjero. Por lo tanto, la diferenciación observada entre los avances en el contexto nacional y los flujos de inversión extranjera debe ser vista como una fuente de preocupación con respecto a la agenda internacional para la mitigación del cambio climático.

Tabla 3
Distribución regional de los capitales chinos (IED y financiación del CDB y de Chexim) en la generación de capacidad (MW) según el tipo de recurso (2000-2033)

Fuente	África	América Latina	Europa y Asia Central	Sudeste Asiático	Asia Meridional
Petróleo	2%	3%	2%	2%	2%
Gas	13%	7%	27%	15%	10%
Carbón	43%	3%	16%	57%	62%
Nuclear	0%	0%	29%	0%	9%
Hidroeléctrica	39%	64%	2%	26%	15%
Solar	1%	9%	3%	0%	2%
Eólica	2%	12%	21%	0%	1%
Biomasa	0%	2%	0%	0%	0%
Capacidad total (MW)	26 783	32 755	19 999	52 573	36 501

Fuente: Global Power Database (2022).

Conclusiones

En la lucha contra el cambio climático, el papel de China tendrá un peso desproporcionado. La buena noticia es que la diplomacia china participa cada vez más en los foros multilaterales y transmite la idea de que el país está motivado para negociar y liderar estos esfuerzos. Las recientes declaraciones de Xi Jinping que contienen objetivos concretos sugieren que el gobierno chino tratará de cumplir sus compromisos.

Sin embargo, se ha verificado que la aplicación de estos esfuerzos en el contexto nacional provocó reacciones adversas

derivadas de la percepción de la divergencia entre las agendas ecológicas y el crecimiento económico por parte de los agentes con influencia en el partido y el gobierno. En este sentido, es importante recordar que, a pesar de su peso económico, China todavía no es un país desarrollado y cuenta con un grave problema de desigualdad regional en el que varias provincias dependen de los ingresos de la explotación y comercialización del carbón para sustentar su gasto fiscal. Adicionalmente, debido al imperativo de la lógica del mercado, más las décadas de incentivos de acceso al carbón como fuente barata de energía, muchas empresas no están convencidas de asumir el coste de una transición hacia una economía baja en carbono.

Las recientes reuniones de alto nivel y los documentos estratégicos, como las Dos Sesiones y el 14º Plan Quinquenal, ilustran estas resistencias y, al proponer un proceso más lento de transición ecológica, en disonancia con el sentido de emergencia de la mitigación del cambio climático, advertido en estudios científicos y expuesto en el marco de la UNFCCC, hacen temer que la implementación de las políticas climáticas en China sea ambigua o insuficiente.

Como respuesta a estas contradicciones, la Civilización Ecológica ha sido promovida al estatus de ideología oficial y visión de futuro del partido. Su contenido ideológico y argumentativo pretende conferir legitimidad a las acciones del gobierno conciliando las demandas materiales y la protección ambiental. Sin embargo, es a través de la promoción de incentivos económicos y de la generación de oportunidades concretas que el gobierno chino ha estimulado un proceso gradual de transición energética.

Los incentivos para las industrias de energías renovables y otras tecnologías verdes han sido cruciales para la importante expansión del sector y de su proyección mundial. El análisis de las últimas directivas sobre inversión extranjera y actuación de instituciones y empresas chinas en el extranjero (aunque no sean vinculantes) permite deducir que existe una tendencia a la continuidad del apoyo estatal y, en consecuencia, a la transformación del compromiso de China en la CID.

Por lo tanto, si en los próximos años el énfasis en los "proyectos verdes" se materializa, será necesario acompañar y evaluar lo que la reorientación en la CID de China implica en términos de oportunidades de desarrollo con cambio estructural para las economías emergentes, en línea con la propuesta de la diplomacia económica de China en la ejecución de megaemprendimientos de energía e infraestructura predominantes hasta ahora en estos países. Será crucial supervisar, por ejemplo, la cooperación internacional china en materia de energías renovables y no renovables, especialmente en América Latina y el continente africano.

Referencias

AidData (2022). *Global Chinese Development Finance Dataset, Version 2.0*. https://china.aiddata.org/

American Enterprise Institute (AEI) (2022). *China Global Investment Tracker*. Washington: Heritage Foundation. https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/

Beeson, M. (2010). The coming of environmental authoritarianism. *Environmental Politics, 19*(2), 276-294.

Belt and Road Initiative International Green Development Coalition (BRIGC) (2021). *Green Development Guidance for BRI Projects Baseline Study.* http://en.brigc.net/Reports/research_subject/202011/P020201129781791584286.pdf

Bräutigam, D. (2011). Aid with Chinese Characteristics: Chinese Foreign Aid and Development Finance Meet the OECD-DAC Aid Regime. *Journal of International Development.* https://doi.org/10.1002/jid.1798.

Buckley, L. (2021). Engaging with China's ecological civilization. *IIED*. shorturl.at/VW347.

Carbon Brief (2021). *Mapped: The world's coal power plant.* https://www.carbonbrief.org/mapped-worlds-coal-power-plants/

Carvalho, P.H., & Amaral, T.G.N. (2022). O Sistema Fiscal E Tributário da China: Um Olhar A Partir do Brasil. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Texto para Discussão 2778*. https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11235/1/td_2778.pdf

Centre for Research on Energy and Clean Air (CREA). *Briefing: 12.8 GW of Chinese overseas coal projects cancelled, but 19 GW could still go ahead*. shorturl.at/gkOS3

Chen, L; Ding, D., & Mano, R.C. (2018). China's Capacity Reduction Reform and Its Impact on Producer Prices. *International Monetary Fund (IMF) Working Paper,* 18/216.

Cheng, C. (2015). Official Development Finance with Chinese Characteristics: development cooperation between China and Africa. En C. Freeman (Ed.), *Handbook on China and Developing Countries.* Edward Elgar.

Chernilo, D. (2017). The question of the human in the Anthropocene debate. *European Journal of Social Theory, 20,* 44-60.

China Public Private Partnerships Center (CPPPC) (2021). *Budget Law of the People's Republic of China.* https://bit.ly/3nVYCB6.

China Water Risk (2017). *Who's Running Dry - Provinces, autonomous regions and municipalities.* https://www.chinawaterrisk.org/the-big-picture/whos-running-dry/

Clark, A., & Zhang, W. (2022). Estimating the Employment and Fiscal Consequences of Thermal Coal Phase-Out in China. *Energies, 15*(3), https://doi.org/10.3390/en15030800

Delman, J. (2018). Ecological civilisation politics and governance in Hangzhou: new pathways to green urban development? *Asia-Pacific Journal: Japan Focus, 16*(17), 1-21.

Energy Information Administration (EIA) (2022). *Country Analysis Executive Summary: China*. https://www.eia.gov/international/content/analysis/countries_long/China/china.pdf

Gallagher, K.P., & Myers, M. (2021). *China-Latin America Finance Database*. Washington: Inter-American Dialogue. https://www.thedialogue.org/map_list/

Geall, S., & Ely, A. (2018). Narratives and pathways towards an ecological civilisation in contemporary China. *China Quarterly,* 236, 1175-1196.

Geall, S. (2015). Interpreting Ecological Civilisation (part one). *China Dialogue*. shorturl.at/RT459.

Gilley, B. (2012). Authoritarian environmentalism and China's response to climate change. *Environmental Politics, 21* (2), 287-307.

Global Policy Development Center (2022). China's Global Power Database. *Boston University*. https://www.bu.edu/gdp/

Global Wind Energy Council (GWEC) (2020). *GWEC releases Global Wind Turbine Supplier Ranking for 2020*. shorturl.at/abeqS.

Gong, X.; Liu, Y., & Sun, T. (2020). Evaluating climate change governance using the "polity-policy-politics" framework: A comparative study of China and the United States. *Sustainability, 12*(16). doi:10.3390/SU12166403.

Guan, T., & Delman, J. (2017). Energy policy design and China's local climate governance: energy efficiency and renewable energy policies in Hangzhou. *Journal of Chinese Governance*. doi.org/10.1080/23812346.2017.1284430.

Hamilton, C. *et al*. (2022). Evaluating provincial-level employment challenge during the coal transition in China. *Advances in Climate Change Research.* doi.org/10.1016/j.accre.2022.08.006.

Hamilton, C. (2021). Can China Have It All in a Coal Transition?: How the CCP Will Struggle to Balance Climate Reform With Labor Concerns. *Columbia Political Review.* http://www.cpreview.org/blog/2021/10/can-china-have-it-all-in-a-coal-transition-how-the-ccp-will-struggle-to-balance-climate-reform-with-labor-concerns.

Heilmann, S. (2017). *China 's Political System.* Rowman & Littlefield.

Hansen, M.; Li, H., & Svarverud, R. (2018). Ecological civilization: Interpreting the Chinese past, projecting the global future. *Global Environmental Change, 53*, 195-203.

Hanson, A. (2019). Ecological Civilization in the People's Republic of China: Values, Action, and Future Needs. *ADB East Asia Working Paper Series No. 21*.shorturl.at/eLPS9.

Hart, A.C. (2019). From Paris to Beijing: Implementing the Paris Agreement in the People's Republic of China Report - Subnational climate policy processes. *Social Determinants of Indigenous Health*. doi:10.4324/9781003117247-11.

Huang, E. (2022). China: Taxes on corporate income. *PWC*. shorturl.at/ntvWY.

Jiang, Z. (2013). Promote ecological culture, endorse ecological civilization, build beautiful China. *People's Daily.*

Jinnah, S. (2017). Makers, Takers, Shakers, Shapers: Emerging Economies and Normative Engagement in Climate Governance. *Global Governance, 23*, 285-306.

Kao, E. (2018). Air pollution is killing 1 million people and costing Chinese economy 267 billion yuan a year, research from CUHK shows. *South China Morning Post.* shorturl.at/fGKNV.

Larsen, M.L., & Oehler, L. (2022). Why China Funds Renewable Energy at Home, but Invests in Fossil Fuel Projects Overseas. *China Brief, 22*(8) doi.org/10.1080/14693062.2022.2040409.

Lin, J., & Wang, Y. (2017). *Going Beyond Aid: Development Cooperation for Structural Transformation.* Cambridge University Press.

Liu, B. *et al*. (2020). The assessment of soil loss by water erosion in China. *International Soil and Water Conservation Research, 8*(4), 430-439.

Lo, K. (2015). How authoritarian is the environmental governance of China? *Environmental Science & Policy, 54*, 152-159.

Luke, T.W. (2015). Political Critiques of the Anthropocene. *Telos* 172.

Ma, T. (2015). China's environment in 2015: a year in review. *China Dialogue.* shorturl.at/eIOXZ.

Marinelli, M. (2018). How to Build a "Beautiful China" in the Anthropocene. The Political Discourse and the Intellectual Debate on Ecological Civilization. *Journal of Chinese Political Science, 23*(3), 365-386.

Mayer, B., & Rajavuori, M. (2017). The Contribution of State-Owned Enterprises to Climate Change Mitigation in China. *Climate Law* 7. doi.org/10.1163/18786561-00702002.

Milani, C. (2023). *Cooperación internacional al desarrollo: entre solidaridad e interés*. El Colegio de México.

Milani, C. (2022). Antropoceno como conceito e diagnóstico: implicações para o multilateralismo e na perspectiva do Brasil. *CEBRI: policy paper series*.

Milani, C. y Romero, M.E. (2021). Solidaridad e intereses en la cooperación internacional para el desarrollo: los casos de China y Japón en África. *Foro Internacional*, Vol. LXI, *4*(246) octubre - diciembre, 2021, p. 837-880.

Duarte, R., & Milani, C. (2021). Southern States in International Development Cooperation: From Contestation to Norm Conception. *The Chinese Journal of International Politics*, vol. 14, n. 4, 2021, pp. 506-529.

Mitchell, T. (2011). *Carbon Democracy. Political Power in the Age of Oil*. Verso.

Mthembu, P. (2023). *China and India's Development Cooperation in Africa: The Rise of Southern Powers.* Palgrave Macmillan.

Organization For Economic Co-Operation And Development (OECD) (2020). *Official development assistance: definition and coverage,*

https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/What-is-ODA.pdf.

People's Republic of China-Ministry of Ecology and Environment (MEE) (2022). 于印发《对外投资合作建设项目生态环境保护指南》的通知 [Notice on the Issuance of "Guidelines for the Ecological Environmental Protection of Foreign Investment Cooperation and Construction Projects"]. https://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk05/202201/t20220110_966571.html.

People's Republic of China - Ministry of Foreign Affairs (MFA) (2017). *Constitution Of The Communist Party Of China. Revised and adopted at the 19th National Congress of the Communist Party of China on October 24, 2017.* https://www.mfa.gov.cn/ce/ceil/eng/zt/19thCPCNationalCongress/W020171120129543247718.pdf.

Pino, A.B. (2014). Evolução Histórica da Cooperação Sul-Sul. En A. Souza (Ed.), *Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento*. IPEA.

National Energy Administration (NEA), 2019. *Circular on 2022 risk and early warning for coal power planning and construction.* https://chinaenergyportal.org/en/circular-on-2022-risk-and-early-warning-for-coal-power-planning-and-construction/?tpedit=1#.

Oswald, J. (2017). *Environmental Governance in China: Creating Ecologically Civilised Environmental Subjects*. [Tese de Doutorado em Filosofia em Estudos Asiáticos]. Universidade de Adelaide - Escola de Ciências Sociais.

Pan, Y. (2006). Perspectives on Ecological Harmony: Constructing Socialist Ecological Civilization. *21st Century Business Herald,* 21.

Schmitt E.A. (2016). *The Atmosphere of an Ecological Civilization: A Study of Ideology, Perception and Action in Chengdu, China.* [Tese de Doutorado em Antropologia]. Universidade de Hong Kong.

Shen, W. (2016). Who drives China's renewable energy policies? Understanding the role of industrial corporations. *Environmental Development.* doi.org/10.1016/j.envdev.2016.10.006.

Sheng, C. (2020). Not just the state: The role of entrepreneurs in China's energy transition. *Energy Research & Social Science,* 70. https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101814.

Souza, A.M. (2014). *Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.* Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Springer, C.; Shi, D., & Kudrimoti, A. (2022). The Political Economy of Coal: the case of China. In M. Jakob & J. Steckel (Eds.), *The Political Economy of Coal: obstacles to clean energy transitions*. Routledge - Taylor & Francis Group.

State Council. (2022). *Report on the Work of the Government*.

The People's Republic of China State Council. (2023). *Full text: China's International Development Cooperation in the New Era.* https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202101/10/content_WS5ffa6bbbc6d0f72576943922.html

UNFCCC. (2015). *Paris Agreement.* https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf.

Xinhua. (2015). 中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见 [Pareceres do Comitê Central do Partido Comunista da China e do Conselho de Estado sobre a Aceleração da Construção da Civilização Ecológica]. http://www.gov.cn/xinwen/2015-05/05/content_2857363.htm.

Wingender, P. (2018). Intergovernmental Fiscal Reform in China. *IMF Working Papers,* 88.

Wong, C., & Bird, R.M. (2008). China's Fiscal System: a work in progress. En L. Brandt & T.G. Rawski (Eds.), *China's Great Economic Transformation*. Cambridge University Press, 429-466.

World Bank. (2019). *CO_2 emissions (metric tons per capita)*. China.shorturl.at/flptW

World Economic Forum. (2021). *Fostering Effective Energy Transition*. 2021 edition.shorturl.at/egLX6

You X. (2022). Analysis: What does China's coal push mean for its climate goals? *Carbon Brief.* shorturl.at/bNS23.

Zhang, S., & Speed, P.A. (2020). State *versus* market in China's low-carbon energy transition: An institutional perspective. *Energy Research & Social Science,* 66. doi.org/10.1016/j.erss.2020.101503.

Zhang, C.; Chang, K., & Zeng, H.Y. (2020). The influences of fiscal and credit policies on renewable energy enterprises' investment in China. *Renewable Sustainable Energy,* 13. doi.org/10.1063/5.0036258.

La cooperación internacional en el esquema de los sistemas de mayoría. El caso de China

María Gabriela Gildo de la Cruz
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Universidad de Colima

Resumen

A la luz de la teoría de los regímenes políticos que examinan la forma en que se ejerce el poder político, en este capítulo se analizan los elementos particulares del autoritarismo, o regímenes no democráticos, vinculados a los sistemas de mayoría dentro de un contexto de cooperación internacional. En este sentido utilizamos como caso de estudio a China, dado que nos permite identificar en su política doméstica ciertas modulaciones del socialismo, las cuales son enmarcadas por su ingeniería institucional. Para ello, seguimos un enfoque holístico que articula las características de su régimen, en relación con las reformas políticas-administrativas, que dan apertura y diversificación hacia el exterior, permitiendo con ello que la cooperación sea eficiente.

Introducción

El concepto de régimen político especifica la forma en que se ejerce el poder político, ya sea de *jure* o de *facto*, mismo que se estructura

al interior de un país. Cuando este régimen se da en el plano internacional, el ejercicio del poder político debe llevar al orden y al equilibrio social. De ahí la importancia del derecho internacional, la diplomacia, las negociaciones, en términos de cooperación entre estados, con el fin de un desarrollo común.

Hemos particularizado el caso de China para analizar ambas dimensiones, su política interna que combina su desarrollo económico de corte socialista bajo la dirección Partido Comunista Chino (PCCh), encabezado por su actual líder, Xi Jinping y su acoplamiento hacia una economía de mercado, que le posibilita un papel dentro de la cooperación internacional para el desarrollo (CID).

Lo anterior, ya que la conformación del Estado moderno de China corresponde a una comunidad política de partido único o unipartidista, que representa la voluntad general, encabezada por un líder, aspecto fundamental para considerarse dentro del contexto de los regímenes no democráticos. Y, por lo tanto, poder situarlo bajo la perspectiva de los sistemas políticos de mayoría, dado su nivel de centralismo político, marcado específicamente por una concentración del poder, una movilización de masas controlada, que se da a través de una ideología legitimada: el socialismo.

En este sentido, partimos del supuesto de que la eficacia de la cooperación internacional de China es integral y eficiente en la medida que hay una vinculación estrecha con la política doméstica en relación al sistema de mayoría. Lo anterior se reconoce por el papel que tiene el PCCh, en virtud de que la toma de decisiones se lleva a cabo bajo la organización burocrática del Estado, en donde el centralismo no solamente es una base formal de la política, sino que es un poder de *facto*.

Para ello, seguimos una metodología que privilegia un enfoque holístico que articula la teoría de régimen político, atendiendo sobremanera las especificidades marcadas por Juan J. Linz y Leonardo Morlino, dada la perspectiva politológica que guía el presente estudio. Asimismo, se retoman los resultados de los informes del Institute for Democracy and Electoral Assistance International (IDEA), 2019 y 2021, en donde se muestran los indicadores que señalan que China corresponde a un régimen político no democrático, con tendencias autoritarias. Adicionalmente se incorporan

los datos de Democracy Index. Ambas fuentes permiten seguir una metodología que privilegia un enfoque empírico-analítico para la recuperación de los datos, desde una perspectiva histórica.

Asimismo, se recuperan otras fuentes oficiales como el denominado libro blanco, que corresponde al programa de desarrollo de China; además de otras fuentes, tales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial (BM), con el fin de tener una visión más global sobre lo aquí desarrollado.

Para analizar los anteriores aspectos, se divide el presente capítulo en tres partes, el primero que sirve de sustento conceptual para destacar los fundamentos del régimen político no democrático o autoritario. En la segunda parte, se hace un breve esbozo del contexto de la reforma política administrativa de China y su relación con otros países y con organismos internacionales en materia de cooperación, la cual tiene un alcance significativo más allá del comercial, dado el papel que ocupa el Partido Comunista Chino (PCCh) y la vigencia del socialismo. Finalmente, se establece la vinculación del sistema político de mayoría, en donde el centralismo genera un ambiente propicio para la cooperación.

La reingeniería institucional

Para analizar los factores de la política interna de China, nos referimos a aquellos que se encuentran inmersos en el régimen político. De acuerdo con la literatura proveniente de la ciencia política, el régimen político se refiere a la organización del poder político establecido a través de los

> [...] patrones, formales e informales, y explícitos e implícitos, que determinan los canales de acceso a las principales posiciones de gobierno, las características de los actores que son admitidos y excluidos de tal acceso, los recursos y las estrategias permitidos para lograrlo, y las instituciones a través de las cuales ese acceso ocurre y, una vez logrado, son tomadas las decisiones gubernamentales (O'Donnell, 2007, p. 30).

En este sentido, cuando se trata de un régimen democrático se requiere que el poder de *jure* otorgue ciertas garantías institucionales, que permita a un gran número de habitantes la oportunidad

de: formular las preferencias; manifestar las preferencias y recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias (Dalh, 1996). Esto requiere de: elecciones libres, limpias y periódicas; libertad de expresión; fuentes de información independientes y libertad de asociación (Dalh, 2004).

En contraparte, un régimen no democrático se caracteriza por carecer de los elementos anteriormente señalados, al impedir "la posibilidad de elegir entre candidatos y partidos diferentes" (Nohlen, 1994, p. 17). En consecuencia, se establece un monopolio y concentración del poder en un solo partido, "Uno no es más que uno" (Sartori, 1994, p. 159). Juan J. Linz define sistemas autoritarios a una variedad de sistemas políticos no democráticos que muestran un

> [...] pluralismo político limitado, no responsable, carentes de una ideología elaborada y directora, pero con mentalidades[1] características, carentes de movilización política extensa e intensa, excepto en algunos momentos de su desarrollo, y en los que un líder o a veces un pequeño grupo ejerce el poder dentro de límites formalmente mal definidos pero en realidad predecibles (1978, p. 13).

El autoritarismo "concentra su atención en la forma en que el poder se ejerce, se organiza y se relaciona con las sociedades" (Linz, 1978, p. 14). Al referir cada uno de los aspectos que lo integran, observamos que en el caso del pluralismo limitado se hace referencia a que puede ser legal o de facto, de acuerdo con los actores que ejercen el poder. Además, no se refiere al pluralismo ilimitado, "el adjetivo limitado presupone la existencia de control y represión por parte de los gobernantes" (Morlino, 1995, p. 132). El aspecto de la ideología, indicada en la definición, pone atención a la justificación que se hace de la misma, para enarbolar un conjunto de valores y actitudes en la sociedad. Mientras que la movilización tiene que ver con la participación de masas propiciada o controlada desde arriba. En este punto, se pueden presentar situaciones en donde se observa la existencia de eficaces aparatos

1 Al hablar de mentalidades, también se puede optar por ideología, dependiendo del caso particular de análisis.

represivos o una debilidad o ausencia de estructuras capaces de provocar y controlar a la vez la participación.

Cada uno de los aspectos que se integran al autoritarismo hace que el régimen político presente subtipos, variantes, que corresponden al grado de estructuración del poder existente, es decir, "hay que ver en qué medida el régimen autoritario crea y, eventualmente, institucionaliza nuevas o diferentes estructuras políticas que le caracterizan, tales como el partido único, los sindicatos incluso verticales, distintas formas de asambleas parlamentarias, sistemas electorales propios o, en todo caso, otros órganos específicos" (Morlino, 1995, p. 138).

Debido los grados de modificación en la estructuración del régimen, se observan líneas fronterizas entre los regímenes autoritarios modernos y las democracias: "Están más próximos de las democracias en cuanto a su concepción constitucional e ideológica, pero sociológicamente se parecen más a algunos regímenes autoritarios" (Linz, 1978, p. 14). En esta lógica, Morlino (1995) habla de "híbridos institucionales, o mejor aún, regímenes de transición en sentido estricto son todos aquellos regímenes precedidos de una experiencia autoritaria, que emprenden a continuación un comienzo de apertura, liberalización y ruptura parcial de la limitación del pluralismo" (pp. 136-137). Estos híbridos, subtipos o transiciones, son los que pueden reconocerse en el contexto actual del régimen político de China.

Grosso modo nos hemos referido a la categoría de análisis de régimen político, con el fin de presentar el caso del autoritarismo o régimen no democrático, revisemos ahora el significado del régimen internacional. Siguiendo a Stephen D. Krasner, se refiere al

> conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, implícitos o explícitos, en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales. Los principios son creencias de hecho, causalidad y rectitud. Las normas son estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscripciones específicas para la acción. Los procedimientos de toma de decisiones son prácticas

> prevalecientes para hacer e implementar la elección colectiva. (1983, p. 2)

Dicho significado nos permite realizar un acoplamiento de los Estados participantes en el concierto internacional bajo ciertas reglas de juego. Al respecto, Hidetaka Yoshimatsu (1998) añade el carácter imperativo que tienen las reglas y de la aceptación de los estados miembros que las reconocen como legítimas para que este funcione. "Rules consist of various shapes such as international law, moral rules, custom or established practice, or merely operational rules such as 'rules of the game" (p. 15).

Asimismo, Yoshimatsu (1988), precisa que cuando la sociedad internacional carece de la autoridad mundial supranacional, los propios estados actúan como instituciones que establecen un equilibrio de poder, mecanismos diplomáticos para dar sustancia y permanencia a su colaboración dentro de dicha sociedad, sin perder de vista los intereses comunes. Por ende, deben de existir tres principios básicos: 1) el Estado es el único actor que utiliza legítimamente la fuerza dentro de su territorio, su soberanía externa y la no injerencia en los asuntos internos de otros estados; 2) reciprocidad y 3) equilibrio de poder.

Como podemos ver la soberanía es un aspecto importante en el tema de las relaciones internacionales, misma que funciona en materia de cooperación. Mediante la reciprocidad, esto es, la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados, los países miembros se reconocen mutuamente su igualdad soberana. En cuanto al equilibrio de poder, este funciona para sostener las perturbaciones generadas por el ambiente internacional, sin estar exento de los desequilibrios que se producen, dado que el poder es un recurso para preservar su independencia. En este punto, Yoshimatsu (1998) advierte que:

> [...] los estados en la sociedad internacional mantienen el equilibrio de poder con el propósito de evitar el caos. Las grandes potencias son actores importantes para mantener el equilibrio de poder. La guerra puede usarse para preservar el equilibrio de poder. La sociedad es diferente a la del estado de naturaleza, mientras que la segunda surge de los estados que luchan por preservar su propia exis-

> tencia, la primera solo emerge del reconocimiento de que los estados tienen intereses comunes en prevenir el surgimiento de un poder hegemónico. Este es un mecanismo altamente calculado (p. 18).

Estos aspectos además de enfatizar el papel de la comunidad internacional, también dan cuenta de las bases del derecho internacional, el papel de la diplomacia, de las propias organizaciones internacionales y la cooperación en los ámbitos político, social, económico, cultural, etc., todo bajo el funcionamiento del principio de reciprocidad. En el caso de China observamos su papel como un Estado que define sus estrategias de cooperación encaminadas más al ámbito económico, de corte comercial, que participa como actor donante con características propias que corresponden a su política doméstica. Su política interna que va favoreciendo la cooperación se marca sobre todo a partir de las reformas ocurridas en las últimas cuatro décadas. Al respecto, Wu Hongying (2010) indica que:

> China hace hincapié en los principios diplomáticos de proteger la paz mundial y promover el desarrollo conjunto y las políticas diplomáticas pacíficas en favor de independencia de las naciones. A medida que mejora su posición y se incrementa su influencia internacional, este país desempeña un papel cada día más importante y constructivo en la integración regional y los asuntos internacionales (p. 21).

En consonancia con lo anterior, el ex presidente Hu Jintao, enfatizaba el "combinar la independencia y autodeterminación con la participación en la globalización económica, coordinando bien los factores internos y externos y haciendo contribuciones a la paz y el desarrollo de la humanidad" (citado en Song, 2010, p. 68). El discurso de Jintao manifestaba su experiencia de reforma como una muestra del poder ideológico que debe ser seguido por los miembros del gobierno, tal como puede observarse por la encargada de negocios de la Embajada de la República Popular China en México, Huijun Wang (2021), al señalar que las relaciones entre China y México "se han convertido en un modelo de solidaridad y de cooperación, perseverando en los principios del respeto mutuo, la independencia y no intervención, apoyándose mutuamente

para tomar un camino de desarrollo que se adapte a sus propias condiciones nacionales, los intereses vitales y las preocupaciones importantes de cada uno". Esta independencia y autodeterminación se relaciona enfáticamente con:

> [...] combinar el desarrollo socialista con las particularidades propias de China mediante la nueva ingeniería de la construcción del Partido Comunista de China, fortaleciendo la capacidad del Partido en el gobierno [d]el país [*sic*] y elevando el nivel de dirección, gobierno y capacidad del Partido para combatir la corrupción (Song, 2010, pp. 68-69).

Es precisamente la ingeniería del PCCh el eje de estructuración del régimen, el cual se retroalimenta tanto del poder *jure* o de *facto*, que deriva del apoyo de la población hacia los dirigentes, líderes, gobernantes, manifiesta por el prestigio o influencia que han alcanzado. Estos aspectos corresponden a los valores genéricos que enfatiza el partido: economía de mercado socialista, justicia social, orden, autonomía étnica, etc. El atributo esencial del marxismo es su naturaleza popular, lo que le da al partido un carácter cercano con las masas, dado que, a través de él, se establecen nexos que permiten estar cerca de la gente y actuar sobre ellas.

El gobierno de China se basa en una división administrativa política de corte vertical y centralista, la cual responde al hecho de gobernar un país con un poco más de 1 400 millones de habitantes, por lo cual sus gobernantes ejercen un poder discrecional, a través del sistema de asambleas populares. De acuerdo con el libro blanco titulado: *China: Democracia que funciona*, se indica que:

> El PPCh ha mejorado su mecanismo de selección y nombramiento de funcionarios, permitiendo que personas destacadas de todos los sectores ingresen a los equipos de dirección del partido y al gobierno, y asegurando que la dirección del partido y del Estado esté en manos de los leales al marxismo (SCIO, 2021, p. 8).

La lealtad es un elemento característico de los partidos únicos, dado que permite a la organización tener un carácter homogéneo, propio de la ideología "con considerable poder de coerción, de gran importancia para la movilización y la manipulación de las masas" (Linz, 1978, p. 17). Asimismo, la lealtad conlleva a un gra-

do de educación y disciplina, instrumentos fundamentales en la gobernanza que China implementa tomando como punto el cumplimiento de la ley.

La educación es un bastión para el partido que le permite a su vez responder a problemáticas sociales, en particular a los jóvenes, ejemplo de ello es la fuerza de trabajo que se une al partido. De acuerdo con John Ai (2022), en su artículo para *Asia News*, refiere la unión de los universitarios al partido. Señala que desde 2012 el porcentaje de afiliados con nivel educativo superior sigue creciendo. En este artículo se cita al *Financial Times*, "en un sitio web para la contratación de jóvenes graduados ha habido un aumento del 20% en los trabajos ofrecidos que requieren un título en marxismo". Esto no es fortuito dado que tanto las dependencias gubernamentales, las empresas estatales y privadas, además de las propias organizaciones del partido, tienen la obligación de contratar personal y garantizar el presupuesto para manejar los asuntos del partido:

> Tras la represión contra las empresas tecnológicas e inmobiliarias que se desató en 2021, las empresas privadas están reclutando licenciados en marxismo para demostrar su lealtad a las autoridades. Las empresas también necesitan personas que conozcan la doctrina del Partido para manejar las relaciones con el gobierno y seguir cuidadosamente la línea oficial en sus operaciones comerciales. De tal forma, la remuneración de los profesores que imparten (Marx y la de los líderes del partido) sea superior a la media. Además de que los propios egresados de las universidades trabajan en el gobierno: En 2021, el 70% de los graduados de la Universidad de Tsinghua, una de las mejores de China, eligió trabajar para el gobierno, las organizaciones del partido y las empresas del estado (Ai, 2022).

Si bien lo anterior es un éxito para el PCCh, tiene un doble sentido, ya que el autor John Ai señala que, a medida que se intensifican los conflictos sociales y los derechos de los trabajadores van quedando desprotegidos, las autoridades consideran cada vez más peligrosa la aplicación práctica de la filosofía marxista. Por eso la nostalgia de la época maoísta se ha convertido en una corriente "subterránea". Cuando estudiantes de izquierda y maoístas partici-

paron en el movimiento sindical en la ciudad sureña de Shenzhen en 2018, la policía los arrestó sin dudarlo junto con los trabajadores que protestaban (Ai, 2022).

Este tipo de acciones no escapa a la visión del partido, dado que en el XX Congreso del PCCh, se indicó que el gobierno y partido son las principales instituciones de contratación para los jóvenes universitarios, dejando el pragmatismo por la teoría de Marx y Mao. Esto muestra la notable personalización del poder, tanto del partido como la de sus dirigentes. Así queda de manifiesto la supremacía del líder del partido, ahora encabezado por Xi Jinping (2022), quien, en el informe presentado en dicho congreso, enfatizó sobremanera lo ya señalado en el anterior congreso:

> [Un] socialismo con peculiaridades chinas, implementar integralmente el pensamiento sobre el socialismo con peculiaridades chinas de la nueva era; realzar el gran espíritu fundacional del Partido; obrar con autoconfianza y autosuperación, y con preservación de principios fundamentales e innovación, y trabajar con ánimos elevados y avanzar con valentía y firmeza, en lucha unida por la construcción integral de un país socialista moderno y por el impulso en todos los aspectos de la gran revitalización de la nación china.

Del discurso de Xi, se pueden desprender al menos dos lecturas. Por una parte, una visión pragmática del socialismo, que se muestra a través del discurso pronunciado durante el XX congreso del PPCh: "romper las trabas ideológicas y conceptuales"; "marxismo chinizado y adaptado a nuestros tiempos"; "adoptar una actitud realista y práctica"; "atrevernos a decir palabras nunca pronunciadas por nuestros antepasados y acometer cosas nunca hechas por ellos, todo con miras a orientar la nueva práctica mediante nuevas teorías". Por otra parte, una especie de rejuvenecimiento del partido, pero sobre todo de su actual líder, mediante "remodelaciones sistémicas"; "suprimir lo viejo y establecer lo nuevo", es decir, de la legitimidad del pasado heroico que paradójicamente rompe con sus antecesores, permitiendo a Xi Jinping cimentar su posición como dirigente supremo, del país y del partido, dado que él ha logrado establecer su poder a través de la incondicionalidad de los

miembros del gobierno, de los integrantes del Comité Central del partido y de la sociedad misma.

Con respecto a la movilización de las masas, está delimitada por los beneficios que ha obtenido la sociedad china que se "debe específicamente al partido bajo la condición de que la sociedad acepte sin reservas la autoridad política del Partico Comunista" (Informe del XX Congreso del Partido, 2021, p. 6). Como afirma Dieter Nohlen (1994, p. 17), en los sistemas donde no hay competencia política se perfecciona el socialismo, entre otras a través de la movilización de todas las fuerzas sociales; la consolidación de la unidad político-moral del pueblo; así como entre trabajadores y el partido.

En este contexto de posicionamiento de China a través de sus peculiaridades moldeadas por la supremacía de los líderes del partido, corresponde la estrategia que se ha llevado a cabo durante cuatro décadas en las que se incluyen ya las visiones hacia 2035, mismas que contienen el énfasis de su posición de cooperación principalmente en términos de condicionamiento comercial. Estas estrategias se han dado a través de la reforma y apertura de China.

Las reformas en China

De acuerdo a Song (2010), la estrategia de la reforma y apertura de China se ha realizado a través de cambiar la economía planificada hacia una economía de mercado socialista, dando como resultado "la construcción de un sistema económico basado en la propiedad pública como cuerpo principal y el desarrollo común de múltiples economías no públicas" (p. 64). A la par de la reforma económica se llevó a cabo un proceso de democracia política. Los derechos democráticos, indica el autor:

> [...] están garantizados; se profundiza paulatinamente la reforma del sistema político; se perfeccionan cada vez más el sistema de la Asamblea Popular, el sistema de consulta política y de cooperación multipartidaria bajo la dirección del Partido Comunista de China, así como el sistema de autonomía regional de las pequeñas etnias y el

> sistema de autonomía de las masas en el nivel básico. Por otro lado, se ha formulado en principio el sistema legal socialista con características propias de China, se amplía incesantemente la participación política de los ciudadanos y se han registrado avances importantes en lo referente a los derechos humanos (2010, p. 65).

Al respecto en el último informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2020, correspondiente al Índice de Desarrollo Humano (IDH) China se coloca entre los países cuyo desarrollo es alto (entre 0.700 y 0.799), con un puntaje de 0.761 de un total de 189 países, lo que lo coloca en el ranking mundial en la posición 85, lo que nos muestra que las reformas implementadas van alcanzando las metas establecidas por el gobierno de aquel país.

Asimismo, los resultados de dichas reformas se traducen en un mayor ingreso y mejoramiento de la vida de los habitantes; la obligatoriedad de la educación de nueve grados tanto en el campo como en las ciudades. China ocupa el primer lugar en lo relativo a la educación superior y la cantidad de alumnos matriculados en los niveles primario, secundario y superior; "suministrar servicios públicos de buena calidad y salvaguardar la equidad y la justicia social" (Song, 2010, p. 65).

> China defiende una política exterior de independencia, autodeterminación y paz que busca salvaguardar la paz mundial y promover el desarrollo común junto con los demás países del mundo. Las relaciones con las naciones desarrolladas se desenvuelven en forma global; la amistad y armoniosa vecindad con los países colindantes se profundiza sin cesar, y la amistad tradicional con los países en desarrollo se fortalece cada día más. China participa activamente en los asuntos multilaterales y asume cada vez con mayor conciencia las responsabilidades internacionales que le corresponden; su posición e influencia internacionales se incrementan cada día más y desempeña un papel de mayor importancia constructiva en los diversos foros internacionales (Song, 2010, p. 65).

Por otra parte, el Banco Mundial indica que la esperanza de vida en China es de 77 años (datos a 2020); el crecimiento del PIB

del 8.1% (datos a 2021) y un desempleo del 4.8% (datos a 2021). Las políticas de reforma se ajustan al modelo socialista, acompañado de sus ejes fundamentales: el marxismo y la dictadura del proletariado, bajo la conducción del PCCh. Y sobre todo por la autoridad política del país, en las últimas dos décadas representadas por el presidente Hu Jintao (15 de marzo de 2003-2014 de marzo de 2013) y actualmente por Xi Jinping (presidente desde marzo de 2013), este último abanderando también a la reforma político administrativa y su política anticorrupción.

A lo largo ya de cuarenta años de la puesta en práctica de la reforma y la apertura, se pueden observar diferentes aspectos que involucran la participación de China en el contexto internacional, la cual ha ido acompañada de diversos mecanismos de la CID, en especial las relativas al comercio. En 1991 China ingresa al Mecanismo de Cooperación Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés). De acuerdo con el portal de la zona Asia-Pacífico, las economías miembros contribuyen al logro de un comercio e inversión libres y abiertos, mediante un proceso de liberalización y facilitación de manera flexible, teniendo en cuenta los diferentes niveles de desarrollo económico, mediante la cooperación económica y técnica. Un aspecto importante que sustenta su marco normativo es que cada país miembro establece sus planes de acción individuales, para cumplir con sus objetivos establecidos para el comercio y la inversión libre y abierta. "Las economías miembros de APEC establecen sus propios plazos y objetivos, y emprenden estas acciones de forma voluntaria y no vinculante" (APEC, 2021).

Desde los primeros años de constitución del APEC (1993), México y Brasil (1993), posteriormente, Venezuela (2001) y Argentina (2004) se convirtieron en socios estratégicos de China en la región latinoamericana.[2] En 1993, el Banco Mundial anunció que el desarrollo económico de China era la "maravilla de Asia Oriental" (Wu, 2010, 14). Desde diciembre de 2001 participa

2 "El 5 de noviembre de 2008, el gobierno chino publicó el *Documento de políticas para América Latina y el Caribe*, en el cual se explican las políticas diplomáticas de China hacia América Latina y el Caribe, incluido México, y se propone definitivamente la meta de establecer las relaciones de socios de cooperación integral entre China y América Latina" (Wu, 2010, p. 25).

en la Organización Mundial de Comercio (OMC). En ese mismo año se conforma la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS),[3] cuyos países fueron organizándose desde ese año, siendo China, Rusia, Kazakstán, Kirguistán y Tayikistán (conocidos como los Cinco de Shanghai), cuyo propósito son los temas relativos a la "seguridad regional con intercambio de información entre los servicios de inteligencia, lucha contra el terrorismo regional, el separatismo étnico y el extremismo religioso" (Romano, 2022).

Asimismo, y ante la necesidad de cooperación del cambio climático, es miembro conjuntamente con otros países emergentes (Brasil, China, India, México y Sudáfrica) a formar parte del G8 + 5. Miembro del G20, formando parte del foro de cooperación económica internacional, cuyos países integrantes ponen a la agricultura en primer plano. Además de ser un Estado miembro de los BRICS desde su primera cumbre en 2009 (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica) "usado originalmente para identificar economías emergentes con grandes dimensiones geográfica y demográfica" (Baumann, 2009, p. 1). De acuerdo con el Instituto Gallego de Análisis y Documentación Internacional (2017), los BRICS "patrocinan una agenda internacional de gran interés, especialmente en lo que se refiere a la reforma de las instituciones financieras internacionales". Dicho instituto refiere que no se trata sólo de

> un grupo económico, sino que poco a poco van tomando la forma de una entidad política y la estrategia de China sobre el futuro del bloque es cada vez más importante. En el XVIII Congreso del Partido Comunista de China (2012) fue identificada como una de las plataformas multilaterales más destacadas para acompañar la estrategia exterior del país.

De igual manera, en el XX Congreso del PCCh se reconoció el avance que ha tenido desde 2013 el proyecto de la Franja y la Ruta, ya con la presencia de empresas chinas en la construcción de puertos, rutas, trenes y centrales eléctricas en 140 países

3 Haciendo una comparación con otros esquemas de integración, la OCS concentra más población que el Tratado Comercial entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) y la Unión Europea (UE) juntos, por el peso poblacional que tiene China, que es del 18% a nivel mundial (Romano, 2022).

que abarca la zona referida, misma que funciona como una plataforma de cooperación internacional. Esto significa "préstamos a países en desarrollo a cambio de que contrataran a empresas chinas como constructoras y proveedoras [...] actualmente el gobierno chino impulsa su pujante sector de telecomunicaciones, y enfatiza proyectos en energías renovables y limpias" (The Dialogue, 2022).

Este tipo de CID ha sido cuestionado por Estados Unidos principalmente por la injerencia que está teniendo China en la región de América Latina, la cual no sólo incluye países de igual corte ideológico como Cuba y Venezuela, sino países con tradición democrática como Uruguay. De igual forma, autores como Lorenzo Maggiorelli (2020) sitúa la cooperación China en la óptica de beneficio mutuo

> enfocada en las oportunidades ganar-ganar que ofrece la cooperación con países más desarrollados de la región. En cuanto a sus modalidades, su cooperación internacional se desarrolla más a través de préstamos y créditos a la exportación y menos a través de los mecanismos de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) (p. 141).

Sin embargo, no deja de destacar la cooperación internacional en la lucha contra la Covid-19 mediante la producción de sus vacunas. Asimismo, la CID que establece China se sitúa en el cambio de países donantes, al mostrarse como una alternativa, buscando ser con otros países de economía emergente un bloque independiente; a la vez, la cooperación funciona como herramienta para afianzar el poder en términos globales. De tal manera, China ha logrado equilibrar sus relaciones de comercio, con la cooperación, aspectos que funcionan como una:

> [...] técnica para construir un liderazgo en el sistema de cooperación Sur-Sur. Al potencializar su faceta de país en desarrollo ha logrado incidir en las estructuras ya establecidas del actual régimen de CID y ha alterado el patrón de conducta de receptores y donantes mediante la difusión de nuevas ideas, además de actuar con instituciones propias, como el Foro de la Franja y la Ruta para la Cooperación Internacional (Magaña, 2022, p. 5).

Liderazgo que ha logrado acrecentar dentro de otros organismos del cual es miembro, tales como ONU, OMS, OEA, el Foro de Este de Asia y América Latina, así como también su inclusión en Next-11, junto con Indonesia, Nigeria, Corea del Sur, Vietnam, Turquía, Paquistán, etcétera.

Por otra parte, en un balance general de 2013 a 2018, China indica la asistencia que ha brindado a 20 organizaciones multilaterales regionales e internacionales y a 122 países en todo el mundo, de los cuales, 30 corresponden a Asia, 53 se localizan en África, nueve en Oceanía, 22 en América Latina y el Caribe y ocho en Europa (SCIO, 2021).

La posición que está experimentando la China, se encuentra en paralelo a su política interna, dada por las directrices de los procesos de reforma que va moldeando su estructura organizativa política y administrativa y que plantea los nexos de su política externa. En el XX Congreso del PCCh, Xi Jinping, enfatizó que la estrategia de apertura hacia el exterior se basa en el "beneficio mutuo y la ganancia compartida", dejando claro su reconocimiento diplomático a través de su supremacía como líder político:

> China no dejará de ofrecer nuevas oportunidades para el mundo con el nuevo desarrollo de sí misma e impelerá la construcción de una economía mundial abierta, y con ello beneficiará mejor al pueblo de todos los países. En atendimiento al correcto rumbo de la globalización económica, promoverá la liberalización y facilitación del comercio y las inversiones, impulsará la cooperación bilateral, regional y multilateral, y propulsará la coordinación de las políticas macroeconómicas internacionales, todo en creación conjunta de un ambiente internacional favorable al desarrollo, en conjunto de nuevas fuerzas motrices del desarrollo global y en rechazo del proteccionismo, del "levantamiento de muros y establecimiento de barreras" y el "desacoplamiento, más ruptura de cadenas sectoriales y de suministro", y de las sanciones unilaterales y las presiones máximas. Deseosa de aumentar la inversión de recursos en la cooperación global para el desarrollo, se dedicará a la reducción de la brecha Norte-Sur y brindará firme apoyo y asistencia a los numerosos países en vías

de desarrollo para un más rápido desenvolvimiento (Xi, 2022, p. 52).

Cabe señalar que se trata de estrategias de largo plazo, dado que estas se establecen en dos fases: 2020 a 2035, un periodo de carácter más interno sin perder el contexto internacional, y otro más ambicioso para 2035, que de acuerdo a Jinping, China se consolida con un "poderío económico-científico-tecnológico" a través de industrias encargadas "en tecnologías informáticas de nueva generación, en inteligencia artificial, en biotecnología, en nuevas energías, en nuevos materiales, en equipos de gama alta, en ecología y protección medioambiental, etc." (Xi, 2022, p. 24).

Como se ha señalado, la posición que va adquiriendo China le ha permitido un puesto de liderazgo en el marco de la cooperación, producto de sus estrategias establecidas por el PCCh y sus dirigentes. Su economía abierta de mercado ha entretejido las relaciones entre la política interna y la política internacional, de manera que la dinámica y posición de China dentro del actual régimen de la CID se vea impactada de alguna manera en los mecanismos políticos-institucionales que van evolucionando en el país y que han sido planteados desde los procesos de reforma.

En este sentido, y regresando a nuestro argumento inicial, es decir, la eficacia de la cooperación internacional de China en relación al sistema político de mayoría, nos remite a los factores internos que pone en el centro de atención al PCCh, en virtud de que la toma de decisiones se lleva a cabo bajo la organización burocrática del Estado. Es en éste donde el centralismo no solamente es una base formal de la política, sino que es un poder de facto que da mayor continuidad, coherencia, integración y asertividad en materia de cooperación.

Sistema político de mayoría bajo el modelo de poder centralizado

Como hemos señalado, China asume un sistema de carácter socialista con partido limitado que recae básicamente en el PCCh, caracterizado por una fuerte articulación de carácter vertical, que se refleja en la división administrativa y política

de los órganos de gobierno del país. Así, la Asamblea Popular Nacional (APN), órgano supremo del poder estatal, está diseminada a lo largo del territorio del país (regiones, provincias, ciudades, condados, municipios). Las atribuciones de las asambleas populares señaladas en el libro blanco (que documenta su plan de gobierno), son:

- Legislación. La APN y su Comité Permanente ejercen el poder legislativo del Estado. La APN ejerce los poderes y funciones para enmendar la Constitución y promulgar y enmendar leyes básicas que rigen los delitos, los asuntos civiles, las agencias estatales y otros asuntos.
- Designación y remoción de funcionarios. El APN ejerce los poderes y funciones para nombrar o destituir al presidente y vicepresidente(s) de la República Popular China, el primer ministro, viceprimer(os) primer(es) y otros miembros del Consejo de Estado, el presidente y otros miembros de la Comisión Militar Central, el presidente de la Comisión Nacional de Supervisión, el presidente del Tribunal Popular Supremo y el fiscal general de la Fiscalía Popular Suprema.
- Toma de decisiones. La APN ejerce los poderes y funciones para examinar y aprobar los principales asuntos importantes para el desarrollo nacional y los intereses del pueblo.
- Supervisión. La APN y su Comité Permanente ejercen el derecho de supervisar la aplicación de la Constitución y el trabajo del Consejo de Estado, la Comisión Nacional de Supervisión, el Tribunal Popular Supremo y la Fiscalía Popular Suprema (SCIO, 2021a, pp. 10-11).

Esta división administrativa y política nos muestra un estado unitario, caracterizada por un poder político que "reside en un único centro, desde el cual se proyecta sobre todo el territorio"[4] (Vallès,

4 De acuerdo con Vallès (2002), para "su ejercicio más eficaz, este poder central puede delegar competencias y distribuir recursos entre instituciones que se ocupan de gobernar demarcaciones subestatales: municipales, comarcas, condados, provincias, departamentos, regiones. En algunos casos, las competencias ejercidas por las instituciones que corresponden a estos ámbitos subestatales pueden llegar a ser considerables. Pero el dato importante es que estas competencias pueden ser revocadas por el centro mediante decisión unilateral. Los recursos que controla —materiales, financieros, personales— dependen también de

2002, p. 175). En el caso de China este poder se manifiesta en un poder con "liderazgo robusto y centralizado" (SCIO, 2021a, p. 8).

Por otra parte, el modelo de pluralismo limitado se presenta bajo la dirección del PCCh, lo cual nos permite continuar con el aspecto de la centralización. El sistema de partidos políticos, de acuerdo a la visión de China, no corresponde a un solo partido, ya que su constitución establece un sistema de cooperación multipartidista, "en el que el PCCh ejerce el poder estatal. Además del PCCh, existen otros partidos políticos.[5] Los demás partidos participan plenamente en la administración de los asuntos estatales bajo la dirección del PCCh" (SCIO, 2021a, p. 13).

Este sistema de partidos "unipartidista" con organismos exteriores, permite ver la centralización que se crea para articular toda la estructura partidaria dirigida hacia un solo sentido, el socialismo (que va adquiriendo las "características chinas"). Ideología que se nutre de las masas, poniendo en práctica de participación de la sociedad a través de la consulta política, la cual es realizada por la Conferencia Política del Pueblo Chino (CCPPCh).

La articulación de estos órganos de gobierno, la ANP, el PCCh y la CCPPCh, aunado a los líderes políticos denotan el alto grado de centralización en el sistema, por lo cual, relacionándolo con los sistemas políticos denominados de mayoría, producen en el caso de China una cooperación internacional integral y asertiva, en la óptica de beneficio mutuo.

Ciertamente no hacemos referencia al sistema de mayoría en términos electorales, fenómeno que se produce cuando un candidato o un partido gana una elección con una mayoría absoluta o relativa de votos. Y por lo tanto tampoco aquel que se produce en el establecimiento de un tipo de gobierno, es decir, presidencial,

---

la voluntad del centro político que cede o transfiere a su arbitrio. En este modelo, una clara jerarquía vertical caracteriza la relación entre instituciones centrales —con competencia sobre la totalidad del territorio estatal— e instituciones territoriales con competencia sobre una parte del mismo" (p. 175).

5 The eight other political parties are the Revolutionary Committee of the Chinese Kuomintang, the China Democratic League, the China National Democratic Construction Association, the China Association for Promoting Democracy, the Chinese Peasants and Workers Democratic Party, the China Zhi Gong Party, the Jiusan Society, and the Taiwan Democratic Self-Government League.

parlamentario, semipresidencial o hibrido, ello con referencia a quien ejerce el poder o lo representa políticamente en un país.

El sistema político de mayoría que aludimos se refiere a la composición de un solo partido en el gobierno que no tiene mecanismos de contrapesos, en contraposición de los sistemas políticos de consenso. De acuerdo con Gregory Michener (2018, p. 270), en los sistemas políticos de consenso, el gobierno queda representado por una pluralidad de partidos, mientras que los sistemas mayoritarios tienden a tener sólo un partido representado. En los sistemas de consenso, resalta las coaliciones que se forman para la representatividad en el gobierno (construidos en términos de la competencia electoral).

Si bien estos sistemas de mayoría quedan representados por un partido, se generan acciones dentro de una multiplicidad de actores que se encuentran inmersos en el núcleo central de gobierno, en este caso representado por la dirigencia del PCCh, los comités de la CCPPCh, las asambleas populares, las gubernamentales, el ejército, los organismos territoriales, las organizaciones populares, etcétera.

En este sentido, lo que observamos es un círculo pequeño que representa a la cúpula del poder, el cual se basa en su centralismo como núcleo básico, a través de un sistema de enlaces verticales, donde los diversos escalones políticos y administrativos se coordinan en relación a la posición jerárquica que se ocupa, lo que da una subordinación de un organismo a otro (una asamblea popular al Comité Central, por ejemplo), lo cual funciona como mecanismo de cohesión y homogeneidad en la estructuración política. Estos modos de coordinación hacen más eficiente los resultados, como ya ha se han mencionado: IDH con 0.761; esperanza de vida de 77 años; desempleo del 4.8%, entre otros.

La posición que ocupa el PCCh basa su ideología en elementos fijos como la justicia social, el orden, la autonomía étnica, etcétera., de gran importancia para la movilización y la manipulación de las masas, donde la "educación" es un instrumento fundamental para el desarrollo de la obediencia ciudadana, de una "disciplina rigurosa" o de sumisión, ante las decisiones verticales que son tomadas en la cúpula partidaria, dado que de ahí radica el

acoplamiento o eficacia hacia el sistema internacional, o bien, de su apertura y modernización del país, conducido bajo el sistema legal socialista con características propias de China.

Aunada a esta aproximación política sobre los sistemas políticos de mayoría en relación a la cuestión de cooperación, hay que añadir una visión cultural, resaltando la función que cumple está en el esquema social de corte parsoniana, vinculada a la integración de "toda sociedad consistente principalmente en la cultura, o sector cultural, que incluye educación, religión, filosofía y arte" (Deutsch, 1998, p. 165). Aspecto que moldea con mayor ímpetu Huntington (2005) al referirse a las sociedades no occidentales, las cuales "van afirmando cada vez más sus propios valores culturales y rechazan lo que les 'impone' Occidente" (p. 23).

Con base en el criterio anterior, la variante que tiene China sobre el sistema de mayoría, sustentado en un círculo cerrado de poder, es su estrategia para establecer distintos esquemas de cooperación, en virtud de que la toma de decisiones se reduce a ese círculo. Esta toma de decisiones se basa de acuerdo en lo plasmado en el libro blanco de 2021, el principio del centralismo democrático (SCIO, 2021b).[6] En términos de Maurice Duverger (2012), este mecanismo funciona para aclarar las ideas a la cúpula, es decir, se baja la decisión a las bases para precisarla, pero la decisión ya está tomada con antelación.

Pese a la falta de estudios de caso, podemos referir por ejemplo que los sistemas políticos de los países pertenecientes a la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS), tienen una forma no democrática, acentuada por su centralismo y verticalidad en la toma de decisiones políticas. Estos factores de política interna impactan en la conformación integral de las OCS, en la medida en que su cooperación se establece mediante un intercambio de información entre los servicios de inteligencia, lucha contra el terrorismo regional, el separatismo étnico y el extremismo religioso.

De acuerdo con Democracy Index 2021, son países autoritarios en virtud de su bajo nivel de competencia partidista, participación política, cultural y libertades civiles, tal como se pue-

6 "En el último paso, la decisión final se toma después de una discusión grupal basada en el principio del centralismo democrático" (SCIO, 2021b, pp. 29).

den ver en la tabla 1, faltando sólo un país que no cuenta con dichos datos, Kirguistán.

Tabla 1
Países autoritarios pertenecientes a las OCS

Country	Overall score	Rank	I Electoral process and pluralism	II Functioning of government	III Political participation	IV Political culture	V Civil liberties
Rusia	3.24	124	1.75	2.14	4.44	3.75	4.12
Kazakstán	3.08	128	0.50	3.21	5.00	3.75	2.94
China	2.21	1.48	0.00	4.29	2.78	3.13	0.88
Taylkistán	1.94	1.57	0.00	2.21	2.22	4.38	0.88

Fuente: Democracy Index (2021).

En tanto que los países que integran los BRICS, si bien mantienen gobiernos diferentes, el poder se ejerce de manera directa. En la clasificación de Democracy Index 2021, tres de ellos son calificados como democracias defectuosas y dos autoritarios (ver tabla 2), a pesar de ello se da una cooperación multilateral.

Tabla 2
Países que integran los BRICS

Country	Overall score	Rank	I Electoral process and pluralism	II Functioning of government	III Political participation	IV Political culture	V Civil liberties
Flawed democracy							
Sudáfrica	7.05	44	7.42	7.14	8.33	5.00	7.35
India	6.91	46	8.67	7.50	7.22	5.00	6.18
Brasil	6.86	47	9.58	5.36	6.11	5.63	7.65
Authoritarian							
Rusia	3.24	124	1.75	2.14	4.44	3.75	4.12
China	2.21	1.48	0.00	4.29	2.78	3.13	0.88

Fuente: Democracy Index (2021).

Como hemos señalado, la ausencia de pluralismo, verticalidad, centralismo, aunado al ejercicio del socialismo, conduce teóricamen-

te al caso chino dentro de la clasificación de regímenes autoritarios, en este caso también llamados regímenes no democráticos. Además de su relación con los sistemas de mayoría. Lo anterior no condiciona su participación como país en el contexto del régimen internacional, al contrario, son elementos que permiten emplear la cooperación como una herramienta para afianzar su poder.

China como un país en desarrollo, plantea alternativas de cooperación, amparada en una economía de mercado socialista que está en constante movimiento con grados de estructuración política que genera su política interna, la cual ha entrado también a una fase de reformas políticas basado en su sistema legal con características propias, encabezadas por el PCCh, a través de sus líderes políticos, piezas claves de la política asertiva en materia de la CID.

Este estudio de caso muestra que a pesar de considerar el régimen político de China como autoritario o no democrático, paradójicamente tiene avances importantes, tanto en términos de políticas internas como de su diplomacia; así, por ejemplo, con el tema de las mascarillas y vacunas durante la pandemia de Covid-19. Esto se tradujo en un asunto de confianza, sobre el grado de respuesta que dio el país a atender dicha problemática. En términos comparativos China presentó un nivel de confianza alto, un 93% de las personas dijo que su gobierno respondió bien a la crisis del Covid-19, rebasando a países como Corea del Sur con 76% y Japón con 44%. Ciertamente hay otros aspectos que le restan puntos de confianza por el confinamiento dado en esta etapa.

Lo que deseamos resaltar es el asunto de la política que se diseña a través de su ingeniería institucional que se ha descrito aquí, lo que nos lleva a abrir el debate de los aspectos que definen en la actualidad a un régimen político. Parece que la palabra hibrido no corresponde a todos los subtipos de democracias o no democracias. Hay un hecho evidente que plantean los informes que miden el avance democrático y es que, por quinto año consecutivo, el número de países que se mueven en una dirección autoritaria supera el número de países que se mueven en una dirección democrática. De hecho, el número que se mueve en la dirección del autoritarismo es tres veces el número que se mueve hacia la democracia IDEA (2021). Lo que significa que, así como

existen diferentes formas de autoritarismo, también hay diferentes formas democráticas, he incluso, formas mal interpretadas.

Conclusiones

El aspecto de la política interna en el caso de China nos permite hacer un acercamiento a las características propias del Estado que se acoplan o condicionan a los comportamientos internacionales. De ahí que nuestro objetivo fuera tomar de la política doméstica su nivel de centralización, para relacionarla en la configuración de los sistemas políticos en materia de la CID.

De tal modo que el concepto de régimen político nos lleva a ubicar a China como un régimen no democrático, dado la carencia del pluralismo, su marcada ideología socialista, movilización de las masas en torno al partido y sus líderes. Aspectos marcados no solamente en la literatura especializada, sino también analizada por organismos que evalúan los sistemas políticos en el mundo, en este caso de conformidad a los resultados que presenta IDEA y Democracy Index.

Este régimen se acompaña por las estrategias de reforma y apertura de China, las cuales presentan cambios en la adecuación de la economía de mercado socialista, que configura su modalidad de la CID al beneficio mutuo y la ganancia. La CID que establece China se sitúa en el cambio de países donantes, al mostrarse como una alternativa, buscando ser con otros países de economía emergente un bloque independiente; a la vez, la cooperación funciona como herramienta para afianzar el poder en términos globales.

En este contexto de posicionamiento de China a través de sus peculiaridades moldeadas por la supremacía de los líderes del partido, corresponde la estrategia que se ha llevado a cabo durante cuatro décadas las cuales tienen una visión hasta 2035, que incluyen el énfasis de su posición de cooperación bilateral, regional y multilateral, en áreas prioritarias para llevarla a cabo: tecnologías informáticas de nueva generación, inteligencia artificial, biotecnología, nuevas energías, protección medioambiental, etcétera.

Paralelamente se configura una visión pragmática del socialismo en conjunción con su rejuvenecimiento del partido, sin

perder los aspectos del liderazgo robusto y centralizado. Estos aspectos permiten relacionarlo con el sistema de mayoría, en la medida de que la división administrativa y política se estructura a partir de un poder único, criterio que, en la estructuración del poder chino en materia de CID, representan una fórmula para establecer distintos esquemas de cooperación, en cuyo caso este trabajo significa un acercamiento a los estudios del área.

Estamos conscientes de los subtipos que se generan en las bases teóricas en relación con el concepto de régimen político y del desafío de calificar a determinado país, como en este caso que queda enmarcado como en la categoría de sistemas no democráticos y, por lo tanto, en el límite de los regímenes autoritarios. En consideración a la teoría, también se indican los cambios que generan los actores, tanto internos como externos que producen acoplamientos para lograr un equilibrio en virtud de las reglas de juego a nivel internacional. Estos factores dan como resultado en el mediano y largo plazo un cambio en la categorización del régimen.

Lo anterior nos lleva a vislumbrar líneas de investigación tendientes a analizar los cambios en la política interna, que no deben de quedar en un marco constitucional que cada país realiza, ya que estas son prescripciones normativas, pero que de *facto* son otros los aspectos que se generan y se aplican de conformidad a los intercambios o alianzas entre los distintos actores que participan en la estructuración del poder político en el país.

Consideramos que abrir el debate a otros aspectos de la política interna, como en el caso del sistema de mayoría, permite articular peculiaridades que se encuentran presentes de manera implícita, pero que al esquematizar los modelos de la cooperación quedan fuera del análisis.

Referencias

Ai, J. (5 de julio, 2022). Los universitarios se unen al Partido Comunista Chino para tener un trabajo seguro. *Asianews*. Recuperado de: https://www.asianews.it/noticias-es/Los-universitarios-se-unen-al-Partido-Comunista-Chino-para-tener-un-trabajo-seguro-56192.html

Anguiano, E. (26 de octubre, 2022). China después del 20 congreso del partido comunista. [Conferencia]. *Ciclo de Conferencias del CECHIMEX*. México. https://www.youtube.com/watch?v = yJQqz54AWME

Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) (septiembre, 2021). Plan de acción. [Última actualización]. https://www.apec.org/about-us/about-apec/history

Baumann, R. (2009). El comercio entre los países BRICS. CEPAL, Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, Oficina en Brasil. LC/BRS/R.210. https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/3166/LCbrsR210_es.pdf

Banco Mundial (s.f.). Datos China. https://datos.bancomundial.org/pais/china?view = chart

Comisión Europea (s.f.). Cometido del G20. https://agriculture.ec.europa.eu/international/international-cooperation/international-organisations/g20_es

Dahl, R. (1996). *La poliarquía. Participación y oposición*. México: REI.

Dahl, R. (2004). La democracia. *Postdata*, (10): 11-55. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script = sci_arttext&pid = S1851-96012004000100002&lng = es&tlng = es

Deutsch, K. (1998). *Política y gobierno*. FCE.

Duverger, M. (2012). *Los partidos políticos*. FCE.

Economist Intelligence (2022). *Democracy Index 2021. The China challenge*. https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/?utm_source = google&utm_medium = cpc&utm_campaign = democracy-index-2021&gclid = CjwKCAiAjs2bBhACEiw

Huntington, S. (2005). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Paidós.

IDEA. (2019). *El estado de la democracia en el mundo y en las Américas 2019. Confrontar los desafíos, revivir la promesa*. https://www.idea.int/sites/default/files/publications/el-estado-de-la-democracia-en-el-mundo-y-en-las-americas-2019.pdf

IDEA. (2021). *The Global State of Democracy Report 2021-Building Resilience in a Pandemic Era.* https://idea.int/gsod/sites/default/files/2021-11/global-state-of-democracy-2021.pdf

Instituto Gallego de Analise e Documentación Internacional (4 de abril, 2017). China cree en los BRICS. *Economía Exterior* 80. https://www.igadi.gal/web/analiseopinion/china-cree-en-los-brics

Linz, J. (1978). Una interpretación de los regímenes autoritarios. *Papeles: revista de Sociología*, *8*: 11-26. https://raco.cat/index.php/Papers/article/view/24674.

Magaña, P. (2022). El poder suave de la cooperación internacional de China. En: *Anuario Asia Pacífico 2022* (pp. 125). México: El Colegio de México. https://doi.org/10.24201/aap.2022.335

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.

Michener, G. (2018). Transparency as Leverage or Transparency as Monitoring? U.S. and Nordic Paradigms in Latin America. En: D.E. Pozen y M. Schudson (Eds), *Troubling transparency: The history and future of freedom of information* (pp. 269-290). Columbia University.

Morlino, L. (1995). Los autoritarismos. En: S. Bartolini *et al.*, *Manual de ciencia política* (pp. 129-177). Alianza.

Nohlen, D. (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. FCE.

O'Donnell, G. (2007). Hacia un Estado de y para la democracia. En: R. Mariani (coord.), *Democracia/Estado/ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. PNUD.

PNUD. (2022) *Informe sobre Desarrollo Humano*. https://report.hdr.undp.org/es/

Romano, S. *et al*. (21 de septiembre, 2022). Organización de Cooperación de Shangai (OCS). Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG), https://www.celag.org/organizacion-de-cooperacion-de-shanghai-oc

Sartori, G. (1994). *Partidos y sistema de partidos*. Alianza.

Thedialogue Leadership for the Americas (17 de febrero, 2022). Qué significa ser parte de la franja y la ruta de China? https://www.thedialogue.org/analysis/que-significa-ser-parte-de-la-franja-y-la-ruta-de-china/

The State Council Information Office of the People's Republic of China (SCIO). (2021a). *China: Democracy That Works* (White Paper). Beijing. http://english.scio.gov.cn/whitepapers/2021-12/04/content_77908921.htm

The State Council Information Office of the People's Republic of China (SCIO). (2021b). *China's International Development Cooperation in the New Era* (White Paper). Beijing. https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202101/10/content_WS5ffa6bbbc6d0f72576943922.html

Wang, H. (17 de noviembre, 2021). Entendiendo China. [Conferencia]. 42 Aniversario de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Colima.

Wu, H. (2010). Treinta años de relaciones de China y México como socios estratégicos: Desarrollo económico y social. En: E. Dussel *et al.* (editores), *Hacia un diálogo entre México y China. Dos y tres décadas de cambios socioeconómicos* (pp. 9-37). México: Senado de la República. https://dusselpeters.com/CECHIMEX/libroHaciaunDialogo.pdf

Song, X. (2010). China en la reforma y el desarrollo. En: E. Dussel *et al.* (editores), *Hacia un diálogo entre México y China. Dos y tres décadas de cambios socioeconómicos* (pp. 63-76). México: Senado de la República. https://dusselpeters.com/CECHIMEX/libroHaciaunDialogo.pdf

Xi, J. (16 de octubre, 2022). Enarbolemos la gran bandera del socialismo con peculiaridades chinas en lucha unida por la construcción integral de un país socialista moderno. https://dusselpeters.com/CECHIMEX/20221026_CECHIMEX_Reporte_XX_Congreso_PCCh.pdf

Yoshimatsu, H. (1998). International Regimes, International Society, and Theoretical Relations. ICSEAD, *Working Paper Series,* Vol. 98-10. http://en.agi.or.jp/workingpapers/WP1998-10.pdf

De la asistencia a la cooperación para el desarrollo en Japón. Debate, instituciones y actores

María Elena Romero
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Universidad de Colima

Resumen

Japón es un donador tradicional. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial asumió a la asistencia oficial para el desarrollo, una de las modalidades de la cooperación internacional para el desarrollo, como una herramienta eficaz para allegarse recursos, abrir espacios para sus productos, y apoyar la inversión extranjera de sus propias industrias. No obstante, fue hasta 1992 que el gobierno japonés decidió establecer una serie de principios que guiarían sus esfuerzos para contribuir con el desarrollo de otros y cumplir con sus propios objetivos de seguridad económica. Así, en 1992, surgió la primera Carta de Asistencia Oficial para el Desarrollo, cuya última revisión se hizo en 2015 y que incluyó explícitamente temas de seguridad e interés nacional. La asistencia japonesa, debido a su relevancia en sus estrategias de política exterior se institucionalizó en 1974 con la fundación de la Agencia Internacional de Cooperación del gobierno de Japón, mejor conocida como JICA. Aquí se expone la evolución que esta herramienta de seguridad económica de Japón ha tenido a lo largo de los años, así como le relevancia de los organismos que dan sentido a su normatividad.

Introducción

Japón se ha caracterizado por ser un oferente constante y comprometido. Desde sus primeros pagos por reparaciones de los daños causados durante la Segunda Guerra Mundial (II GM), Japón ha mantenido un perfil activo como donador, asumiendo a la asistencia como una herramienta eficaz para allegarse aliados, recursos, abrir espacios para sus productos, y apoyar la inversión extranjera de sus propias industrias.

Los planes de recuperación posteriores a la IIGM fueron guiados por la Agencia de Planeación Económica japonesa, dicha Agencia definió las estrategias de recuperación posteriores a la guerra e incluyó la cooperación como un medio para crear un ambiente propicio para la recuperación con el apoyo de sus vecinos del sureste asiático.

No obstante, las acciones de cooperación de Japón fueron constantes desde finales de la IIGM, ésta no se institucionalizó hasta 1974, en la Agencia Internacional de Cooperación de Japón, mejor conocida como JICA y fue hasta 1992 que el gobierno japonés definió la Carta de Asistencia Oficial al Desarrollo, en la que estableció sus principios. Fue la primera declaración explícita de los principios que guiarían el programa japonés de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y respondía a las críticas internacionales por su tendencia económica y marcado interés en definir sus proyectos y financiamiento en función de su seguridad económica.

En 2002 y 2003 la Carta fue revisada para asumir los compromisos del nuevo milenio, pero no fue sino hasta 2015 que la reforma atendió temas que antes habían sido soslayados. En la reforma de 2015, la Carta renombró a la asistencia y asumió el concepto de cooperación e incluyó de forma explícita el concepto de interés nacional.

Como afirma Hoshiro (2022), es discutible si la Carta de Cooperación revisada y re-revisada ha cambiado realmente el comportamiento de asignación de ayuda de Japón, en la medida que se han establecido los principios rectores para la cooperación, la Carta presumiblemente tiene un impacto crucial en el comportamiento de Japón en relación con la ayuda exterior.

Así, en este capítulo se asume como argumento central que la cooperación japonesa atiende a sus intereses, especialmente su seguridad económica, pero también a sus compromisos internacionales. Lo anterior ha impulsado el debate sobre los principios que la guían, las estrategias que se deben seguir y las regiones que le son prioritarias. Ha diseñado instituciones y ha sumado a actores que el permiten alcanzar sus objetivos.

El objetivo del capítulo es revisar la evolución histórica de la cooperación japonesa para el desarrollo, sus efectos en los receptores y la construcción de un andamiaje institucional que ha permito guiar principios y estrategias. Asimismo, se asume que estos principios siempre han estado encaminados a fortalecer su seguridad económica, pero a su vez, han ido redefiniendo principios e instituciones en función de los contextos en que se desarrolla. El capítulo se divide en tres apartados: el primero en el que se hace un breve recorrido por los primeros pasos que Japón dio para definir su estrategia de cooperación y con ello responder a una necesidad intrínseca de su desarrollo. En el segundo, se discuten los cambios que los principios de la ayuda japonesa han vivido transitando de la asistencia a la cooperación, enfatizando la reforma de 2015. En tercer lugar, analiza la forma en que el sector privado contribuye a acciones de cooperación, así como los compromisos y acciones que la sociedad japonesa ha asumido en torno a la cooperación. Finalmente se plantean algunas premisas a manera de conclusión.

Los primeros pasos de la cooperación. Japón define su proceso de cooperación

Posterior a la IIGM, Japón enfrentó dos retos: a) su recuperación y reconstrucción y b) la definición de una estrategia de colaboración con sus vecinos. Ambas estrategias estuvieron permeadas por la presencia de Estados Unidos. En los años 1950, Japón definió una política diplomática que le permitió acercarse a sus vecinos y reivindicar su posición en la región. Japón renunció a sus territorios en el Sur, que fueron puestos bajo la administración de la Organización de Naciones Unidas (ONU), Corea, Formosa (hoy Taiwán), las Kuriles (al sur de las Sajalín), las islas Pescadores. Asimismo, el

triunfo del comunismo en China y la guerra de Corea, urgieron la firma de un tratado que asegurara la región. Japón pasó muy pronto de ser un país vencido a ser un aliado de Estados Unidos en la región. El Tratado de Paz de San Francisco entre las Fuerza Aliadas y Japón, firmado en 1951, estableció condiciones de seguridad que cuestionaron la soberanía japonesa, debido a las bases militares que se ubicaron en territorio japonés y a las limitaciones constitucionales para tener un ejército. De igual manera, estas condiciones le dieron la oportunidad de orientar sus esfuerzos a su propia reconstrucción, dejando en manos de Estados Unidos los asuntos de seguridad regional.

Durante este periodo de recuperación, Japón inició su experiencia en temas de cooperación como receptor. Japón recibió asistencia de Estados Unidos, inicialmente como una estrategia para evitar condiciones sociales deplorables que limitaran los esfuerzos de recuperación. En 1947, Estados Unidos estableció el programa Government Aid and Relief in Occupied Areas (GARIOA) por medio del cual proporcionó recursos a Alemania y a Japón para adquirir comida, petróleo, fertilizantes y medicamentos. Para 1949, Estados Unidos, a través del GARIOA, proporcionó materiales industriales y maquinaria para apoyar la rehabilitación económica. La asistencia proporcionada por Estados Unidos a Japón fue administrada por las fuerzas de ocupación y se suministró consecutivamente hasta junio de 1951 (Takagi, 1995).

Mientras Estados Unidos proporcionó recursos a un Japón ocupado, la Agencia de Planeación Económica de Japón (EPA, por sus siglas en inglés) definió las estrategias de recuperación nacional, haciendo de la cooperación económica una herramienta idónea para alcanzar sus objetivos.[1]

1 En julio de 1955 se fundó la Agencia de Planificación Económica (EPA), con la reorganización de la Agencia del Consejo Económico. La División de Desarrollo, a cargo de los planes de integración nacional, se adhirió a la EPA, una vez separada de la división de Planificación. Finalmente, la EPA pasó a formar parte de las dependencias de la Oficina del Gabinete en enero de 2001. Durante período de alto crecimiento de Japón de la posguerra, la EPA desempeñó un papel importante en coordinación de políticas económicas y planes económicos, definiendo los siguientes planes:
(1) Plan de cinco años para la autosuficiencia económica (años fiscales 1956-[19]60);
(2) Nuevo Plan Económico a Largo Plazo (años fiscales 1958-[19]62);
(3) Plan Nacional de Duplicación de Ingresos (años fiscales 1961-[19]70);

Con la experiencia que Japón obtuvo como receptor, la EPA, en 1955, definió el programa nacional para el crecimiento económico que incluyó, como estrategia, la diplomacia económica para la promoción del comercio en Asia. En 1957, el segundo Plan diseñados por la EPA fue más específico y estableció como propósito vincular las estrategias económicas nacionales con las internacionales, alentando la promoción económica internacional, especialmente la cooperación económica (Rix, 1980). Esta situación es relevante, porque la EPA, una agencia con tintes estratégico-militares, imprimió, desde sus inicios, una vocación de seguridad a la cooperación japonesa.

La cooperación económica japonesa, como fue definida por la EPA, vinculó sus objetivos diplomáticos con sus necesidades económicas. Lo anterior quedó determinado en el documento: Cooperación Económica: Situación Presente y Problemas, presentado en 1958 por el entonces Ministerio de Industria y Comercio Internacional (MITI, por sus siglas en inglés). Este fue el primer documento que definió las estrategias y reportó las acciones de la cooperación japonesa hasta 1978.

El primero de los informes anuales del MITI sobre cooperación económica (MITI, 1958) identificó explícitamente la promoción de exportaciones y la obtención de materias primas como las principales razones para otorgar ayuda. Además, justificó el primer préstamo a la India como necesario para competir con los esfuerzos de comercialización de otros países industriales importantes (Takagi, 1995). En él se reflejó la opinión de la clase empresarial y su interés por presionar hacia un fortalecimiento de las relaciones económicas externas, abrir los mercados y asegurar el suministro de materias primas.

El Ministerio de Asuntos Exteriores (MOFA, por sus siglas en inglés), por su parte, enfocó sus esfuerzos a la seguridad japonesa, así, imprimió a las estrategias de cooperación un enfoque más fuerte sobre seguridad. La EPA, el MITI y el MOFA estuvieron de

(4) Plan Económico a Mediano Plazo (años fiscales 1964-[19]68);
(5) Plan de Desarrollo Económico y Social (AF1967-[19]71); y
(6) Nuevo Plan de Desarrollo Económico y Social (AF1970-[19]75) (Yoshioka y Kawasake, 2016)

acuerdo en que la cooperación representaba una estrategia necesaria para la recuperación del país. Estas tres dependencias, junto con el MOF (Ministerio de Finanzas) fueron los responsables de la administración de la cooperación económica. Sin embargo, cada uno de ellos tenía sus propios objetivos, lo que propició diferencias que se profundizaron en la medida en que Japón alcanzó presencia regional e internacional y poco a poco participó en diferentes organismos de asistencia para el desarrollo.

El MITI sostuvo una estrategia económica-comercial para afianzar el comercio con sus vecinos del sureste asiático, promoviendo veladamente el interés de la clase empresarial. El MAE, más abocado a fortalecer las relaciones exteriores de Japón y a posicionar a la nación en el escenario internacional, trabajó en una diplomacia de la asistencia y en temas de seguridad. Con el incremento de las acciones de asistencia y su diversificación también se definió y construyó la estructura administrativa y el complejo burocrático.

Debido a la rigidez de la burocracia japonesa y a los conflictos persistentes en torno a los propósitos que debía seguir la política de asistencia, la burocracia encargada de ésta se fragmentó y limitó la definición de un liderazgo representativo de una política de cooperación que reflejará la consolidación de Japón como donador. Ninguno de los Ministerios se asumió como líder natural de la política de cooperación económica (Rix, 1980).

La burocracia japonesa no contó con capacitación para administrar la cooperación, favoreciendo en sus inicios, conductas que a la postre, le valieron el calificativo de animal económico. La falta de personal con experiencia en temas de asistencia propició vínculos poco favorables para la eficiencia de los recursos. Algunas empresas cobraron altas cuotas por la supervisión de los proyectos, se infló el pago a las empresas consultoras por información oportuna sobre los proyectos que los receptores presentaban negociando anticipadamente las condiciones en caso de que los proyectos se aprobaran.

Internamente los escándalos de corrupción desalentaron la asistencia para el desarrollo. Los escándalos que involucraron a burócratas, contratistas e influyentes políticos del Partido Liberal Demócrata (PLD) limitaban la eficiencia de la asistencia para el

desarrollo; el caso de Muneo Suzuki, político del PLD, fue bien conocido por la presión que ejerció sobre el MOFA para redactar un proyecto de asistencia para Rusia en el que se permitiera que solo las compañías bajo su coordinación en Hokkaido estuvieran en posibilidades de participar (Miyashita, 2003; y Berkofsky, 2002).

Estas primeras experiencias se atribuyen a las diferencias intra-burocráticas y a las diferentes formas de asumir las responsabilidades inter-burocráticas. De acuerdo con la imagen clásica sobre la relación entre burocracia y democracia se espera que los políticos diseñen las políticas y los burócratas las implementen. La administración de la asistencia japonesa fue asumida por la burocracia, que diseñó la política de asistencia, tomó decisiones e implementó programas. Ante las diferencias entre los Ministerios, la Dieta trató de jugar un papel más activo, aunque sus acciones fueron limitadas por el poder de la burocracia.

La jerarquía interna de la burocracia se determinó, no sólo por la legislación, sino por una variedad de recursos políticos con que contaron, como un presupuesto anual y el personal. A un mayor acceso a los recursos, mayor posición e injerencia en los asuntos políticos, por ejemplo, los cuatro ministerios encargados de los préstamos blandos de asistencia formaron un sistema centralizado para otorgar los recursos, en donde el METI y el MOFA fueron fundamentales.

En 1974, nació la JICA, quedando legalmente instituida como la instancia encargada de definir e implementar la política de asistencia para el desarrollo. Sin embargo, esta Agencia estuvo subordinada a otros ministerios, principalmente el MOFA, quien marcaba las directrices de la política de asistencia y el MOF, que asignaba los presupuestos.

De la asistencia a la cooperación. Marcando los principios

Japón ha logrado compaginar el tema de seguridad con su desarrollo económico. Ha avanzado eficientemente en dos sentidos: a) construir una infraestructura institucional que defina su vocación de donador, defina sus principios, asegure sus fuentes de recur-

sos naturales y afiance sus relaciones económico-comerciales y, b) asumirse como un miembro de la comunidad internacional comprometido con la estabilidad económica y el desarrollo solidario.

La definición del primer programa de asistencia incorporó su visión económica. Mientras que internacionalmente, en la década de los 1950 se utilizaba el término asistencia para calificar las acciones de apoyo y contribución a los esfuerzos de desarrollo, Japón definió el concepto *keizai kyoryoku* (cooperación económica). Este término describía los esfuerzos para promover las relaciones económicas mutuamente benéficas con los países en desarrollo. Lo anterior permitió a Japón incluir en sus acciones de asistencia oficial para el desarrollo los créditos para las exportaciones y los flujos de capital privado, dando un lugar importante a los objetivos de las empresas japonesas con actividades en el extranjero. Fue en la década de los 1960 cuando Japón se acercó más a la práctica internacional de asistencia y separó las acciones de asistencia oficial, de los apoyos no oficiales. Es decir, Japón asumió el concepto de asistencia oficial para el desarrollo establecido por el régimen de AOD, que atiende al presupuesto público destinado a apoyar las acciones de desarrollo de aquellas naciones que por diversas circunstancias no poseen los recursos suficientes para alcanzar sus objetivos.[2]

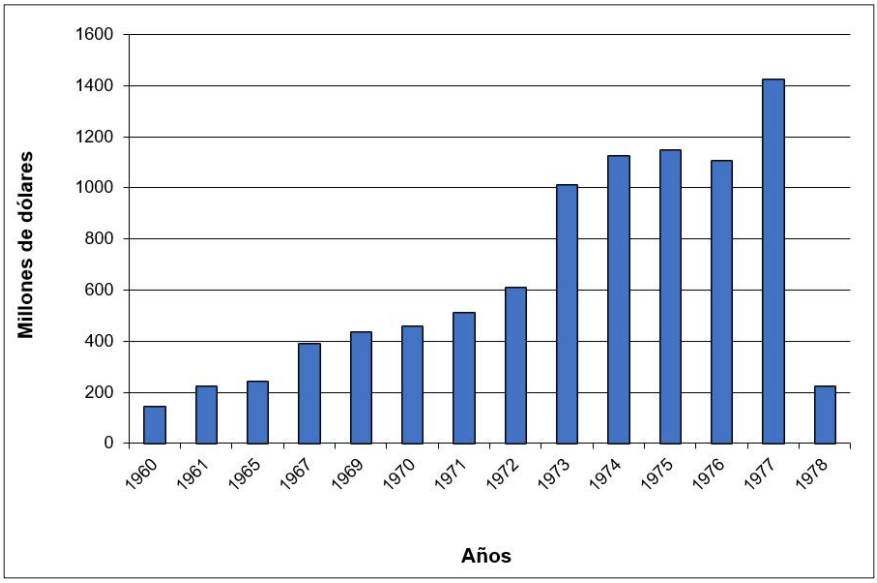
Para adecuar la práctica de la asistencia oficial japonesa, la estructura institucional también se delimitó. De un consejo de 11 ministerios que inicialmente trabajaban en reparaciones de guerra y cooperación económica, el sistema se simplificó quedando cuatro dependencias a cargo de la asistencia: MOF, MOFA, MITI y EPA. En 1961, el Consejo Asesor de Cooperación Económica al Exterior (presidido por el primer ministro y compuesto por destacados líderes empresariales) impulsó el sistema con tres instituciones que guiarían la cooperación: JICA, el Fondo Japonés de Cooperación Económica en el Extranjero (OECF, por sus siglas en inglés) y el Instituto de Economías en Desarrollo (IDE, por sus siglas en in-

2 JICA define a la AOD como los recursos que eroga el gobierno japonés para apoyar la resolución de los problemas de los países en vías de desarrollo utilizando las herramientas más adecuadas de los diferentes métodos de asistencia y un enfoque combinado concebido en función de la región, el país y la problemática a los que se destinan (JICA, s.f.).

glés). Con ello se haría más congruente y racional el proceso de toma de decisiones y los acuerdos para aprobar y seguir los proyectos.

Japón se definía entonces como un donador dinámico, preparado y atento a los principios internacionales. A mediados de los años 1970, los flujos de asistencia superaban los mil doscientos millones de dólares y se sostenían, con una marcada disminución en el año 1978, como se muestra en la figura1.

Figura 1
Flujos de asistencia japoneses para el desarrollo, años seleccionados



Fuente: Datos de Japan's Cooperation Summary, del Ministerio de Asuntos Exteriores (1994); Flujos de recursos hacia los países en desarrollo durante 1978, del Ministerio de Comercio Internacional e Industria (1979); varios reportes del CAD, OCDE.

La asistencia japonesa se siguió definiendo en función de los intereses económicos y el aseguramiento de los recursos necesarios para su desarrollo. Así, como resultado de la crisis petrolera de 1973, el primer ministro, Kakuei Tanaka (1972-1974) hábilmente implementó un doble plan, apoyó proyectos de desarrollo en Egipto, Siria e Irán, y al mismo tiempo, incrementó sus contribuciones a Naciones Unidas de un millón de dólares en 1973 a cinco millones de dólares en 1975 a fin de apoyar a los refugiados pa-

lestinos. Así, la asistencia económica fue un importante medio de negociación diplomática que le aseguró el suministro de petróleo, y fue una importante acción diplomática para sortear las ríspidas relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética.

Estas dos primeras décadas se caracterizaron por su tendencia a la asistencia bilateral, pero también por atender sus compromisos multilaterales. En 1965 Japón tuvo su primera experiencia en la asistencia multilateral al participar en la Comisión Económica de Naciones Unidas para Asia y Lejano Oriente (ECAFE) y en el Banco de Desarrollo Asiático; banco que inició sus operaciones en 1966 y cuya presidencia estuvo a cargo de Japón. Este banco comenzó a operar con aportaciones de Estados Unidos y Japón por un total de 1 100 millones de dólares. Este presupuesto se destinó a apoyar proyectos específicos de desarrollo en países asiáticos, además de financiar los primeros programas de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (Asian Development Bank Report, 1968, p. 5).

El sureste asiático fue el que mayores beneficios recibió de Japón. Sin embargo, entre 1971 a 1979 la asistencia se diversificó a Medio Oriente, África y América Latina. Por ejemplo, Medio Oriente recibió créditos blandos que comprendían el 1.9% del total destinado por Japón en 1965, porcentaje que se incrementó a 5.6% en 1974; mientras que África sumó 5.2% del total de este rubro en créditos blandos en 1975. Esta tendencia la podemos explicar desde dos perspectivas: la primera, centrada en los intereses particulares de Japón; Medio Oriente suministraría petróleo a Japón, y África empezaba a jugar un papel importante como proveedor de recursos naturales, mercado y destino de inversión japonesa. La segunda, la presión externa internacional empujó a Japón a participar más activamente en programas multilaterales que orientaban sus esfuerzos a apoyar a África y a Medio Oriente, que había cerrado el suministro de petróleo a Japón, por considerarlo nación no amiga. Como resultado, en diciembre de 1973 el primer ministro Kakuei Tanaka envió al viceprimer ministro Takeo Miki y al entonces presidente del FCEU, Saburo Okita a visitar ocho naciones árabes expresando su postura pro-árabe y comprometiendo importantes cantidades de asistencia oficial. Lo mismo

sucedió en septiembre de 1978, el primer ministro Takeo Fukuda visitó Irán, Qatar, los Emiratos Árabes Unidos y Arabia Saudita con importantes donaciones comprometiendo recursos en esa región (Mori, 1995).

Japón practicaba su diplomacia de bolsillo, recursos económicos listos para apoyar proyectos de desarrollo en aquellos países estratégicos para la seguridad económica japonesa. Esta práctica generó problemas en el sostenimiento de una imagen comprometida con la estabilidad internacional. Su vocación económica provocó demandas violentas por los efectos de la asistencia vinculada a la inversión privada. Por ejemplo, el primer ministro, Kakuei Tanaka, durante su visita a Bangkok y Yakarta en Indonesia en enero de 1974, enfrentó demostraciones violentas por la presencia económica japonesa en las economías asiáticas, más vinculada a los intereses de los inversionistas japoneses que comprometidas con el desarrollo de Indonesia. El gobierno de Tanaka respondió a este incidente incrementando el volumen absoluto de apoyos a la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ANSEA) para disminuir la animadversión generada por los objetivos económicos de los apoyos otorgados a los proyectos (Yasutomo, 1989-1990).

La asistencia japonesa fue criticada por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (CAD-OCDE). El complejo proceso de definición de estrategias y procesos de la asistencia japonesa, con una estructura poco organizada y transparente. En respuesta se creó una nueva agencia: JICA. El MAE asumió el control de JICA y Sinsaku Hogen, viceministro de Asuntos Exteriores, experto en seguridad, fue el primer presidente de JICA.

Con la nueva agencia, los programas de cooperación adquirieron un sesgo político atendiendo el contexto internacional. De manera que, la salida de las tropas estadounidenses de Indochina al terminar la Guerra de Vietnam, el recrudecimiento de las tensiones entre comunismo y capitalismo, y la profundización de los problemas de los países en desarrollo por el creciente endeudamiento, marcaron las estrategias de la cooperación japonesa (Hirata, 2002).

La Doctrina Fukuda, presentada por el primer ministro, Takeo Fukuda en 1977, fue un parteaguas en la definición de los objetivos de la cooperación japonesa enfocados particularmente a sus relaciones con el sureste asiático. La doctrina definió tres principios que fueron el marco para las estrategias de cooperación: reafirmar su perfil de Estado pacífico y rechazo al uso de la fuerza y poder militar; impulsar una política de "corazón a corazón" basada en la confianza mutua y, contribuir con la paz y el desarrollo del sureste asiático. Estos principios se mantuvieron hasta la década de 1980 enfatizando las fronteras conflictivas y la seguridad nacional comprensiva (Kikuchi, 2007).

La década de 1980 fue relevante por el establecimiento de vínculos con China. La República Popular China que se había negado a recibir asistencia externa, concluyó un crédito con Japón en el marco de su programa de créditos blandos de la asistencia oficial para el desarrollo. El crédito se destinó a financiar la construcción de infraestructura, como carreteras. Japón fue el primer país no socialista en otorgar asistencia a China (Takagi, 1995).

Institucionalmente, Japón se consolidaba como donador. Se insertó oportunamente en los organismos multilaterales representativos de la cooperación y financiamiento en el mundo, el Banco Mundial, la OCDE y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Lo anterior impulsó la definición de principios claros para mostrar la empatía con el régimen internacional de asistencia institucionalizado en el CAD de la OCDE.

En 1985, el primer ministro Yasuhiro Nakasone, presentó ante la Asamblea General de Naciones Unidas el plan para incrementar el nivel de asistencia como parte de sus responsabilidades internacionales con la estabilidad económica del mundo. A finales de esta década, en 1989, Japón se convirtió en el más grande donador de asistencia externa bilateral con un desembolso anual de nueve mil millones de dólares.

La ayuda del gobierno japonés fue principalmente considerada una obligación internacional, tanto para ayudar a la paz y la prosperidad mundiales, como para preservar la paz y la prosperidad de Japón (Sawada, s.f.). En el Reporte Anual de 1994 del MOFA se hace mención al reporte de 1980 sobre la Filosofía de Coopera-

ción Económica: ¿Por qué Ayuda Oficial al Desarrollo? En donde se afirma que la cooperación económica de Japón se guía por dos razones: "consideraciones humanitarias y morales" y "el reconocimiento de interdependencia entre las naciones" (MOFA, 1994). Estas consideraciones, resultado de las críticas recibidas abrieron el camino para que Japón definiera sus principios sobre la asistencia para el desarrollo.

Así, en 1992, Japón adoptó la Carta de Asistencia Oficial para el Desarrollo centrándose en principios humanitarios. Esta carta se considera una piedra angular en la definición de los principios que guiarán la cooperación japonesa. La carta se centra en cuatro fundamentos filosóficos: 1) el imperativo de las consideraciones humanitarias, 2) reconocimiento de las relaciones de interdependencia entre las naciones miembros de la comunidad internacional, 3) la necesidad de conservar el medio ambiente, y 4) la necesidad de apoyar el esfuerzo de autoayuda de los países en desarrollo. Asimismo, subraya que la ayuda no debe utilizarse con fines militares o promover conflictos internacionales e insta a prestar atención a los logros del receptor en los procesos de democratización, el establecimiento de sistemas económicos orientados al mercado y la garantía de los derechos humanos y las libertades básicas (ODA Charter, 1992).

No obstante, una de las principales críticas a esta carta fue su tendencia a favorecer la región de Asia Pacífico, que quedó como la región más favorecida. Asimismo, se enfatizó que los proyectos que tendrían más oportunidad de ser apoyados, serían aquellos que manifestaran el compromiso de corresponsabilidad en el desarrollo, es decir, que fueran claros los esfuerzos de autoayuda de los países en desarrollo y que además estuvieran explícitos sus esfuerzos de democratización, así como una clara política económica con orientación de mercado reconociendo la importancia de la liberalización del mercado.

La crisis económica-financiera que ha atravesado Japón, posterior al estallido de la economía burbuja y la ralentización de su vertiginoso desarrollo lo obligó a reorientar sus estrategias económicas. Con este nuevo esquema económico, la cooperación en la década de los 1990 viró hacia una asistencia *soft* desalentando

los modelos de asistencia *hard*, es decir, una cooperación enfocada a la formación de recursos humanos, capacitación técnica, apoyo a proyectos sociales enfocándose a una asistencia con rostro más humano (Hirata, 2002; Yamakoshi, 2002).

La cooperación técnica fue considerada uno de los medios idóneos para llevar a un país al buen gobierno. Por medio de la capacitación técnica en áreas como la política financiera, la política monetaria, la política industrial, etcétera, se apoyaría el desarrollo de recursos humanos y de esa manera los programas de desarrollo sostenido (MOFA, 2003).

Institucionalmente, Japón continuó con la estructura original, mientras el Japan Export-Import Bank (JEXIM) otorgaba préstamos de exportación y financiamiento de capital para alentar y apoyar las actividades del sector privado en los países en desarrollo; el IDE realizaba investigaciones de política económica y analizaba las economías de los países en desarrollo; y JICA implementaba la cooperación técnica. Estos son los actores principales y más visibles en el sistema de la asistencia oficial para el desarrollo de Japón.

En la práctica, la participación de diferentes ministerios siempre está presente. El MOFA, el MOF, el MITI que en 2001 cambió a METI (Ministerio de Economía, Comercio e Industria), el Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca, el de Transporte, el de la Construcción, etcétera, dependiendo del tema del proyecto por aprobarse. Por reglamento, expertos y capacitación para las actividades de cooperación técnica de JICA deben provenir de los ministerios especializados en el área. Estos expertos están involucrados en todo el ciclo del proyecto JICA, y en la práctica juegan un papel fundamental en la configuración de las actividades de JICA.

El intercambio de personal en la estructura de la cooperación japonesa entre las diferentes instancias que participan en la aprobación y financiamiento de los proyectos es regular. En el marco de un sistema burocrático integrado verticalmente, se permite que el personal de los ministerios se asigne a JICA para desempeñar tareas propias de su área, siguiendo así su propia agenda en el marco de los programas de cooperación realizados por JICA. Así, los ministerios pueden aprobar recursos para financiar proyectos

que contribuyan a sus propios objetivos, en ocasiones vinculados con el sector privado japonés.

Si bien es cierto que es el MOFA el que mayor participación tiene en los procesos de asistencia, por su administración de la política exterior japonesa, el MOF tiene un papel de supervisión rigurosa, dado que es el ministerio que define el presupuesto destinado a este rubro. A través del presupuesto ejerce control en los proyectos que se aprueban, el personal que se involucra en estos procesos y en el equilibrio presupuestal.

La participación de estas dependencias requiere de una comunicación y coordinación inter e intergubernamental que facilite las decisiones y, sobre todo, que transparente las decisiones y el ejercicio de los recursos. Esta comunicación se vuelve compleja en la medida que cada ministerio desea imprimir su enfoque y objetivos en la orientación de la asistencia; cuestión que ralentiza las decisiones.

La cooperación japonesa en el nuevo siglo. Cambios y encomiendas

El siglo XX planteó nuevos retos. Así como lo asume JICA en 1998, la comunidad internacional finalmente dejó atrás la Guerra Fría, por lo que la tarea es construir un mundo más equilibrado basado en principios democráticos y de libre mercado evitando las amenazas que representan el deterioro del medio ambiente mundial, la explosión demográfica, la escasez de alimentos y energía, así como enfermedades como el SIDA (MOFA, 1998).

Los objetivos de la asistencia japonesa se centrarían en tres grandes rubros: a) asistencia humanitaria; b) atención a los problemas globales, pobreza, medio ambiente y, c) crear un ambiente de seguridad armónico (MOFA, 1998). De esta manera, Japón asumía el compromiso de contribuir a un esquema de cooperación al desarrollo coordinado y enfatizó que "Asia ha sido durante mucho tiempo un objetivo prioritario de la ayuda japonesa. Da la casualidad de que varios países asiáticos ya han alcanzado un cierto nivel de desarrollo económico y ahora están en proceso de convertirse en donantes de ayuda por derecho propio" (MOFA, 1998). Así,

Japón destacaba su contribución a una región que lograba posicionarse con un desarrollo suficientemente sólido para poder asistir a otras naciones en sus procesos de desarrollo.

En 2002, Japón inició una revisión de la asistencia oficial para el desarrollo basándose en una asistencia pensada en el intelecto y la vitalidad del pueblo japonés. En esta revisión de sus estrategias de cooperación, Japón reconoció que su economía continuaba en declive y que el interés público estaba enfocado a los asuntos internos; sin embargo, el interés en contribuir con el desarrollo de los países afectados por la pobreza se mantiene (MOFA, 2002).

En esta revisión, la gestión de los aspectos prácticos de la reforma estuvo a cargo de la Junta para la Estrategia Integral de Asistencia, presidida por la canciller Yoriko Kawaguchi en la que participaron presidentes de universidades como Toshio Watanabe, presidente de la Universidad de Takushoku. La Junta se estableció en junio de 2002 y se reunió 26 veces en el transcurso de cuatro años. En su tercera reunión, el 13 de septiembre de 2002, el miembro de la junta Kusano Atsushi, profesor de la Universidad de Keio, habló de revisar la carta de 1992, y esta declaración se convirtió en el primer paso en el intrincado proceso. El razonamiento de Kusano se basó en el hecho de que había pasado una década completa desde que se estableció la carta, y las discusiones sobre la ayuda exterior, tanto dentro de Japón como en el extranjero, habían cambiado de enfoque; en consecuencia, el contenido de la carta de 1992 estaba obsoleto y se requería una nueva carta basada en nuevas políticas (Hoshiro, 2022).

La nueva visión de la ODA en Japón se sustentaría en tres principios: 1) incorporar la educación para el desarrollo, 2) encontrar y fomentar recursos humanos que contribuyan a la cooperación internacional, y 3) crear un mecanismo dinámico para utilizar estos recursos humanos (MOFA, 2002).

La junta de revisión que se había formado en 2002 siguió trabajando para dar sentido a la nueva reforma, en el año 2003 se realizó una nueva revisión de la Carta de Asistencia Oficial para el Desarrollo y en ella se asentaron como principios fundamentales: 1) la conservación del medio ambiente y el desarrollo deben de ser un objetivo común; 2) debe evitarse cualquier uso de la asistencia

con fines militares o para influir o potenciar conflictos internacionales; 3) para alcanzar el objetivo dos, debemos estar atentos a las tendencias que manifiesten los países receptores sobre los gastos militares y la producción de armas y misiles de destrucción masiva, su exportación e importación de armas, etcétera, y finalmente, 4) debe prestarse toda la atención a los esfuerzos para promover la democratización y la introducción de una economía orientada al mercado, garantizar el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales en el país receptor (MOFA, 2003).

Desde la revisión de 2003 hasta el año 2015, dos eventos impulsaron un cambio sustancial en los principios y estrategias de la cooperación japonesa: a) el ascenso de China como una economía mundial que desplazó a Japón y asumió compromisos de asistencia a naciones a las que no se les cuestionó su contexto político y otorgándoseles recursos importantes vinculados a la inversión y, b) las constantes amenazas de Corea del Norte.

Sigilosamente, sin grandes eventos, China se ha convertido en un donador importante, desafiando instituciones y normas establecidas por Occidente. Los datos conocidos indican que Beijing está destinando un importante presupuesto a programas de ayuda. AidData, un laboratorio de investigación de William y Mary en Virginia, realizó un análisis de 4 300 proyectos financiados por China en 140 países entre 2000 y 2014. Durante ese tiempo, AidData define que se destinaron alrededor de 350 mil millones de dólares en programas de cooperación para el desarrollo (Dreher *et al*, 2021). A diferencia de Estados Unidos, que gastó 394 mil millones de dólares durante ese mismo período; sin embargo, China no dirige sus recursos en programas de desarrollo tradicionales (es decir, subvenciones en efectivo a instituciones), en cambio, los chinos centraron sus esfuerzos en el desarrollo de infraestructura, créditos y préstamos a la exportación (Olander, 2017).

Institucionalmente, JICA también se ha ido modificando para atender las nuevas estrategias de cooperación. En el año 2006, en el marco de la aprobación de la Ley de Enmienda Parcial de la Ley de Agencia de Cooperación Internacional de Japón; JICA se asumió como una Agencia Administrativa Incorporada, naciendo una Nueva JICA. Dos años más tarde, JICA se fusionó con la

sección de cooperación económica con el extranjero del Banco de Japón para la Cooperación Internacional (JBIC), así JICA se convirtió en la agencia bilateral para el desarrollo más grande del mundo, con la capacidad de proporcionar asistencia técnica, préstamos en condiciones ventajosas y cooperación financiera no reembolsable de una manera coordinada, cubriendo áreas desde infraestructura hasta proyectos de base (JICA, s.f.).

En diciembre de 2008, JICA emitió por primera vez bonos de la Agencia del Programa de Inversión y Préstamos Fiscales (FILP) (bonos no garantizados por el gobierno). Ante la necesidad de vincular la cooperación al éxito de las inversiones japonesas se definieron suministros especiales para procesos productivos; en marzo de 2012, se revisó el programa de apoyo a las pequeñas y medianas industrias japonesas ubicadas en el extranjero y que formaban parte de la cadena de suministro de los procesos productivos de las grandes corporaciones japonesas para proveer apoyos y, en 2012, se reanudó por completo la financiación de inversiones del sector privado.

La nueva JICA se perfiló como una institución diversa, global y con una amplia gama de instrumentos de ayuda, con una red de 100 oficinas externas en todo el mundo y con las siguientes modalidades: asistencia técnica proporcionada a los países en vías de desarrollo mediante el envío de expertos y voluntarios, aceptación de becarios, diversos estudios, etcétera; préstamos de asistencia que incluyen: préstamos concesionarios a los a países en vías de desarrollo, así como cooperación financiera no reembolsable (JICA, 2008). A pesar de los cambios y la "desincorporación" de MOFA, JICA continuó dependiendo de las estrategias de MOFA y de la aprobación del financiamiento de la MOF.

El año 2015 fue crucial para la cooperación japonesa. La Carta de Cooperación al Desarrollo, como se renombró a la carta de 1992, asumió el concepto de cooperación, dejando atrás el término de asistencia, con el fin de establecer el compromiso mutuo de donador/receptor en un esfuerzo de corresponsabilidad con el desarrollo. Fue diseñada para contener la nueva filosofía de cooperación de Japón, sus políticas prioritarias e implementación. El cambio más relevante en esta nueva carta es la mención del con-

cepto de interés nacional, que ahora aparecía de manera explícita y vinculado con el tema de seguridad.

La nueva propuesta política de un pacifismo proactivo que se asumió con la reinterpretación del artículo 9 Constitucional, Japón debía adecuar los instrumentos que le permitan, en la práctica, encontrar los canales para realizar sus estrategias. De manera que la nueva carta respondía a las propuestas económicas y políticas del entonces primer ministro, Shinzo Abe, que enfatizaban la necesidad de fortalecer su capacidad de enfrentar los temas de seguridad y el despliegue de vínculos internacionales estratégicos (Romero y Uscanga, 2016).

Desde 2013, el programa de seguridad nacional de Abe incluyó el tema de cooperación internacional como una estrategia útil para apuntalar la seguridad japonesa. La Estrategia de Seguridad Nacional identifica una orientación pacífica de Japón en el marco de una política de Contribución Proactiva a la Paz basada en el principio de cooperación, examina su interés nacional e identifica los desafíos de seguridad nacional, definiendo enfoques estratégicos para la seguridad nacional, con políticas diplomáticas y de defensa en su núcleo, basado en el reconocimiento de los desafíos que Japón enfrenta (NSS, 2013).

En febrero de 2014, Abe convocó a una revisión de la Carta de Asistencia para hacerla acorde a los objetivos de seguridad. Así, la nueva carta mantuvo los principios tradicionales de la cooperación japonesa, como el respeto a los derechos humanos, el buen gobierno y el apoyo para la construcción y el sostenimiento de la democracia, pero enfatizó el pacifismo proactivo y subrayó tres áreas temáticas: a) las sociales-económicas, para revisar cómo esta nueva reforma vincula el interés de la iniciativa privada con el objetivo de erradicación de la pobreza; b) el factor China como elemento para reconsiderar las estrategias de seguridad y de cooperación, y c) el tema más discutido, el de seguridad y la incursión en temas de carácter militar dentro de la cooperación japonesa (Romero y Uscanga, 2016).

La estrategia de seguridad y la cooperación internacional contribuyeron a cumplir con el objetivo del tercer eje de la estrategia de Abe para el reposicionamiento internacional de Japón,

particularmente de frente a la presencia china en la región y a los compromisos con Estados Unidos. En este sentido, la cooperación se visualiza como un instrumento de apoyo a los objetivos de seguridad de los aliados.

Con esta reforma, Tokio impulsó la promoción de las exportaciones, la construcción de infraestructura y enfatizó el uso estratégico de la cooperación; respaldada internamente por el poder de Kantei, poder ejecutivo liderado por el primer ministro, la cooperación al desarrollo se convirtió en una importante herramienta de política en la construcción de la visión del Indo-Pacífico Libre y Abierto (Murashkin, 2021).

La década de 2020 fue un parteaguas en todos los sentidos. La pandemia causada por el virus SARS-CoV-2 replanteó el enfoque y objetivo de la cooperación internacional. Japón no fue la excepción. Los objetivos planteados en la Carta de la Cooperación Internacional de 2015 se resumieron en dos: seguridad humana y crecimiento con calidad.

Japón demostró determinación para actuar como proveedor de servicios internacionales y bienes públicos con un paquete de 1 540 millones de dólares para asistencia médica y acciones en materia de salud de forma bilateral y multilateral; y una contribución de hasta 4 500 millones de dólares destinados a proporcionar préstamos de emergencia ante la crisis de la pandemia que contribuyeron a reactivar la economía de los países más afectados (MOFA, 2020).

En 2021, el MOFA contribuyó en la creación de una red de distribución de vacunas Covid-19. El libro blanco de la Cooperación al Desarrollo 2020, enfatizó el interés que todos los esfuerzos de cooperación deberían de poner en la erradicación de la pandemia y dirigió todos sus esfuerzos a apoyar acciones de prevención, vacunación y sanitización de espacios para limitar la expansión de la pandemia.

Otros actores de la cooperación

El documento final del Cuarto Foro de Alto Nivel para la Eficacia de la Asistencia celebrado en Busan, Corea del Sur en 2011, definió como imprescindible la participación de la sociedad civil

y el sector privado en los nuevos esquemas de cooperación, de manera que sea posible atender las crecientes necesidades de los receptores con diversidad en sus etapas de desarrollo, capacidades y necesidades (OCDE, 2011).

La eficacia de la cooperación deberá centrarse en el principio de acción colaborativa; en métodos de asistencia diversos y en la suma de los esfuerzos entre sectores y actores, sin perder de vista que es la reducción de la pobreza el objetivo fundacional de la cooperación.

En la cooperación es imprescindible el "desarrollo de capacidades", que es el esfuerzo realizado por individuos, comunidades locales, gobiernos, y otras organizaciones involucradas en el desarrollo para reconocer y analizar de forma autónoma las tareas requeridas, con instituciones justas, corporaciones privadas comprometidas con el desarrollo económico de largo plazo que elimine la pobreza extrema potencializando sus diferentes funciones: inversión, préstamos comerciales, capacitación, incentivo al crecimiento y participación de personal de las pequeñas empresas e industrias locales (Tsunekawa, 2014).

En este sentido, la iniciativa privada y las ONG contribuyen, desde sus diferentes áreas, a potencializar la cooperación. En el caso de la iniciativa privada con objetivos claros de mercado y proyección de sus inversiones, mientras que las ONG con su enfoque social, las acerca a los problemas de las comunidades más vulnerables.

Las empresas privadas participan activamente en la búsqueda de proyectos: financian estudios para presentar proyectos en los países receptores, enviando a líderes empresariales para asesorar los proyectos con los representantes de los gobiernos locales. De esta manera, las empresas japonesas impulsan los proyectos en los ministerios involucrados con el sector al que se orienta el proyecto mismo, incluso ayudan a sumar recursos. Esta práctica puede orientar los recursos hacia aquellos proyectos que están vinculados con los objetivos de la inversión extranjera japonesa.

En el marco de las acciones del sector privado, la filantropía corporativa es una de las contribuciones de las empresas japonesas a la cooperación a partir de sus propias organizaciones, subvencionando proyectos en países estratégicos con recursos propios. Cada

una de las grandes corporaciones ha creado una fundación que apoya proyectos sociales. Entre éstas podemos mencionar algunas que destacan por su presencia y recursos:

La Fundación Toyota, que es una organización privada sin fines de lucro establecida en 1974 como organismo cooperativo de la Toyota Motor Corporation. La fundación se rige por una junta directiva que actúa independientemente de las políticas corporativas de Toyota Motor Corporation. La fundación trabaja con una perspectiva global y apoya actividades en beneficio de la sociedad. Su apoyo está dirigido a identificar problemas actuales en las siguientes áreas: 1) ambientes humanos y naturales; 2) bienestar social; 3) educación y cultura. Se otorgan subvenciones para la investigación y los proyectos acordes a sus objetivos e intereses. Toyota Motor Company, Ltd. y Toyota Motor Sales Company, Ltd. proporcionan conjuntamente el presupuesto original de la Fundación (Toyota Foundation, 2022). Cada año, la Fundación, define tres tipos de programas: el de donaciones para investigación, el de donaciones internacionales y el de apoyo para temas especiales. El programa más favorecido es el de apoyo al sudeste asiático, a través del cual subvenciona proyectos de investigación dedicados a preservar las culturas indígenas y para fortalecer los estudios en ciencias sociales y humanidades.

La Sasakawa Heiwa Zaidan (la Fundación para la Paz de Sasakawa [SPF]) fue establecida por el propietario de un club de carreras de lanchas motoras en 1986 y se define como una sociedad de interés público. Utiliza las ganancias de las carreras de lanchas motoras para apoyar proyectos en humanidades y ciencias sociales, bienestar, cultura y educación y actividades internacionales.

Esta fundación ha establecido varios fondos, como el Fondo de Cooperación Sasakawa para el Sudeste Asiático (SSACF), que está dirigido principalmente a atender problemas de desarrollo de Camboya, Laos y Vietnam, este fondo proporciona apoyos a las ONG y otras agencias que implementan proyectos de desarrollo (Beaudry-Somcynsky y Cook, 1999).

Esta fundación tiene como misión fortalecer la cooperación entre Japón y otros países, atendiendo temas vinculados a crisis sociales y desastres naturales. Como fundación japonesa privada, hace uso de su libertad para promover eficazmente actividades,

propuestas e intercambios en la búsqueda de un nuevo modelo de gobernanza para la sociedad humana (FCS, 2022).

La Nippon Electric Company Ltd. (NEC) tiene su propia fundación a través de la cual brinda apoyo financiero a grupos de voluntarios que trabajan en la recuperación de aldeas campesinas en Camboya y otros países. Parte de los recursos de esta fundación es recaudado por los empleados de NEC, quienes recolectan postales usadas, sellos y tarjetas telefónicas prepago reciclando estos productos y recuperando recursos.

El Grupo Mitsubishi, conformado por Mitsubishi Heavy Industries, Banco de Tokio-Mitsubishi y Mitsubishi Corporation, cuenta con el Departamento de Asuntos Ambientales, uno de los más importantes y participa en la regeneración experimental de bosques húmedos tropicales. Por ejemplo, la empresa trabaja con universidades agrícolas locales y profesores japoneses para plantaciones en localidades de Brasil, Chile y Malasia (Beaudry-Somcynsky y Cook, 1999). El grupo se vincula con otras ONG a nivel internacional, como la Katalysis, una ONG estadounidense, para apoyar programas que mejoren el nivel de vida de mujeres centroamericanas; también hace investigaciones sobre el manejo sostenible de las selvas amazónicas, contribuye con ONG japonesas como el KNCF y el World Wildlife Fund-Japan. También otorga becas a estudiantes extranjeros en universidades japonesas.

Asimismo, la crisis económica y financiera que Japón atraviesa desde la década de 1990, las críticas y cuestionamientos que la cooperación ha recibido de la sociedad japonesa reclamando transparencia en el uso y ejercicio de los recursos, toda vez que las crecientes necesidades de la población japonesa debían tener prioridad, aunado al continuo declive de su economía, las tasas de desempleo crecientes (el índice de desempleo mostró una tasa creciente y constante desde 1991, alcanzando un pico de 5.4% en 2002 (Data World Bank, 2022), la precarización laboral, etcétera, hicieron que la sociedad exigiera una más transparente rendición de cuentas y una más dinámica participación en acciones de cooperación.

En ese sentido, el inicio de los años 2000 fue clave para la participación de las ONG en los esfuerzos de cooperación internacional. En los nuevos objetivos del programa de la AOD se

recomendó enfáticamente cumplir con el apoyo a las ONG, para que fueran incluidas en los procesos de asignación y seguimiento de los proyectos. Además, que las ONG hicieran el esfuerzo por fortalecer su organización y capacidad, asegurar su elegibilidad y aumentar la transparencia. En este contexto se fortalecen organizaciones como JANIC (Japan NGO Center for International Cooperation), que nació en 1987 y es una de las organizaciones que agrupa a un mayor número de ONG y cuyo objetivo es coordinar las actividades de la sociedad civil japonesa interesada en establecer comunicación con grupos en el extranjero (JANIC, 2022).

En Japón se identifican dos tipos de organizaciones, el primero, las no lucrativas con objetivos meramente locales, vinculadas con los problemas y necesidades de la población japonesa; y el segundo, organizaciones no gubernamentales con vínculos con el extranjero y que trabajan para implementar proyectos de desarrollo en países receptores; a menudo se vinculan con otras organizaciones internacionales para sumar esfuerzos.

Las ONG han comenzado a diversificar sus agendas, en temas y en regiones. Algunas vinculadas a ONG internacionales con larga trayectoria en el trabajo de base y otras vinculadas a los ciudadanos en países en desarrollo. Los temas que predominan en la agenda de estas organizaciones son la educación, la salud y asesoramientos para la implementación de esquemas de desarrollo sustentable. Los temas mencionados se trabajan más en el sudeste asiático, en donde los vínculos con las comunidades son más fuertes; mientras que, en África, las ONG japonesas se enfocan más a la ayuda humanitaria, atención a necesidades especiales de niños y mujeres y derechos humanos.

Dos factores han potencializado la presencia y el trabajo de las ONG en Japón. Por una parte, la necesidad del gobierno de dar voz a la sociedad japonesa e incluirla en los procesos de cooperación, de manera que haya legitimidad en las decisiones que el gobierno toma en cuanto a presupuesto, asignación de recursos y regiones apoyadas; por otra parte, el fortalecimiento que las ONG ha alcanzado y el reconocimiento que este tipo de organizaciones tiene a nivel internacional hace imperativa su inclusión en los procesos mismos de cooperación.

Además, el agotamiento de los donadores ha sido compensado con la participación de la sociedad civil. La participación de las ONG permite a donadores como Japón aumentar su capacidad de apoyo, dar seguimiento al desarrollo de los proyectos y contribuir a la eficacia y eficiencia del uso de los recursos. Tanto MOFA, como JICA han reconocido el trabajo de las ONG, aunque aún trabajan con un limitado grupo de estas organizaciones que están legalmente reconocidas y en su mayoría están establecidas como miembros de organizaciones sombrilla, tal es el caso de JANIC.

Las actividades de cooperación al desarrollo de las ONG han jugado un papel importante en la extensión de la cooperación económica participativa, o "ayuda japonesa visible", porque pueden proporcionar una atención específica y personalizada, aunque aún de forma limitada (Beaudry-Somcynsky y Cook, 1999).

Entre las ONG japonesas con más tradición y trabajo en cooperación internacional para el desarrollo, podemos mencionar a The Asia Community Trust, esta ONG se financia con donaciones con las que ayuda a costear proyectos privados en países asiáticos en áreas como la formación profesional, el desarrollo agrícola, la salud y el medio ambiente. También, a la Asociación Japonesa de Amistad Asiática que ejecuta proyectos de agua potable; a la Fundación para la Capacitación en materia de Salud; asimismo, a la Fundación Médica Internacional de Japón, enfocada a la capacitación de personal médico en el sudeste asiático. Además de 94 organizaciones afiliadas a JANIC (JANIC, 2022a).

Conclusiones

Tres cartas han guiado los esfuerzos y principios de cooperación de Japón. Hoy, los principios de la cooperación japonesa se están revisando para atender el nuevo contexto y requerimientos. El gobierno de Japón revisará la Carta de Cooperación para el Desarrollo durante 2023. Esta revisión atiende los cambios en el contexto actual y atiende a los efectos de la crisis de Ucrania; la relevancia de atender y fortalecer el concepto de un Indo-Pacífico Libre y Abierto y, el impacto que el brote del Covid-19 ha tenido en la economía y sociedad internacionales.

En ese sentido, las revisiones que aquí se hicieron de las cartas, así como el debate y colaboración entre los actores permiten comprender los aciertos y desaciertos de la práctica de cooperación de Japón, país que ha atendido estratégicamente sus compromisos internacionales y sus objetivos de seguridad económica.

El concepto de cooperación económica, inicialmente utilizado para nombrar sus esfuerzos de asistencia internacional, logró incorporar eficientemente los objetivos de la iniciativa privada y sumó esfuerzos para responder a su vertiginosa industrialización posterior a la Segunda Guerra Mundial, allegarse aliados y asegurar la satisfacción de sus objetivos económicos. Sin embargo, ante la necesidad de reivindicar su presencia internacional definió principios con un enfoque de seguridad humana en su carta de 1992.

En 2015 incorporó temas sensibles como el interés nacional y la seguridad nacional propiciando críticas sobre los vínculos que la nueva Carta de Cooperación Internacional tiene con el Acta de Seguridad Nacional y cómo la cooperación internacional al desarrollo contribuiría más apoyar acciones estratégicas en la región de Asia Pacífico en lugar de fortalecer sus esfuerzos por apoyar el desarrollo sostenible internacional. No obstante, Japón logró incorporar explícitamente la necesidad de orientar los esfuerzos a cooperar con socios estratégicos en el desarrollo, para así mantener el apoyo a países que económicamente han superado la fase de desarrollo que los identifica como receptores netos; también logró incorporar una mayor participación de la sociedad civil. Podríamos decir que Japón ha diseñado eficientemente un modelo de cooperación muy al estilo japonés, con sus objetivos, actores, medios y procesos de que dispone.

Referencias

Asian Development Bank Report (1968). Annual Report for 1967. https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32208/adb-ar-1967.pdf

Beaudry-Somcynsky, M. & Cook, C.M. (1999). Japan's System of Official Development Assistance. Canada: International Development Research Centre.

Data World Bank (2022). Unemployment, total (% of total labor force) (modeled ILO estimate)-Japan. World Bank Open Data. https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS?locations=JP

Dreher, A.; Fuchs, A.; Parks, B.C.; Strange, A., & Tierney, M.J. (2021). Aid, China, and Growth: Evidence from a New Global Development Finance Dataset. *American Economic Journal: Economic Policy 13*(2): 135-174. https://www.aiddata.org/data/chinese-global-official-finance-dataset-version-1-0

Hoshiro, H. (2022). Japan's Foreign Aid Policy: Has It Changed? Thirty Years of ODA Charters. *Social Science Japan Journal*, 25 (2): 297-329. https://doi.org/10.1093/ssjj/jyac010

JANIC. (2022). History. https://www.janic.org/en/about/history/

JANIC. (2022a). JANIC Member. https://www.janic.org/en/members/

JICA. (2008). Visión general de la nueva JICA. https://www.jica.go.jp/english/publications/jica_archive/brochures/pdf/newjica_es.pdf

JICA. (s.f.). Perfil de la JICA. MOFA-JICA. https://www.jica.go.jp/english/publications/brochures/pdf/jicaprofile_sp01.pdf

JICA. (s.f. a). Un puente de unión entre Japón y los países en vías de desarrollo. https://www.jica.go.jp/spanish/about/basic/oda.html

Kikuchi, T. (2007). Heart to Heart Relations with Asean. The Fukuda Doctrine Revisited. *The Japan Institute of International Affairs Commentary* No. 20. https://www.jiia.or.jp/en/ajiss_commentary/column-24.html

MOFA. (1994). *Japan's ODA: Annual Report 1994*. Ministry of Foreign Affairs. https://www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1994/1.html#1

MOFA. (1998). *Final Report of the Council on ODA Reforms for the 21st Century*. Ministry of Foreign Affairs. https://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/report21.html#11

MOFA. (2003). *Review of Japan's Official Development Assistance Charter*. Ministry of Foreign Affairs. https://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/review0303.html

MOFA. (2020). *Japan's aid policies to Covid-19 for developing countries*. Ministry of Foreign Affairs of Japan. https://www.mofa.go.jp/files/100098665.pdf

Murashkin, N. (2021). Japan's development cooperation: from making amends to agenda-setting. *Revista de Fomento Social*, 76(2): 351-371. https://pdfs.semanticscholar.org/563a/57cc8650baf5e584b6bf74c885df9d524d44.pdf?_ga=2.187627688.1612770075.1666890028-871408241.1666890028

NSS. (2013). Japan National Security Strategy. Cabinet Secretariat. http://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217anzenhoshou/nss-e.pdf

OCDE. (2011). Busan Partnership for Effective Development Cooperation. Busan, Republic of Korea. OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/54de7baa-en

ODA Charter (1992). *Japan's ODA Charter*. Ministry of Foreign Affairs. https://www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1997/09.html

Olander, E. (2017). *China is challenging the West's dominance in foreign aid*. Medium Co. https://medium.com/@eolander/china-is-challenging-the-wests-dominance-in-foreign-aid-5aced4101bd

Rix, A. (1980). *Japan´s Economic Aid: Policy-making and politics*. New York: St. Martin´s Press.

Romero, M.E., & Uscanga, C. (mayo-agosto, 2016). Japón: ¿Asegurando la cooperación o cooperando para su seguridad? *México y la Cuenca del Pacífico*, 5(14). Universidad de Guadalajara. https://doi.org/10.32870/mycp.v5i14.506

Sasakawa Peace Foundation (SPF). (2022). The Sasakawa Peace Foundation Mision Statement. https://www.spf.org/en/about/

Sawada, Y. (s.f.). On the Role of Official Development Assistance in Facilitating Growth and Reducing Poverty: Views from Japan and East Asia. JICA Research Institute Research Institute of Economy, Trade, and Industry (RIETI). https://www.rieti.go.jp/jp/events/10101201/pdf/3-1_Sawada_paper_en.pdf

Takagi, S. (1995). *From recipient to donor: Japan´s official aid flows, 1945 to 1990 and beyond*. Essays in International Finance, University of Princeton. https://ies.princeton.edu/pdf/E196.pdf

Toyota Foundation (2022). *Prospectus and History*. Toyota Foundation. https://www.toyotafound.or.jp/english/profile/history.html

Tsunekaba, K. (2014). Objectives and Institutions for Japan's Official Development Assistance (ODA): Evolution and Challenges. *JICA Research Institute Working Paper*, No. 66. https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/workingpaper/jrft3q000000255f-att/JICA-RI_WP_No.66_2014.pdf.pdf

Yoshioka, Sh., & Kawasaki, H. (2016). Japan's High-Growth Postwar Period: The Role of Economic Plans. *ESRI Research Note*, No. 27. Economic and Social Research Institute Cabinet Office, Tokyo, Japan. https://www.esri.cao.go.jp/jp/esri/archive/e_rnote/e_rnote030/e_rnote027.pdf

Cooperación, participación y resistencia trasnacional: La sociedad civil japonesa en el caso ProSavana

Cristina Tapia Muro
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Universidad de Colima

Resumen

¿De qué manera se ha insertado la sociedad civil japonesa en la cooperación internacional para el desarrollo (CID)? ¿Cuáles han sido sus roles y dinámicas al respecto? Con estas preguntas como eje, el presente capítulo aborda el tema de la participación de este importante actor en la construcción del desarrollo. Se estudia, a partir del análisis documental, no solo el apoyo de la sociedad civil a las acciones del gobierno japonés en el tema, sino también cuando se ha posicionado en un sentido contrario a las mismas. Para esto último se presenta un caso cuyo papel ha sido de resistencia a partir de la conformación de una Red Trasnacional de Defensa (RTD): el proyecto de cooperación triangular ProSavana.

Introducción

La participación social en las dinámicas de la cooperación internacional para el desarrollo (CID) ha constituido un tema de creciente

importancia durante los últimos años. A partir del cuarto Foro de Alto Nivel para la Eficacia de la Asistencia, en el que se reconoce expresamente a la sociedad civil como actor relevante para direccionar recursos internacionales que favorezcan el desarrollo por medio de la cooperación, han surgido diversos esquemas e iniciativas que buscan establecer los medios necesarios para que surja una sinergia entre los diversos actores.

Si bien actualmente existen numerosas investigaciones respecto a la sociedad civil japonesa y su papel en la CID, es de destacar que usualmente se centran en las acciones que realizan las organizaciones en el marco de las políticas y proyectos de su país en otros Estados. En contraste, también es posible identificar otra línea de literatura que presenta casos en los que la sociedad civil de Japón se ha caracterizado por su enfoque crítico, ejerciendo resistencia ante las propuestas encabezadas o apoyadas por su gobierno. A partir de esto, resulta relevante estudiar la participación de la sociedad civil japonesa en la CID considerando las diferentes aristas de su actuación, tal como puede apreciarse en el trabajo realizado por Hirata (2002). Sin embargo, al respecto es pertinente también otorgar especial atención a dinámicas particulares tales como la participación en Redes Trasnacionales de Defensa (RTD), cuyo estudio es aún incipiente, existiendo poca información sobre su génesis, desarrollo y potencial (Shipton y Dauvergne, 2021, p. 5).

El presente capítulo se enfoca en analizar, por una parte, la incidencia de la sociedad civil de Japón en los proyectos de CID financiados por este país y, en contraste, también experiencias en las que ha fungido como resistencia ante los mismos. La metodología utilizada es de índole cualitativa, a partir del análisis a diversas fuentes documentales oportunamente indicadas. Con este objetivo, se presenta en un primer apartado el andamiaje teórico-conceptual utilizado para, posteriormente, dar cuenta de la situación de la sociedad civil en cuanto a la CID en Japón abordando la evaluación más reciente realizada a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) en el marco del tema. En un tercer apartado se ilustra el papel de la sociedad civil japonesa como resistencia a partir de la integración de una RTD en el caso ProSavana, esquema de CID triangular para Mozambique encabezado por Japón y apoyado por

Brasil en 2009. A manera de conclusión, se recuperan los elementos centrales de los hallazgos e identifican las futuras líneas de investigación que podrían desprenderse del tema.

Apuntes teórico-conceptuales sobre sociedad civil y su activismo en el marco de la cooperación internacional

Conceptualizar a la sociedad civil no resulta una tarea fácil; sin embargo, al respecto puede destacarse que refleja el potencial de auto-organización y la diversidad de intereses existente en los territorios e identificarla como una "fuente de innovación social" que permite la búsqueda de soluciones a las necesidades y problemáticas de la colectividad (Anheier *et al.*, 2019, p. 3).

Schwartz (2002) define a la sociedad civil en un sentido amplio, como una esfera que se coloca entre la estructura familiar y la estatal, donde el objetivo de las personas no es ni el lucro (como en el sector privado) ni el alcance o aumento de poder (relativo al Estado); sino el diálogo y la discusión de asuntos de interés público mediante estructuras asociativas e instituciones. De acuerdo con el autor citado, en función de su predominancia en entornos occidentales, la aplicación del concepto en otros espacios puede llegar a ser objeto de controversia. Sin embargo, para el caso de Japón, él considera que es viable su uso a partir del interés de este país tanto en establecer cotas al Estado como en favorecer la pluralidad.

Algunos de los términos más utilizados para designar a los grupos organizados del llamado "tercer sector" son Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Al respecto, es preciso reconocer que el primero (ONG) fue acuñado inicialmente en las Naciones Unidas, a partir de la necesidad de incluir actores como observadores en algunas de sus instancias. Sin embargo, dicha etiqueta ha producido desacuerdos a partir de su amplitud y falta de precisión (Fowler, 2011, p. 43).

De acuerdo con Hirata (2002), el término ONG en Japón sirve para designar organizaciones sin fines de lucro que llevan a cabo actividades a nivel internacional vinculadas con temas como la asistencia al desarrollo. A partir de esto, se utilizará dicho térmi-

no (en lugar de OSC, por ejemplo) a lo largo del texto para hacer referencia a las organizaciones de la sociedad civil implicadas en los procesos estudiados, independientemente del país.

En materia de CID específicamente, la sociedad civil puede desempeñar amplios y diversos roles. Al respecto, Sánchez (2016) reconoce los siguientes: participando en diferentes momentos de los proyectos para el desarrollo, en la organización de eventos, como "grupos de presión", en "grupos de defensa" como gestora de apoyos y alianzas, apoyando con servicios de consultoría, entre otros. Si bien en el caso de la sociedad japonesa existen múltiples ejemplos de su inserción en los proyectos de CID, también es posible identificar experiencias en las que no solo ha fungido como "grupo de defensa" sino que ha constituido un actor clave para la integración de una RTD.

En este sentido, para analizar la experiencia de resistencia de la sociedad civil japonesa a partir de su participación en una RTD surgida ante el proyecto ProSavana, se utilizará el marco teórico-conceptual elaborado por Margaret E. Keck y Kathryn Sikkink (2014), quienes definen el fenómeno, las condiciones en las que surge, su forma de operar y los contextos en los que ha resultado efectivo. Se consideró adecuada dicha propuesta en función de las características de la lucha social que despertó el mencionado proyecto, congregando organizaciones de los tres países involucrados y encabezando una campaña a partir de la cual ha surgido una serie de eventos que garantizaron resonancia global a la causa.

De acuerdo con Keck y Sikkink (2014) las Redes Trasnacionales de Defensa (RTD) integran actores representativos de un tema que, si bien se desempeñan en diferentes espacios geográficos, confluyen en materia de valores y discursos de forma voluntaria y recíproca, intercambiando información horizontalmente para el logro de sus fines. Las autoras enfatizan que uno de los rasgos característicos de estas entidades es su habilidad para ejercer presión sobre gobiernos u organismos internacionales a partir del manejo y movilización de información estratégica, puesto que "enmarcan" los temas con la finalidad acercarlos al público y detonar acciones al respecto.

A fin de analizar las RTD, las autoras parten de la valoración de las campañas realizadas bajo su auspicio. Estas últimas deberán entenderse como

> conjuntos de actividades estratégicamente vinculadas en las cuales miembros de una red con principios difusos (que los teóricos de los movimientos sociales llamarían 'movilización potencial') desarrollan explícitamente vínculos visibles y roles mutuamente reconocidos en la búsqueda de un objetivo común (y generalmente en contra de un blanco común) (Keck y Sikkink, 2014, pp. 6-7).

Su abordaje permite recuperar tres elementos centrales del fenómeno: las relaciones entre los actores, los recursos utilizados y las estructuras institucionales que condicionan el activismo tanto a nivel doméstico como internacional (Keck y Sikkink, 2014). Entre las tácticas utilizadas por las RTD, Keck y Sikkink señalan que es posible distinguir cuatro principales y las caracterizan como sigue:

- Políticas de información. Se refieren a la posibilidad y capacidad de generar información susceptible de ser usada en la arena política y difundirla de forma que ésta incentive ciertos efectos.
- Políticas simbólicas. Están relacionadas con la habilidad de construir significados para diversos públicos independientemente de su localización geográfica, utilizando para este objetivo elementos como símbolos, historias, entre otros.
- Políticas de apalancamiento. Se refieren a la capacidad de sumar otros factores cuya relevancia permita influir en el tema de interés. A su vez, pueden aludir al apalancamiento material (relacionado con bienes o recursos económicos) o al moral, denominado también "movilización de la vergüenza" porque hace referencia a la forma en la que se expone la conducta de los actores ante la sociedad global y su juicio.
- Políticas de rendición de cuentas. Están dirigidas a la búsqueda de que actores cuyo poder e importancia en el tema es determinante, respondan positivamente a sus compromisos y/o principios iniciales (2014, p. 16).

Si bien no todas las tácticas identificadas por las autoras necesariamente deben confluir en todos los eventos, en el caso de

estudio presentado en el tercer apartado del capítulo se muestra la forma en que la dinámica establecida entre las ONG de Japón, Brasil y Mozambique respondió a la conformación de una RTD para la cual la campaña No a ProSavana concentró el despliegue de políticas de información, de apalancamiento y de rendición de cuentas.

La sociedad civil japonesa y la cooperación internacional para el desarrollo: la participación en la práctica

La visibilidad de la sociedad civil japonesa es en cierta forma reciente, dado que hasta las décadas de 1980 y 1990 es cuando este actor comienza a desempeñarse de forma relevante en la arena política (Hirata, 2002). Según lo documenta el autor referido, si atendemos específicamente a la participación de la sociedad civil en la CID, su llegada fue tardía a causa de que inicialmente no representaba un interlocutor en el tema porque la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) era vista como un instrumento para fortalecer los intereses económicos de Japón. Sin embargo, el autor explica que esto se modificó hacia finales de la década de 1980, cuando se incrementó el número de organizaciones y estas llevaron a cabo campañas en contra de ciertas medidas de AOD, lo que ocasionó que el gobierno realizara modificaciones que respondieran al menos a algunas de esas críticas, incorporando así a la sociedad civil a partir de diversos mecanismos tales como la provisión de fondos y el establecimiento de diálogos.

Los cambios ocurridos tanto en el sistema internacional como en el interior de Japón, fueron moldeando su práctica de la CID. Por una parte, se aprecia la influencia del andamiaje internacional de la cooperación que ha avanzado hacia un modelo de desarrollo sustentable, dejando en un segundo plano el tema económico. Por otro lado, las condiciones internas del país demandaron el apoyo de las ONG a fin de solventar necesidades de personal para la implementación de proyectos y aumentar la credibilidad de las acciones en la materia (Hirata, 2002). Ambos factores han dado por resultado en el país un marco de CID que, en el discurso, se encamina a la promoción del desarrollo en los diver-

sos Estados utilizando a las organizaciones como vehículos para la implementación de los proyectos. Sin embargo, estas mismas estructuras sociales también han ejercido críticamente sus acciones, visibilizando en ocasiones las formas en que dichos proyectos terminan por favorecer los intereses de uno o varios donantes en lugar de resolver las necesidades de los receptores.

CID y participación de las ONG japonesas: los últimos años

Según el libro blanco de la Cooperación para el Desarrollo de 2021, elaborado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón en enero de 2023, el Gobierno ha implementado tres estrategias básicas o "pilares" para la promoción del desarrollo global en su interacción con las ONG:

1. Financiamiento de proyectos. Esta vertiente opera mediante cuatro líneas centrales: a) La asistencia financiera para proyectos de la sociedad civil, misma que fondea esquemas referentes a diversos temas relevantes para el desarrollo. En 2020, se beneficiaron 59 ONG japonesas que trabajaron en 34 países, implementando un total de 109 proyectos; b) *Japan Platform*, iniciativa que vincula, coordina y organiza a las ONG con otros actores como el gobierno y la iniciativa privada a fin de entregar ayuda humanitaria. En octubre de 2021, agrupaba 43 ONG; c) subsidios para proyectos de las ONG; y d) el Programa de Asociación JICA (JPP, por sus siglas en inglés), en el que entidades públicas, organizaciones, universidades, iniciativa privada, entre otros actores, proponen proyectos de cooperación internacional para realizar de forma conjunta con la Agencia del país (MOFA, 2023).
2. Desarrollo de capacidades. Existen tres líneas de acción sobre el tema: a) Programa de consultoría, en el que las ONG japonesas con mayor experiencia brindan atención a otras organizaciones con menor trayectoria e incluso a la ciudadanía, sobre diversos temas importantes para la cooperación al desarrollo. En 2020 existieron 15 ONG consultoras; b) Programa de pasantías en ONG, a partir del cual se aceptaron ocho

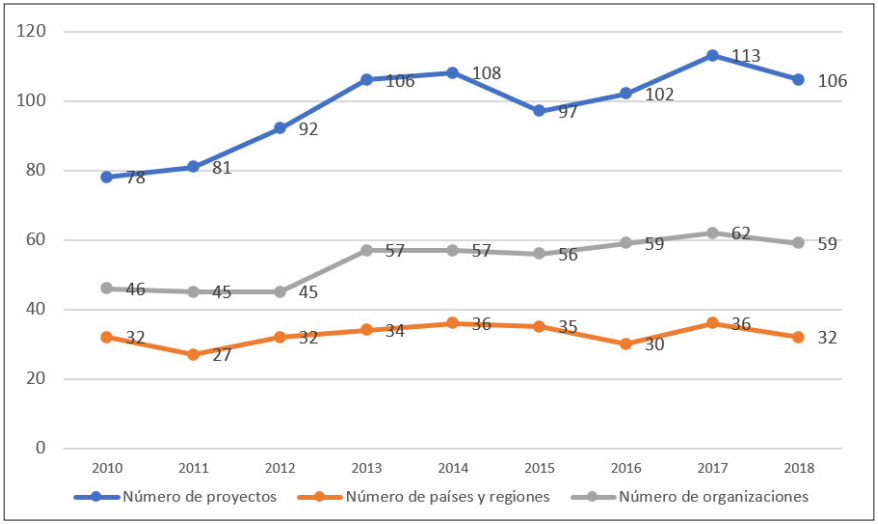
personas para participar en 2020; y c) Grupo de estudio de ONG, desde el cual se realizan diferentes eventos para tratar temas de interés para la dinámica cotidiana de las organizaciones. En 2020 los tópicos abordados fueron "Protección de la explotación sexual, abuso y acoso en la Cooperación Internacional: estudio de tendencias globales, desarrollo y diseminación de líneas guía para los esfuerzos de las ONG japonesas de la Cooperación Internacional" y "Hacia una sociedad resiliente: rediseñando las ONG japonesas bajo el impacto de la pandemia de Covid-19" (MOFA, 2023).

3. Diálogos. Las reuniones entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y las ONG no se dieron en su totalidad ni en las condiciones previstas a causa de la pandemia en 2020. Sin embargo, se sostuvieron dos reuniones en línea entre JICA y las ONG, interviniendo un total de 130 organizaciones (MOFA, 2023).

Ahora bien, en materia de desempeño, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón ha encabezado evaluaciones referentes al uso de los recursos de AOD, las cuales han sido realizadas por terceros a fin de contar con resultados imparciales y transparentes. Los resultados de la última evaluación identificada (2020) hecha a las Subvenciones de proyectos para las ONG japonesas (*Grant Assistance for Japanese NGO Projects- GANP*) fueron obtenidos por un equipo lidereado por Ryokichi Hirono, Profesor emérito y el Profesor Takashi Shimosawa, como asesor. En este sentido, se presentan los hallazgos centrales de dicha evaluación dado que permiten apreciar los logros y dificultades que caracterizan la relación actual entre las ONG y el gobierno en el marco de la CID.

Los datos sobre subvenciones a proyectos para las ONG japonesas en materia de AOD reflejan que durante los últimos años (2010-2018) el número de países y regiones ha permanecido prácticamente constante, sin embargo, sí existió un ligero incremento en la cantidad de organizaciones involucradas y el número de proyectos financiados en 2013, observándose en estos últimos una disminución durante 2015 que posteriormente presentó un nuevo ascenso en 2017 (figura 1).

Figura 1
Subvenciones de proyectos para las ONG japonesas



Fuente: Elaboración con datos del Reporte Evaluación de Terceros 2019 (Hirono y Shimosawa, 2020).

La evaluación ya citada está organizada en dos grandes temas: desde los puntos de vista del desarrollo (integrando la importancia de las políticas, los resultados y el proceso para llegar a los mismos) y a partir de una perspectiva diplomática, recuperando su relevancia y su efecto o impacto. En el primer caso (puntos de vista del desarrollo), destacan que la relevancia política puede catalogarse como "muy alta", dado que existe coherencia con las "políticas de alto nivel" de Japón. Se enfatiza la importancia de la labor de las ONG para dar cuenta de la realidad experimentada por la población de interés en los diferentes países y regiones; sin su *expertise* y sus estructuras, los gobiernos gozarían solamente de un alcance limitado (Hirono y Shimosawa, 2020).

Respecto a los resultados, el reporte coordinado por Hirono y Shimosawa (2020) asigna a la efectividad una etiqueta de "alta", a partir de lo alcanzado por los proyectos realizados. Dentro de los alcances que identifican es posible resaltar los siguientes:

- Se ha visibilizado la presencia de Japón en los niveles locales, resultado ocurrido gracias a la forma de trabajo de las ONG.

- Se ha favorecido la creación de capacidades en las ONG.
- Se ha incentivado la participación a partir de que el otorgamiento de las subvenciones incrementa la confianza en las organizaciones.
- Se ha abonado al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Sin embargo, también aprecian elementos como áreas de oportunidad o que requieren atención posterior, siendo uno de los más relevantes el siguiente:

- Se considera necesario el diseño y adopción de una estrategia para las subvenciones, dado que se percibió que en diversas ocasiones no se documenta la selección del área en la que se inscribe el proyecto, es decir, se trabajan los proyectos de forma "unitaria" y no en un esquema de asignación amplio en el que jueguen un papel estratégico. De esta forma, más que requerir una expansión de la cobertura del programa, debería privilegiarse la generación de directrices estratégicas.

En cuanto a los procesos, los autores señalan que los sistemas de implementación son adecuados. Existe, por ejemplo, un procedimiento de aplicación para las subvenciones que se revisa y actualiza cada año y al que deben adecuarse las ONG desde la solicitud hasta la implementación, monitoreo y evaluación del proyecto. Sin embargo, se detecta la necesidad de estandarizar las operaciones a partir de que los proyectos financiados han ido aumentando y de no hacerlo sería difícil garantizar el seguimiento. Esto está relacionado con la falta de directrices estratégicas señalada anteriormente, puesto que se carece de indicadores para monitorear el logro de las prioridades establecidas. Asimismo, dado que se detecta una brecha entre las solicitudes realizadas por las ONG y las aceptadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores (previo a que se decida si se aprueban o no) que va del 70 al 79%, es necesario que se clarifiquen los criterios con base en los que esto ocurre (Hirono y Shimosawa, 2020).

Por otra parte, analizar las subvenciones de proyectos para las ONG japonesas desde su impacto en términos diplomáticos, arroja los siguientes resultados de acuerdo con el reporte en cuestión (Hirono y Shimosawa, 2020):

- Los recursos provenientes del programa de subvenciones que son utilizados por las ONG japonesas distinguen la ayuda proporcionada por Japón de los esquemas de otros donantes al incluir a la sociedad civil en un trabajo con enfoque local, esto repercute positivamente en la imagen del país en el exterior. Cabe destacar que la mayor parte de los proyectos financiados se lleva a cabo en el este de Asia (44%), seguido del sur del mismo continente (18%) y África Subsahariana (17%) (ver figura 2).
- Si bien los proyectos financiados aportan directamente al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, su contribución para Japón en términos de sus intereses económicos es limitada; lo mismo en cuanto al establecimiento de la paz y el orden mundial, a lo que coadyuvan solo indirectamente.

Tabla 1

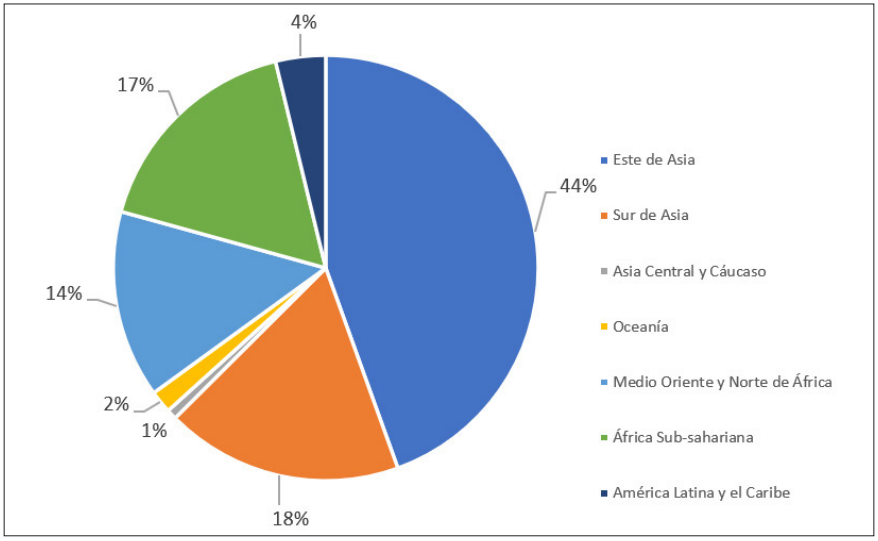
Evaluación realizada por terceros a las Subvenciones de proyectos para las ONG japonesas

Eje	Dimensión	Evaluación
Puntos de vista del desarrollo	Relevancia política	Muy alta
	Efectividad de resultados	Alta
	Idoneidad de procesos	Alta
Relevancia desde el punto de vista diplomático	Importancia diplomática	Alta-muy alta
	Impactos diplomáticos	Limitados

Fuente: Elaboración propia con la información y resultados del Reporte Evaluación de Terceros 2019 (Hirono y Shimosawa, 2020).

Si bien la evaluación retomada caracteriza las acciones de CID de Japón como predominantemente enfocadas en las necesidades de los receptores al señalar que las contribuciones a los intereses nipones son limitadas, el caso que se presenta a continuación permite contrastar esta apreciación poniendo de manifiesto la forma en que, a partir de sus necesidades alimentarias, Japón promovió ciertas prácticas y cultivos en la región del corredor de Nacala.

Figura 2
Número de proyectos financiados por región, 2014-2018



Fuente: Reporte Evaluación de Terceros 2019 (Hirono y Shimosawa, 2020).

El caso ProSavana: la resistencia desde una red trasnacional de defensa

ProSavana inició en el año de 2009 como un esquema de cooperación triangular en el que Japón y Brasil colaborarían en favor de Mozambique. El objetivo establecido de acuerdo con el memorándum de entendimiento referido en el proyecto ejecutivo fue "mejorar la competitividad del sector rural en la región mediante el incremento de la seguridad alimentaria a partir de medidas para organizar e incrementar la productividad de la agricultura familiar y generando excedentes exportables mediante la provisión de soporte técnico para la agricultura orientada a los agronegocios" (citado en Aguiar y Pacheco, 2016, p. 13). De acuerdo con Ekman y Macamo (2014) para cumplir con la finalidad anterior, se implementarían tres componentes centrales en 19 distritos del Corredor de Nacala:

a. ProSavana-PI. Enfocado en aumentar las capacidades en materia de investigación al interior de Mozambique.

b. ProSavana-PD. Dirigido a generar una "estrategia global" en materia de agricultura para el área del corredor.
c. ProSavana-PE. Con el objeto de proveer más servicios de extensión agrícola.

Cabe destacar que, si bien los documentos del proyecto refieren como objetivo el desarrollo de la región en materia agrícola, ProSavana no nació a partir de una necesidad local sino más bien obedeció desde su concepción a intereses de los países donantes involucrados: dar evidencia de la relevancia tanto de Brasil como de Japón como potencias en la arena internacional, especialmente de cara a promover tanto un cambio en las Naciones Unidas como la producción y extracción de ciertos productos (Funada, 2013, p. 3). En el mismo sentido, Román-Alcalá (2015) identifica a la asistencia japonesa como una vía con la cual el país ha ido abriéndose camino en términos de inversión, respecto a lo cual el proyecto analizado no es la excepción: obedece, en cierta forma, más a los intereses de los Estados donantes que a los del receptor, tal como lo ha visibilizado la RTD que se conformó para el caso y cuyas denuncias se presentan posteriormente en esta sección. Incluso, otros trabajos como el de Perin (2020) analizan el programa y su operación, documentando la incoherencia entre las consideraciones políticas del mismo y los elementos técnicos o científicos que han caracterizado la implementación de la propuesta.

Desde los diálogos y el lanzamiento de ProSavana hasta años recientes, es posible apreciar la forma en que la sociedad civil de los diferentes países involucrados integró dicha RTD y, por su medio, ejerció resistencia ante los fines y mecanismos planteados por el programa. A continuación, se recuperan a lo largo de este tercer apartado los hechos que se consideran más importantes para el análisis de la actividad de la red a partir de las narraciones elaboradas por Funada (2016, 2019) y Aguiar y Pacheco (2016). Si bien en el año 2009 se firmó el acuerdo correspondiente por parte de los gobiernos de Japón, Brasil y Mozambique para establecer un programa de cooperación triangular que se denominaría ProSavana, no es sino hasta después que dio inicio la actividad en torno al mismo. Durante 2012 se realizaron diversos eventos/acciones cuya finalidad era promover inversiones y agronegocios en el te-

rritorio del Corredor de Nacala. Los actores centrales al respecto fueron representantes de agronegocios, de las Agencias de Cooperación de los países donantes (JICA, en el caso de Japón, y ABC, en el caso de Brasil) y de los gobiernos de estos.

Ese mismo año (2012) puede decirse que comenzó también la visibilización global de la movilización social respecto al programa, dado que es cuando la Unión Nacional de Campesinos en Mozambique (UNAC), lanza su pronunciamiento en contra de ProSavana, destacando que este proyecto se generó a partir de la experiencia de cooperación entre Brasil y Japón en la región de Cerrado, misma que dejó como saldo degradación ambiental y afectaciones a las comunidades indígenas, aunado a que su proceso ha estado caracterizado por la opacidad y la poca inclusión de las voces, necesidades e intereses de la sociedad civil en el mismo. En el mencionado documento, también se resaltan los impactos negativos esperados por la UNAC, enfatizando que existe un compromiso firme con la agricultura campesina, la cual se considera fundamental para la economía local, la identidad y la cultura, por lo cual, de haber inversión en la región, estas deberán ser consideradas de forma prioritaria (UNAC, 2012). Por otra parte, a partir de esto, las ONG japonesas iniciaron una recopilación y sistematización de información sobre el programa, reuniéndose en varios momentos tanto con JICA como con el Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón (MOFA, por sus siglas en inglés) con la intención de abonar a la solución de los problemas existentes (Funada, 2016).

De acuerdo con Funada (2016), para el año siguiente (2013), JICA organizó un seminario con la finalidad de promover el programa como positivo para los campesinos en condiciones de pobreza, invitando a sus contrapartes de Brasil y Mozambique; sin embargo, al poco tiempo, un segundo reporte elaborado para el plan de ProSavana, se filtró. Esto causó controversia e incomodidad entre la sociedad civil dado que en su contenido se señalaba que en caso necesario podría desplazarse a la población local, aun involuntariamente. La respuesta integró diversas reacciones: inicialmente (abril de 2013) se redactó una nueva declaración conjunta por diferentes ONG (tanto de Mozambique como de otros países más) para solicitar que se detuviera el programa, presentando claramen-

te las implicaciones negativas del plan maestro en los pequeños productores y la forma en que este beneficiaba profundamente a las corporaciones (Justiça Ambiental!, 2013).

En mayo del mismo año se presentó también la Carta abierta para parar y reflexionar urgentemente sobre el programa ProSavana, de parte de la sociedad civil para los gobiernos de Japón, Brasil y Mozambique (Aguiar y Pacheco, 2016; Funada, 2016). En dicho documento, si bien se reconoce la necesidad de atender el tema de la pobreza (en el que el programa pretende impactar positivamente), se denuncia que esta propuesta ha carecido de transparencia e inclusión, estando llena de opacidad y contradicciones. También se señala la importancia de la agricultura campesina para la población, enfatizando las condiciones e impactos negativos que dejará el programa al favorecer a las corporaciones prioritariamente (UNAC *et al*., 2013). La carta fue firmada por 23 organizaciones de Mozambique, 43 organizaciones internacionales (de Brasil y Japón) y 72 individuos, la mayoría del ámbito académico y del activismo.

Meses después, en agosto de 2013, surgiría la Primera Conferencia Triangular de los Pueblos en contra de ProSavana, en la que participaron personas de más de 60 organizaciones sociales provenientes tanto de Japón, como de Brasil y Mozambique, además de personal del gobierno de los tres países mencionados (Aguiar y Pacheco, 2016). Cabe destacar que posteriormente este evento se ha repetido en los años de 2014, 2017 y 2018, llegando así hasta su cuarta edición.

El dinamismo de la sociedad civil ante la falta de una respuesta adecuada de las instancias competentes del programa y la hostilidad sufrida por activistas de la causa, llevó a que en mayo de 2014 se diera la Declaración de Nampula, misma que inicia señalando el difícil contexto político y social del país, en el que se ha excluido de forma importante a las prioridades y voces del campesinado. Asimismo, se denuncia públicamente que líderes, campesinos y campesinas han sufrido persecuciones e intimidación por parte de personas vinculadas con el programa, ante lo cual se procederá legalmente. Finalmente, también es relevante señalar que la citada declaración menciona que fue presentado un

borrador de un plan nacional de apoyo a la agricultura campesina, mismo que constituye un documento para el gobierno de Mozambique en el que se integra una política agraria elaborada por UNAC (UNAC, 2014).

En el mismo tenor, durante el mes siguiente, junio de 2014, se lanzó la campaña que posteriormente caracterizó el trabajo de la RTD: No a ProSavana. Según consta en el documento correspondiente (UNAC, 2014b), al inicio el posicionamiento tuvo un alcance nacional y fue emitido con el respaldo de nueve asociaciones, estableciendo como objetivos centrales:

- La generación de una agenda pública orientada a la detención de todas las acciones derivadas del programa.
- Denunciar la violencia sufrida por los, las activistas en contra de ProSavana.
- Provocar que los actores estatales involucrados y respectivas agencias internacionales asuman sus responsabilidades a causa de los efectos y manejos de los asuntos vinculados con el programa.
- Requerir al gobierno de Mozambique mecanismos incluyentes que recuperen las prioridades y problemáticas de diversos sectores sociales vinculadas con el desarrollo.

La internacionalización de la campaña "No a ProSavana" se declaró en la Segunda Conferencia Triangular de los Pueblos en contra del programa, realizada en julio de 2014 (Via Campesina, 2014). Al año siguiente, la respuesta de JICA fue la elaboración de consultas públicas con la finalidad de discutir elementos de ProSavana, sin embargo, la forma en que estos esquemas se diseñaron e implementaron, dejando de lado derechos básicos de la población en el marco de sus dinámicas, generó un profundo descontento entre la sociedad civil. A partir de esto, las organizaciones de los tres países elaboraron un nuevo posicionamiento en el que solicitaban la restitución al respeto a los derechos humanos de las personas participantes, la invalidación de dichas consultas y la responsabilización de los gobiernos de los países involucrados para el cumplimiento de los marcos legales (Funada, 2016).

Para 2016 es posible observar un nuevo avance por parte de la RTD, puesto que las ONG de Japón obtuvieron información

que les permitió visibilizar los planes elaborados por JICA con el fin de sostener el programa. Vía petición formal, la sociedad civil japonesa accedió a un documento en el que constaba un contrato otorgado por JICA a una compañía consultora (MAJOL) con el objetivo de que esta última reuniera información sobre actores relevantes en la sociedad civil de Mozambique para generar un diálogo. Efectivamente, ese mismo año JICA estableció una plataforma denominada Mecanismo de Coordinación de la Sociedad Civil (MCSC). Sin embargo, al solicitar los reportes de la consultora que fueron fruto del contrato, estos fueron negados argumentando una negativa del gobierno mozambiqueño a dicha apertura (Funada, 2019).

Ante esto, la sociedad civil tanto de Mozambique como de Japón recibió una filtración de la información constatando que en el reporte se identificó a las diversas organizaciones según su postura hacia el programa; sin embargo, por el tratamiento dado a UNAC es posible señalar que "la razón por la que JICA y MAJOL querían tener a UNAC en MCSC no fue reflejar las voces de los campesinos en el Plan Maestro, sino desmantelar la campaña 'No a ProSavana' cooptando y dejando fuera de ella a UNAC y destruyendo el argumento de la sociedad civil japonesa" (Funada, 2019, p. 41).

Después de una serie de eventos caracterizados por la opacidad en el manejo del proyecto y la falta de consideración hacia la sociedad civil, en octubre de 2017 se organizó, a partir de la campaña No a ProSavana, la Tercer Conferencia Triangular de los Pueblos, convocando a personas tanto de Mozambique como de Brasil y Japón vinculadas con la causa. En este evento se dio la Declaración de los Pueblos, documento en el que se reconoció que el gobierno de Mozambique promovía un "modelo de desarrollo basado en el sector privado" (No to ProSavana Campaign, 2017, párr. 2), lo que había dado como consecuencia, entre otras cosas, un crecimiento en los agronegocios en los principales corredores del país. Ante este contexto, las sociedades civiles de los países mencionados demandan y denuncian principalmente:

- Su rechazo al modelo mencionado (específicamente a ProSavana y a cualquier otro con las mismas características)
- el correspondiente respeto al campesinado

- la creación de un plan inclusivo de agricultura campesina y políticas públicas que ayuden a sostener los sistemas locales de producción
- el respeto a los marcos legales
- y el rechazo al uso de semillas genéticamente modificadas (No to ProSavana Campaign, 2017).

En el mismo sentido, al año siguiente, en noviembre de 2018, la campaña convocó a la Cuarta Conferencia Triangular de los Pueblos, en Japón, generándose la Declaración de Tokio. El documento correspondiente retoma la abstención de Japón a firmar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos del campesinado y otras personas trabajando en áreas rurales, reconociendo que ello refleja un pobre interés del país en el bienestar de este sector. Asimismo, hacen un llamado especialmente a la sociedad civil de los países para solidarizarse con la causa y rechazar el uso de recursos públicos en programas como ProSavana, demandando no solo que estas políticas se abandonen sino también que se hagan responsables a las compañías correspondientes por violaciones de derechos humanos, entre otros puntos (No to ProSavana Campaign, 2018).

A partir de los acontecimientos mencionados es posible observar que la sociedad civil japonesa desarrolló diversas tácticas en beneficio de la RTD, tal como se muestra en la tabla 2. En este sentido, la existencia de un "patrón boomerang" (Keck y Sikkink, 2014, p. 12) en el que los canales entre la sociedad de Mozambique y su respectivo gobierno no reflejaron eficiencia suficiente para que la primera pudiera cristalizar soluciones a sus demandas, resultó determinante para detonar la construcción de la RTD.

De acuerdo con Keck y Sikkink (2014, p. 12), en las campañas, los vínculos entre los actores de países desarrollados y aquellos que pertenecen a Estados en condiciones de subdesarrollo reflejan cierto patrón. Los actores del Norte global aportan acceso a recursos, apalancamiento para las negociaciones e información principalmente, mientras que a cambio reciben legitimación como grupos al adherirse a la lucha de los actores del sur. De hecho, existen textos que han documentado la forma en que, en países como Japón, Corea del Sur y Taiwán, la sociedad civil ha ganado influen-

cia en las políticas públicas mediante la construcción de redes que utiliza estratégicamente (Chiavacci y Grano, 2020).

En el caso de ProSavana, la sociedad civil japonesa efectivamente aportó recursos, información y centralmente fue capaz de ejercer presión sobre su propio gobierno. Evidentemente esto resultó posible a causa del marco institucional doméstico en el que se desempeña, dado que elementos como las normas a favor de la transparencia jugaron un papel crucial para la existencia de las políticas de información, de apalancamiento y de rendición de cuentas que se presentan en la tabla 2.

Tabla 2
Análisis de la actuación de la sociedad civil japonesa en la Red Trasnacional de Defensa (RTD) generada en torno al caso ProSavana

Políticas de información	Políticas de apalancamiento	Políticas de rendición de cuentas
• Aprovechamiento de los marcos legales domésticos para la obtención de información relevante • Comparten y hacen accesible la información relevante con la sociedad civil de los otros países	Utilización de políticas de "apalancamiento moral" en función de la información obtenida. A partir de los documentos filtrados, presentan a la luz internacional los manejos y decisiones de JICA, afectando sensiblemente la imagen de la agencia	Presión al gobierno japonés a partir de las reuniones de las organizaciones con JICA y MOFA para defender la causa y que el programa efectivamente derive en los beneficios que se presentan en el discurso

Fuente: Elaboración propia retomando las categorías de Keck y Sikkink (2014).

Es de resaltar que las tácticas identificadas se encuentran fuertemente vinculadas, de forma que las políticas de índole informativa posibilitaron, con el recurso obtenido, políticas de apalancamiento (específicamente de índole moral) y de rendición de cuentas, en función de la presión ejercida a JICA por los documentos filtrados.

Conclusiones

La sociedad civil representa un actor de relevancia fundamental para la cooperación internacional. Ya sea apoyando las iniciativas de los gobiernos o bien, reaccionando ante las mismas para deman-

dar condiciones que beneficien a la colectividad; las acciones de las organizaciones constituyen un elemento indispensable para la construcción del desarrollo, puesto que dotan de cercanía, eficiencia y credibilidad a los proyectos. En el caso de Japón, se observa que si bien las ONG llegaron de forma relativamente reciente al tema de la CID, sus tareas en torno a ella han permitido, por una parte, que el país destaque a nivel global a partir de la forma en que sus programas se vinculan con el logro de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible y alcanzan las realidades locales; mientras que, por otro lado, también han representado la oportunidad para ajustar proyectos y cambiar el rumbo de los mismos o incluso finalizarlos cuando las acciones derivadas de estos representan externalidades negativas en las comunidades donde se implementan.

En este último caso, cobra relevancia la creación de RTD, puesto que estas representan vías poderosas para la colaboración entre la sociedad civil de diferentes países que, a partir de intereses comunes, despliega diversas tácticas a fin de alcanzar sus objetivos. Esto puede apreciarse en el caso de ProSavana, donde organizaciones tanto de Mozambique como de Japón y Brasil coincidieron a fin de defender los derechos de la sociedad en el país africano mencionado. Sus recursos, características y contexto generaron que cada una de ellas desplegara diversas acciones en función de la causa, formando así una sinergia efectiva ya que desde del año 2020 el programa fue terminado. A partir de las contribuciones teórico-conceptuales de Keck y Sikkink (2014), se observaron tácticas principalmente de información, apalancamiento y de rendición de cuentas. Destaca la forma en que, a causa del posicionamiento inicial de la gente en Mozambique, la sociedad civil japonesa se insertó en la RTD y en la campaña correspondiente posibilitando tácticas de naturaleza informativa y de rendición de cuentas especialmente.

Finalmente, respecto a investigaciones futuras en el tema, será importante profundizar en las diferentes aristas de la participación de la sociedad civil en las dinámicas de la CID. Especialmente, analizar la forma en que las organizaciones de Estados con distinto nivel de desarrollo configuran una dinámica trasnacional de resistencia y, cómo en función de sus características domésticas

cumplen ciertas funciones o roles al interior de las RTD. Esto dado que se observa que el componente institucional, en el caso analizado, permitió a las organizaciones japonesas acceder al recurso informativo, y con ello ejercer tácticas de apalancamiento y rendición de cuentas.

Referencias

Aguiar, D., & Pacheco, M. (2016). *The South-South Cooperation of the peoples of Brazil and Mozambique.* FASE.

Anheier, H.; Lang, M., & Toepler, S. (2019). Civil society in times of change: Shrinking, changing and expanding spaces and the need for new regulatory approaches. *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, 13(8): 1-27. http://dx.doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2019-8

Chiavacci, D., & Grano, S. (2020). A New Era of Civil Society and State in East Asian Democracies. En: D. Chiavacci, S. Grano & J. Obinger (Eds), *Civil Society and the State in Democratic East Asia: Between Entanglement and Contention in Post High Growth* (pp. 9-30). Amsterdam University Press.

Ekman S., & Macamo, C. (2014). *Brazilian Development Cooperation in Agriculture: A Scoping Study on ProSavana in Mozambique, with Implications for Forests.* Working Paper 138. CIFOR.

Fowler, A. (2011). Development of NGOs. En: M. Edwards (Ed.), *The Oxford handbook of Civil Society* (pp. 42-54). Oxford University Press.

Funada, S. (2013). *Analysis of the discourse and background of the ProSAVANA programme in Mozambique - focusing on Japan's role.* farmlandgrab.org

Funada, S. (2016). *ProSAVANA's Communication Strategy and its Impact: An Analysis of JICA's Disclosed and Leaked Documents*. https://www.researchgate.net/publication/337294041_ProSAVANA%27s_Communication_Strategy_and_its_Impact_An_Analysis_of_JICA%27s_Disclosed_and_Leaked_Documents

Funada, S. (2019). The Rise and Fall of ProSAVANA: from Triangular Cooperation to Bilateral Cooperation in Counter-resistance. *Observador Rural*, No. 82. https://www.researchgate.net/publication/337717611_The_Rise_and_Fall_of_ProSAVANA_from_Triangular_Cooperation_to_Bilateral_Cooperation_in_Counter-resistance

Hirata, K. (2002). *Civil society in Japan. The Growing Role of NGOs in Tokyo's Aid and Development Policy*. Palgrave Macmillan.

Hirono, R., & Shimosawa, T. (2020). Evaluation of *Grant Assistance for Japanese NGO Projects- GANP.* International Development Center of Japan Inc. https://www.mofa.go.jp/policy/oda/evaluation/FY2019/pdfs/ngo-projects.pdf

Justiça Ambiental! (2013). *Joint Statement Leaked copy of the Master Plan for the ProSAVANA programme in Northern Mozambique confirms the worst.* https://grain.org/article/entries/4703-leaked-prosavana-master-plan-confirms-worst-fears

Keck, M., & Sikkink, K. (2014). *Activist beyond borders. Advocacy networks in international politics*. Cornell University Press.

MOFA. (2023). *White Paper on Development Cooperation 2021.* https://www.mofa.go.jp/policy/oda/page22e_001039.html

No to ProSavana Campaign. (2017). *No to ProSavana campaign: Peoples' declaration.* https://www.farmlandgrab.org/27603

No to ProSavana Campaign (2018). Tokyo Declaration: We reiterate the rejection of ProSavana and MATOPIBA and defend the food sovereignty of the peoples. https://www.farmlandgrab.org/post/view/28608-tokyo-declaration-we-reiterate-the-rejection-of-prosavana-and-matopiba-and-defend-the-food-sovereignty-of-the-peoples

Perin, V.P. (2020). The speed of the political is not that of the scientific: on the time of development in an agricultural technology transfer program1. *VIBRANT - Vibrant Virtual Brazilian Anthropology*, 17. https://doi.org/10.1590/1809-43412020v17a356

Román-Alcalá, K. (2015). *The role of Japan in Overseas Agricultural Investment: Case of ProSAVANA project in Mozambique.* Thailandia: BICAS, MOSAIC Research Project, LDPI, RCSD Chiang Mai University y Transnational Institute. https://www.eur.nl/sites/corporate/files/CMCP_82-Okada.pdf

Sánchez, G. (2016). Sociedad civil y cooperación internacional. En: E. Ponce, S. Lucatello y R. Velázquez (Coords.), *Teoría y práctica de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Una perspectiva desde México* (pp. 197-211). Centro de Gestión y Cooperación Internacional para el Desarrollo (CGCID); Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI); Red Mexicana de Cooperación Internacional y Desarrollo (REMECID).

Schwartz, F. (2002). Civil Society in Japan Reconsidered. *Japanese Journal of Political Science,* 3(2): 195-215. http://doi.org/10.1017/S1468109902002037

Shipton, L., & Dauvergne, P. (2021). The Politics of Transnational Advocacy Against Chinese, Indian, and Brazilian Extractive Projects in the Global South. *The Journal of Environment & Development*, 30(3): 240-264. https://doi.org/10.1177/10704965211019083

UNAC. (2012). UNAC Statement on the ProSavana Programme. https://web.ua.es/es/giecryal/documentos/unac.pdf

UNAC *et al*. (2013). *Open Letter from Mozambican civil society organisations and movements to the presidents of Mozambique and Brazil and the Prime Minister of Japan.* https://www.farmlandgrab.org/22150

UNAC. (2014). *The Nampula Declaration.* https://www.farmlandgrab.org/post/view/23474-unac-s-nampula-declaration

UNAC. (2014b). *No to ProSavana! Launch of national campaign*. https://www.farmlandgrab.org/23577

Via Campesina (2014). *Mozambique: Civil society organizations decided to globalize the 'No to ProSavana' campaign and promise to give legal responsibility to perperators.* https://www.farmlandgrab.org/23758

Cooperación internacional, el caso de la República de Corea: Del receptor al donante

Su Jin Lim
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Universidad de Colima

Resumen

La República de Corea es uno de los principales países en materia de cooperación internacional, tal es así que hoy gestiona cerca de dos mil actividades de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD, por sus siglas en español) en beneficio de noventa países del mundo. Sin embargo, hace apenas medio siglo este país de Asia Pacífico era uno de los principales receptores de AOD internacional. Es así, que este capítulo examina el proceso por el cual la República de Corea se convirtió en un importante país donante, ya que durante varias décadas del siglo XX fue un país receptor. Para este objetivo se abordan las distintas formas de apoyo que recibía cuando era un país receptor, y qué tipos de AOD realiza hoy a otros países después de convertirse en un país donante.

Introducción

De acuerdo con información de Korea Official Development Assistance para el año 2022 la República de Corea (en adelante Corea) había realizado un total 1 765 actividades de Ayuda Oficial al Desa-

rrollo (AOD, por sus siglas en español) para 88 países, destinando, para el mismo año, un presupuesto de más de tres millones de dólares estadounidenses para estas actividades. Desde su incorporación al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD, por sus siglas en español) en 2009, este país de Asia se convirtió en uno de los principales donantes del mundo. Sin embargo, cabe señalar que hace 70 años Corea era uno de los países más pobres, por lo que recibía diversas ayudas de otras naciones. Ante esa situación, uno de los factores que le permitió lograr un rápido crecimiento económico, en una situación en que todo el país estaba devastado por la Guerra de Corea (1950 a 1953) que estalló casi simultáneamente con el final del período colonial japonés (1910-1945), fue la ayuda proporcionada por distintas organizaciones del mundo; ayuda que le ha permitido a Corea ser hoy uno de los principales países del mundo.

Este capítulo examina el proceso por el cual Corea se ha convertido en un importante país donante, toda vez que durante varias décadas del siglo XX fue uno de los principales países receptores. Para esto se abordan las distintas formas de apoyo que recibía cuando era un país receptor, y qué tipos de AOD realiza a otros países después de convertirse en un país donante.

Respetando la cronología de los hechos, este capítulo se estructura en tres partes. En primer lugar, explica la historia de la República de Corea como país receptor de ayuda internacional durante el periodo de la Guerra de Corea (1950 a 1953) y la década de 1960. En un segundo momento se comenta el proceso por el cual la República de Corea pasó de ser un receptor de ayuda internacional a un contribuyente a través de diversas agencias y actividades. Por último, se detalla el AOD en que participa actualmente la República de Corea, junto con los datos oficiales de la agencia de cooperación internacional de Corea.

El país más pobre, la República de Corea: Historia como país receptor

Cuando terminó la Guerra de Corea en 1953, el ingreso per cápita de este país era de solo 63 dólares estadounidenses, siendo en esas fechas uno de los países más pobres del mundo (National Archives

of Korea, s.f. a). La guerra, que duró de 1950 a 1953, destruyó toda la infraestructura industrial y causó un gran número de víctimas, y se produjeron numerosos huérfanos de guerra y refugiados. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial en 1945, estalló en Corea una guerra que parecía poco probable volviera a suceder, y el daño fue tan extenso que parecía difícil encontrar alguna esperanza de recuperación después de este conflicto bélico.

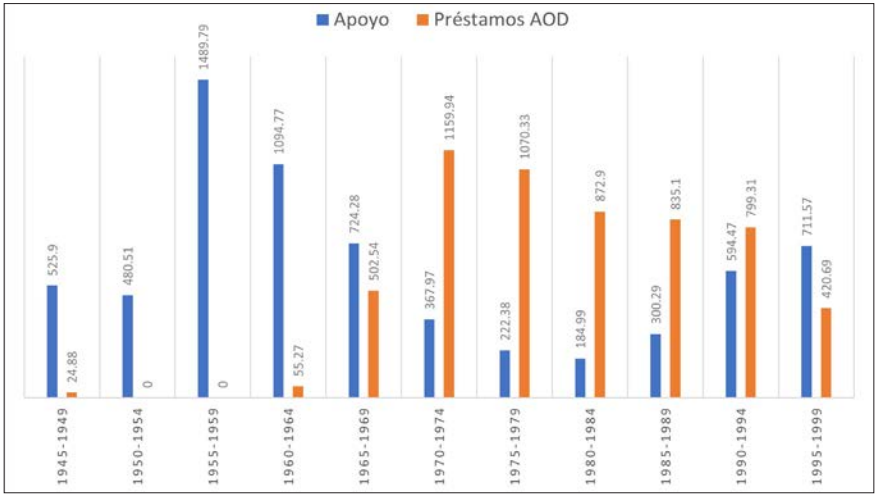
En ese momento, Corea necesitaba desesperadamente apoyo y ayuda del extranjero, ya que se encontraba en una situación en que tenía que luchar de inmediato contra el hambre; situación en que la gente moría de hambre y frío ante la falta de base de infraestructura social o económica. Sin embargo, era algo que el gobierno coreano no podía resolver por sí solo, por lo que la ayuda exterior de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y otros países fue indispensable; las formas y tipos variaban. En esos años la ayuda se dividía en ayuda bilateral y multilateral: la ayuda bilateral se centraba en Estados Unidos principalmente, después participaron Japón, Francia y Alemania; por su parte, la ayuda multilateral llegó por medio de la ONU y sus agencias afiliadas (Korea Official Development Assistance, s.f. a).

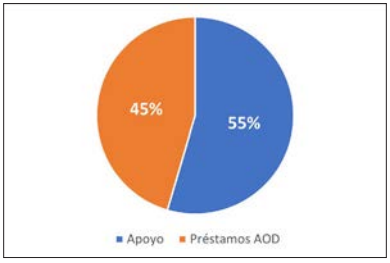
Mirando la historia de las fuentes de AOD que llegaron a Corea, el apoyo se mantuvo desde 1945 cuando Corea fue liberada del período colonial japonés, hasta 1999; pero recibió ayuda intensiva hasta las décadas de 1950 y 1960. Desde 1945 hasta 1999 la cantidad de AOD que recibió Corea fue de aproximadamente 12 600 millones de dólares, incluidas las donaciones (ayuda) y los préstamos de la misma AOD. Entre ellos, la ayuda no reembolsable ascendió a 6 900 millones de dólares y los préstamos AOD a 5 700 millones de dólares (Suh *et al.*, 2022).

Después de 1945, la mayor parte de la ayuda exterior se basó en cooperación no reembolsable, pero la proporción de préstamos concesionales aumentó gradualmente después de la década de 1960. A partir de la década de 1970, la proporción de préstamos concesionales fue mayor que la de ayuda o donación. Esto se observa en la figura 1, donde vemos que las principales organizaciones de apoyo fueron la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) y agencias de la ONU. En el caso del primero, se puede decir que es representante de la ayuda

bilateral, y en el caso del segundo, que es representante de la ayuda multilateral. Además de Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), también participaron como países importantes en la ayuda bilateral el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), el Banco Asiático de Desarrollo (ADB, por su siglas en inglés), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés); todas estas organizaciones afiliadas a las Naciones Unidas que intervinieron activamente en la ayuda para Corea.

Figura 1
Trayectoria del cambio de la combinación AOD en Corea 1945-1999
(unidad: millón de USD)





Fuente: Elaboración propia con base en información de Korea Development Institute (s.f. a).

En el caso de la ayuda no reembolsable, se divide en apoyo material y apoyo técnico. El apoyo material incluía alimentos, medicinas y materias primas, siendo estos productos los que la sociedad y la economía coreana necesitaban inmediatamente después del período colonial japonés y después de la Guerra de Corea.

Asimismo, según el número de socios de ayuda o de los actores que canalizaron los fondos, la ayuda y la cooperación, estos se dividieron en bilaterales y multilaterales. En el caso de AOD que se realizaron de 1945 a 1999, lo bilateral representó el 92%, mostrando una gran superioridad sobre el caso multilateral. Esto prueba el hecho de que Estados Unidos, que desempeñó un papel central en la ayuda bilateral en lugar de una institución afiliada a la ONU, que era la institución central de la ayuda multilateral, representó una parte mayor de la ayuda en forma de cooperación internacional en Corea.

En el caso de la ayuda bilateral, las proporciones de ayuda (52%) y préstamos (48%) fueron similares; mientras que, en el caso de lo multilateral, las ayudas (85%) fueron significativamente más altas que los préstamos (15%). Como se mencionó, la ayuda bilateral fue bastante superior a la ayuda multilateral (ver tabla 1).

Tabla 1
ODA bilateral y multilateral (unidad: millón de USD)

Total	Bilateral			Multilateral		
	Bilateral total	Ayuda	Préstamo concesional	Multilateral total	Ayuda	Préstamo concesional
12 632.53	11 674.01	6 076.61 (52%)	5 598.41 (48%)	957.52	814.93 (85%)	142.59 (15%)

Fuente: Elaboración propia con base en Korea Development Institute (s.f. b,c).

Después de la liberación: el Plan de Gobierno y Ayuda en Áreas Ocupadas

La primera ayuda que recibió Corea fue el Plan de Gobierno y Ayuda en Áreas Ocupadas (GARIOA, por sus siglas en inglés) administrado directamente por el gobierno de los Estados Unidos (EE. UU.) y que duró de 1945 a 1948. El objetivo principal era aliviar el malestar político posterior a la liberación y resolver el problema

de inflación causado por el exceso de moneda. En ese momento, Estados Unidos proporcionó alrededor de 409 millones de dólares (National Archives of Korea, s.f. a).

La ayuda de GARIOA estuvo centrada principalmente en alimentos, combustible sólido (carbón) y algodón como material de cobertura. Además, la introducción de fertilizantes se concentró en el sector agrícola, mientras que los medicamentos para el tratamiento de enfermedades epidémicas como el cólera y la malaria, así como para el tratamiento de la tuberculosis, se concentraron en el sector médico y sanitario. La cantidad de apoyos de 1945 a 1948 se muestran en la tabla 2.

Tabla 2
Escala de ayuda de GARIOA por año (unidad: USD)

1945	1946	1947	1948
4 934 206	49 495 614	175 371 199	179 592 809

Fuente: Elaboración propia con base en Korea Development Institute (s.f. d).

El propósito de la ayuda de GARIOA durante el período del gobierno militar de los EE.UU. (1945-1948) no fue contribuir a la reforma estructural de la economía, que comprendía la reestructuración económica, la reactivación industrial o el desarrollo de recursos para mantener el orden social, sino a través de la ayuda centrada en los suministros de emergencia necesarios para estabilizar los medios de subsistencia de las personas, como alimentos, suministros agrícolas y ropa; contribuyendo así a resolver la confusión y lograr la estabilidad externa desde el momento de la liberación hasta el establecimiento del gobierno coreano.

Período de la Guerra de Corea: CRIK, UNKRA, UNICEF, UNESCO

La ayuda de emergencia durante la Guerra de Corea estuvo dirigida por las Naciones Unidas y los Estados Unidos. Cuando estalló la Guerra de Corea en el año 1950, el Consejo de Seguridad de la ONU decidió brindar ayuda económica y militar a Corea de acuerdo con la resolución del Consejo Económico y Social. La asistencia de emergencia más representativa fue la Ayuda Civil en Corea (CRIK, de Civil Relief in Korea) y la Agencia de Reconstrucción de

Corea de la ONU (UNKRA, de United Nations Korean Reconstruction Agency).

Las Naciones Unidas acordaron brindar asistencia militar y económica a Corea del Sur durante la Guerra de Corea a través del Comando de Unificación bajo la jurisdicción de los Estados Unidos. Posteriormente, el 31 de julio de 1950, la resolución del Consejo de Seguridad de la ONU otorgó al Comando de Unificación la responsabilidad y autoridad para determinar la cantidad necesaria para la ayuda de emergencia para el pueblo coreano y establecer procedimientos para distribuir estos materiales localmente. En este proceso se estableció CRIK (National Institute of Korean History, s.f.).

En ese momento, el fondo se hizo con donaciones de gobiernos y organizaciones privadas, incluido Estados Unidos. En este plan participaron la Organización Mundial de la Salud, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, la Cruz Roja y Voluntarios de la Iglesia Mundial. De 1950 a 1956, este plan proporcionó varios artículos de socorro como alimentos, ropa y medicamentos para la ayuda de emergencia a las víctimas de la guerra. En el transcurso de seis años la cantidad de apoyo alcanzó los 460 millones de dólares. Aunque se trató de ayuda multilateral, la mayor parte de la financiación en ese momento la proporcionó Estados Unidos; la cantidad de apoyo se muestra en la tabla 3.

Tabla 3
Escala de ayuda de UN CRIK 1950-1956 (unidad: 1 000 USD)

1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956
9 376	74 447	155 532	158 787	50 191	14 024	331

Fuente: Elaboración propia con base en Korea Development Institute (s.f. e).

Mientras tanto, la quinta Asamblea General de las Naciones Unidas realizada el 1 de diciembre de 1950, emitió una resolución para revivir la economía coreana al nivel anterior a la guerra y, de acuerdo con la resolución se estableció la Agencia de Reconstrucción de Corea de las Naciones Unidas (UNKRA, por sus siglas en inglés), y se instruyó a la Fundación de Reconstrucción de Corea de las Naciones Unidas para llevar a cabo el proyecto de reconstrucción. La UNKRA tuvo como objetivo promover proyectos de reconstrucción para restaurar la economía coreana, la cual se había derrumbado

debido a la Guerra de Corea. Sin embargo, durante la guerra la falta de puertos e instalaciones de transporte disponibles centró las actividades en el socorro de emergencia para los civiles. Fue después de la firma del armisticio en 1953 que la Agencia de Reconstrucción de Corea de las Naciones Unidas comenzó a trabajar dinámicamente. A partir de ese momento, la UNKRA se centró en la restauración de las instalaciones industriales, de transporte y de comunicaciones de Corea y en la mejora de las instalaciones de vivienda, médicas y educativas. Entre ellos la mayor parte correspondió a los sectores de instalaciones de educación y telecomunicaciones; las actividades continuaron hasta 1960. La financiación inicial comenzó con un fondo de 70 millones de dólares recaudados por los países miembros y, hasta el año 1960 se proporcionaron a Corea alrededor de 120 millones de dólares de ayuda. La escala del apoyo de UNKRA por año la podemos ver en la tabla 4.

Tabla 4
Escala del apoyo de UNKRA por año, 1951-1960 (unidad: 1 000 USD)

Año	51/52	53	54	55	56	57	58	59	60
Valor	2 091	29 580	21 297	22 181	22 370	14 103	7 747	2 471	244

Fuente: Elaboración propia con base en National Institute of Korean History (s.f.).

En el caso de UNKRA, la duración de la ayuda fue mayor que la de CRIK, que se dio aproximadamente al mismo tiempo, pero la cantidad fue menor, ya que CRIK fue de 457 millones de dólares, mientras que UNKRA fue de sólo 122 millones de dólares.

Durante y después de la Guerra de Corea (1950-1953), hubo actividades de varias organizaciones afiliadas a la ONU, pero las más destacadas fueron el UNICEF y la UNESCO. El UNICEF fue la primera organización de las Naciones Unidas en apoyar a Corea al realizar una investigación sobre las condiciones reales de sus niños justo después del establecimiento del gobierno coreano en 1948. Inmediatamente después del estallido de la Guerra de Corea se pusieron en marcha proyectos de ayuda de emergencia para niños y mujeres, se proporcionaron alimentos a los refugiados y se vacunaron para prevenir enfermedades infecciosas. La tabla 5 muestra la cantidad de ayuda brindada a través de UNICEF de 1951 a 1980.

Tabla 5
Cantidad de ayuda brindada por UNICEF en Corea (1951-1980)
(unidad: 1 000 USD)

Año	1951-1975	1976	1977	1978	1979	1980	Total
Valor	17 281.1	824.6	414.2	483.8	571.5	697.3	20 272.5

Fuente: Suh *et al.* (2022).

En el caso de la UNESCO, Corea se unió a esta el 14 de junio de 1950, justo antes de la Guerra de Corea, recibiendo su apoyo inmediatamente después de que estalló el conflicto bélico. El principal proyecto de apoyo de la UNESCO fue en el campo de la educación, y la primera prioridad fue establecer una fábrica de impresión de libros de texto en cooperación con la Agencia de Reconstrucción de Corea en junio de 1951. Más tarde, en septiembre de 1952, se envió una delegación educativa conjunta y se publicó un informe titulado Reconstrucción educativa en Corea, para definir la dirección política del proyecto de reconstrucción educativa. Posteriormente se impulsó el establecimiento de diversas escuelas para la recuperación de la posguerra. Para la educación de idiomas extranjeros, se estableció el Instituto de Idiomas Extranjeros en la Universidad Nacional de Seúl, y en 1954 se creó el Centro de Educación Nueva Vida para fomentar líderes rurales. Además, se establecieron escuelas secundarias vocacionales en varias ciudades principales para enfocarse en la educación técnica. Mediante estas actividades, la UNESCO desempeñó un papel destacado en la reconstrucción de la educación en Corea después de la guerra.

Período de transición de la ayuda a los préstamos: desde la década de 1960

A partir de la década de 1960, lo que recibía Corea pasó de ayudas a préstamos. La forma de cooperación de ayuda a través de préstamos de agencias afiliadas a la ONU, establecidas para ayudar a Corea justo después de la Guerra de Corea en 1950, se dividió en apoyo material y apoyo técnico. El apoyo material seguía siendo alimentos, medicinas, materias primas, entre otros, al igual que en el período inmediatamente posterior a la guerra.

En particular, en el caso de los alimentos, el trigo, el maíz, la cebada y el algodón fueron apoyados desde los Estados Unidos a través de la Ley Pública No. 480 (PL 480) de 1956 a 1971. Esta ley fue enmendada después de 1966 como la Ley de Alimentos para la Paz. A través de esta ley, los productos agrícolas excedentes de los Estados Unidos podrían ingresar a Corea como ayuda. Las materias primas junto con medicamento también fueron elementos esenciales en la reconstrucción de la posguerra. La tabla 6 muestra la cantidad de ayuda brindada a través de la PL 480.

Tabla 6
Valor de ayuda brindada a través de PL 480 (1956-1971)
(unidad: 1 000 USD)

Total	Arroz	Trigo	Cebada	Algodón	Sebo	Otro
795 750	26 840	345 213	49 212	330 635	18 509	25 341

Fuente: Elaboración propia con base en Korea Development Institute (s.f. f).

Como se muestra en la tabla 6, entre los granos básicos, los rubros que recibieron mayor apoyo fueron el trigo, que en ese momento estaba en la fase de sobreproducción en los EE.UU., y el algodón crudo, que se necesitaba de inmediato para la confección de ropa. En ese momento, Corea se encontraba en un estado de hambruna y pobreza, por lo que los granos y el algodón crudo que llegaron en forma de ayuda brindaban apoyo práctico a la mayoría de la gente. En particular, en el caso de los coreanos, aunque el arroz era el alimento básico, la mayoría en ese momento no tenía más remedio que comer trigo proporcionado en forma de raciones.

La ayuda técnica comenzó en la década de 1960 junto con la ayuda para la alimentación y los artículos de necesidades diarias. Las ayudas a los medios técnicos se centraron en los apoyos a las infraestructuras industriales. Con base en los recursos financieros provenientes de la cooperación multilateral y bilateral, se construyeron fábricas que se convirtieron en industrias clave de Corea y se edificaron instalaciones industriales. De esta manera, se construyeron fábricas capaces de producir fertilizantes, enfocándose en la estructura económica coreana, que en ese momento estaba centrada en la agricultura, pero, primero se construyeron fábricas de industria ligera enfocadas en las necesidades básicas diarias.

La asistencia técnica se brindó en forma de invitación o envío de los técnicos e instalación de proyectos. Los fondos de ayuda técnica se recibieron por sector económico, y el detalle se muestra en la tabla 7.

Tabla 7
Volumen de los fondos de ayuda técnica por sector económico, 1950-1977 (unidad: 1 000 USD)

Sector	Industria minera	agricultura, silvicultura y pesca	Educación	Administración pública	Transporte	Salud	Bienestar social	Otros	Total
Volumen	73 624	49 677	31 895	22 379	20 493	26 329	11 735	19 026	255 158

Fuente: Elaboración propia con base en Korea Development Institute (s.f. g).

La tabla 7 muestra el capital tecnológico que ingresó por medio de la ayuda exterior de 1950 a 1977. En general, la ayuda técnica continuó activamente desde de 1960 hasta la década de 1970; el sector que recibió el apoyo más activo fue la industria minera.

A diferencia del caso de la ayuda no reembolsable, en la que Estados Unidos representó una gran proporción, la cooperación técnica se financió más por Japón (ver tabla 8).

Tabla 8
Valor de cooperación técnica que ha brindada a Corea (unidad: millón de USD)

País	Valor de cooperación técnica	País	Valor de cooperación técnica
Japón	1 021.6	Inglaterra	7.8
Alemania	559.7	Holanda	16.2
Francia	95.6	Australia	10.1
EE.UU.	77.8	Otros	13.9
Austria	49.3	Organizaciones internacional	133.4

Fuente: Elaboración propia con base en Korea Development Institute (s.f. a).

Se percibe que, durante casi 40 años, de 1960 a 1999, Japón, seguido de Alemania, Francia y Estados Unidos, brindaron apoyo técnico significativo a Corea. En el caso del apoyo técnico, la mayor parte fue proporcionado a través de préstamos de AOD.

En el sector de la asistencia técnica, los principales proyectos que se pueden mencionar son la construcción de plantas siderúrgicas y la construcción de carreteras. Dado que la autoproducción de acero era indispensable para Corea al comienzo de la industrialización, la construcción de una planta siderúrgica era necesaria. En ese momento, se solicitaron préstamos de varios países, incluido el Banco Mundial, pero los fondos se recaudaron con dificultad y fueron rechazados por falta de rentabilidad. Pero al fin Corea logró construir una acería en 1973 que hoy se llama Pohang Iron and Steel Company, o simplemente POSCO, con base en Pohang, siendo a la fecha el cuarto principal productor de acero mundial, y proveedor decisivo de la industria automovilística y de los astilleros navales surcoreanos desde hace más de cuarenta años. Con esto, en Corea se preparó la industria ligera a la industria pesada.

Lo mismo ocurrió con la construcción de carreteras, ya que después de la guerra, el sistema de transporte se concentró en los ferrocarriles con capacidad de baja velocidad. Aunque se necesitaban desesperadamente instalaciones de transporte terrestre, como autopistas, en aquel momento Corea no tenía la capacidad económica para construir infraestructura como carreteras. Al final hubo que traer préstamos de varios lugares con muchas dificultades y la Autopista No. 1 que conecta entre norte y sur de la península coreana se completó después de giros y vueltas. Con esta obra Corea obtuvo una movilidad más rápida y pudo fomentar los movimientos económicos dinámicamente.

Además de las instalaciones de capital social para las actividades de producción, los hospitales y las instituciones educativas también fueron instalaciones importantes. Después de la guerra, las instituciones médicas y educativas comenzaron a construirse en todo el devastado territorio coreano gracias a la ayuda de países extranjeros.

En el caso de las instalaciones médicas, Corea es considerado hoy un país avanzado en medicina, pero, en la década de 1950, ese sueño estaba lejos, ya que durante la Guerra de Corea perdieron la vida alrededor de 1.5 millones de personas, siendo de esos un millón coreanos, pues se carecía de instalaciones, personal médico y medicamentos para atenderlos. Después del estallido de la guerra, Suecia envió un buque de hospital militar a Busan, mientras que Dinamarca envió barcos hospitales de la Cruz Roja a los puertos de Busan e Incheon. Noruega por su parte envió un hospital quirúrgico móvil a una unidad subordinada del 1er Cuerpo de los EE.UU. para brindar apoyo médico y tratar a los civiles. Aproximadamente 2.1 millones de heridos de guerra, incluidos civiles, fueron atendidos en estas instalaciones. Sin embargo, a pesar de este apoyo, se reportaban muchos muertos a casusa de la guerra y había pacientes refugiados que necesitaban hospitalización. Para 1953, con la firma de un armisticio los grupos de apoyo médico daneses y noruegos se retiraron, mientras que el equipo médico de Suecia permaneció en misión hasta 1957; Corea les pidió a estos tres países escandinavos que continuarán con actividades de apoyo médico.

Por lo anterior, esos tres países escandinavos acordaron establecer el Centro Médico Central (renombrado Centro Médico Nacional en 1960 y hoy Centro Médico Central) en Seúl que, junto con la UNKRA, compartieron costos operativos anuales de 1.5 millones dólares en cada parte para sumar tres millones dólares. Establecido con el propósito de curar el dolor y las heridas de la guerra, el Centro Médico Central fue transferido al gobierno coreano en 1968 (National Archives of Korea, s.f. b).

Además de esto, se construyeron varias instituciones médicas después de la guerra con ayuda extranjera, la mayoría de las cuales eran ayuda privada por parte de grupos religiosos. Sin duda las instalaciones médicas construidas en ese momento sentaron las bases para el nivel médico que tiene hoy Corea.

Junto con el sector médico, la mayor parte del sector educativo, sobre todo la construcción de escuelas se realizó por medio de ayuda en lugar de préstamos. En particular, la construcción de escuelas por parte de misiones de grupos religiosos se realizó en varias partes del país. La mayoría de las escuelas misioneras cons-

truidas en Corea a fines del siglo XX se basaron en el cristianismo y el catolicismo, ya que los principales donantes de ayuda en ese momento eran Estados Unidos, Alemania y Francia. La mayor parte del apoyo fue a nivel religioso, pero el gobierno intervino directamente para construir instituciones educativas. En particular, en el caso de las instituciones de educación superior, debido a los costos de construcción y mantenimiento, los grupos religiosos no tuvieron más remedio que tener limitaciones, y Korea Institute of Science and Technology (KIST, por sus siglas en inglés) es un ejemplo representativo de una institución educativa construida con apoyo intergubernamental.

En ese momento no había instituciones educativas científicas integrales en Corea, siendo hasta principios de la década de 1960 cuando se comenzó a discutir el establecimiento de un instituto nacional de investigación; era claro que, para que el desarrollo económico a través de la industria tuviera éxito, lo primero que se necesitaba era tecnología. Se requería entonces con urgencia el establecimiento de un instituto de investigación para desarrollar la tecnología adecuada para la industrialización. Sin embargo, el problema era el costo, pues el gobierno que aún no salía de la pobreza absoluta, podía hacerlo por sí solo. Al final, el gobierno coreano sentó las bases para recibir ayuda en educación de los Estados Unidos por medio de la participación en la guerra de Vietnam, y en 1965 el gobierno de los EE.UU. recaudó 10 millones de dólares, y el gobierno coreano recaudó 10 millones de dólares, recursos con los cuales surgiría en los siguientes años el Instituto Nacional de Ciencias y Tecnología de Corea (KIST) dedicada a la ciencia y la tecnología avanzada.

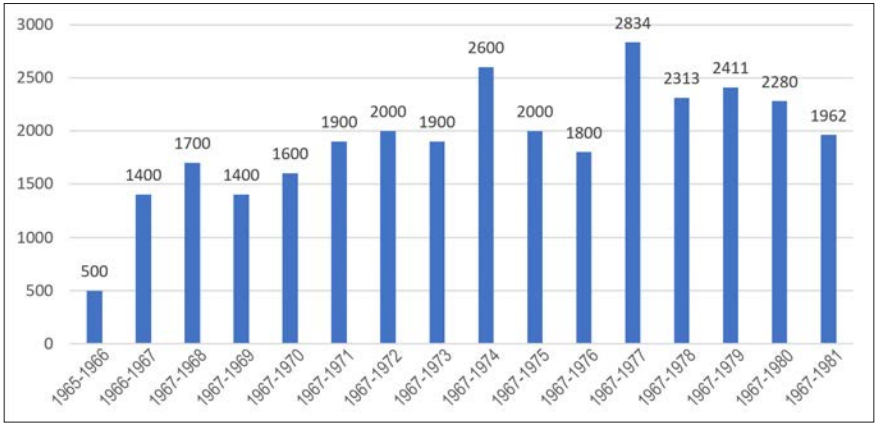
Nacido a través de la cooperación internacional entre los gobiernos de los dos países, KIST desempeñó un papel fundamental para ayudar a la economía coreana a construir una estructura basada en la tecnología. En otras palabras, Corea, que era el país más pobre del mundo después de la guerra, se convirtió en una potencia tecnológica. De hecho, según los resultados de una evaluación de las capacidades científicas y tecnológicas de 30 países miembros de la OCDE en 2015, Corea ocupó el quinto lugar en competitividad científica y tecnológica, después de Suiza, Estados

Unidos, Japón y Alemania. El KIST desempeñó un papel importante al permitir que Corea poseyera capacidades científicas y tecnológicas avanzadas, siendo este instituto la cuna de la ciencia y la tecnología en Corea, y base de la ciencia y la tecnología que permitió a este país el desarrollo económico y la industrialización.

Uno de los ejemplos de fuente de cooperación internacional en el sector educativo es la Peace Corps., que es el Cuerpo de Paz de los Estados Unidos, fundado en los EE.UU., el 1 de marzo de 1961, y que hoy sigue operando en muchos países del tercer mundo. Entre 1966 y 1981 llegaron a Corea 2 000 personas de este Cuerpo de Paz, trabajaron con el objetivo no político y no relacionado con la Guerra Fría solo para promover la paz mundial y las relaciones amistosas.

La Peace Corps. centró sus actividades en la educación inglesa y la salud pública en acuerdo entre los gobiernos de Corea y Estados Unidos, tareas que el gobierno coreano determinó eran las más urgentes en ese momento. La educación en inglés se llevó a cabo en los cursos de educación secundaria y superior, y los proyectos de salud pública se centraron en el control y la erradicación de la tuberculosis (Sung-Min, 2019). La escala de la ayuda de la Peace Corps. enviada a Corea de 1961 a 1981 se muestra en la figura 2.

Figura 2
Ayuda por la Peace Corps. en Corea 1965-1981 (unidad: 1 000 USD)



Fuente: Información de Servicio de Serie Temporal de Política Económica de Korea Development Institute (s.f. h).

En el caso de la ayuda al sector técnico, esta se brindó a través de préstamos concesionales en lugar de donaciones, por lo que la historia de recibir ayuda técnica comenzó en la década de 1960; un poco más tarde que la ayuda de donación que priorizaba el suministro de alimentos o artículos de primera necesidad. En EE.UU., con el establecimiento de USAID, se dedicó la ayuda a Corea a través de préstamos. Por supuesto, durante este período, no solo la ayuda técnica, sino también los beneficios de asistencia social en alimentos y educación continuaron en el mismo periodo. Si se limita a la parte de ayuda técnica, no sólo Estados Unidos sino también Japón, Francia y Alemania participaron como países principales (ver tabla 9).

Tabla 9
Volumen y proporción de ayuda y préstamo en Corea según los donantes (1945-1999) (Unidad: millón de USD)

Total		EE.UU.	Japón	Alemania	Francia	Austria	Otros
6 076.61 (100%)	Ayuda	3 899.35 (64.17%)	1 353.31 (22.27%)	580.33 (9.55%)	96.85 (1.59%)	52.66 (0.87%)	94.11 (1.55%)
5 450.06 (100%)	Préstamo	1 485.14 (27.25%)	3 698.5 (67.86%)	254.6 (4.67%)	4.61 (0.08%)	0.11 -	6.22 (0.11%)
11 562.67 (100%)	Total	5 384.49 (46.71%)	5 051.81 (43.83%)	834.93 (7.24%)	101.46 (0.88%)	52.77 (0.46%)	136.22 (1.18%)

Fuente: Suh *et al.* (2022).

Como puede apreciarse en la tabla 9, en el caso de las ayudas, Estados Unidos ocupó el primer lugar con una diferencia mayor que otros países, pero en el caso de los préstamos AOD, Japón parece representar la mayor parte; esto también se ha explicado en el apartado anterior. Los fondos recibidos a través de préstamos AOD se invirtieron en sectores tecnológicos y de construcción de capital social general a gran escala, aspecto diferente de las décadas de 1950 y 1960, cuando los recursos financieros recibidos por medio de ayuda se concentraron en bienestar, salud y educación (ver tabla 10).

Atendiendo la tabla 10, existe una clara diferencia en las áreas de apoyo a Corea entre EE.UU. y Japón. Los tres países que han brindado una ayuda significativa a Corea desde la década de 1950, Estados Unidos, Alemania y Francia, representan una por-

ción mucho mayor de la ayuda en forma de no reembolsable que de los préstamos; mientras que la ayuda de Japón es mayor en forma de préstamos. Además, la mayoría de los préstamos parecen haberse invertido en el campo de la cooperación técnica.

Tabla 10

ODA principal en Corea según país y tipo 1945-1999
(Unidad: millón de USD)

	Ayuda[1]	Cooperación técnica	Alimento	Préstamo[2]	Total[1+2]
Total	6 891.54	1 985.37	828.31	5 592.65	12 484.19
EE.UU.	3 889.35	77.82	497.12	1 485.14	5 384.49
Japón	1 353.31	1 021.59	313.63	3 698.50	5 051.81
Alemania	580.33	559.71	0.08	254.60	834.93
Francia	96.85	95.58	-	4.61	101.46
Austria	52.66	49.33		0.11	52.77

Fuente: Elaboración propia con base en Korea Development Institute (s.f. i).

En resumen, la historia de Corea como país receptor de AOD muestra que la proporción de ayuda en forma de subvenciones estuvo cerca del 100% inmediatamente después de la Guerra de Corea, pero a medida que avanzaban las décadas de 1960 y 1970, la proporción disminuyó gradualmente mientras que la proporción de préstamos aumentó. Si atendemos a las ayudas recibidas durante 45 años desde 1954 hasta 1999, independientemente de la franja horaria, las ayudas no reembolsables representaron el 54.6% y los préstamos el 45.4%, sin que exista una diferencia significativa entre ambas.

Inicios de la historia como país donante

Corea, que era uno de los países más pobres del mundo en la década de 1950 y que recibió ayuda internacional, comenzó a proporcionar AOD en 1963 cuando aún era pobre. El primer paso fue invitar a pasantes extranjeros y enviar expertos al exterior. Después de un rápido crecimiento, cuando la economía comenzó a estabilizarse en la década de 1980, el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Económico (Economic Development Cooperation Fund, EDCF por sus siglas en inglés) se estableció en 1987 para

expandir sus actividades como país donante. En 1991, se fundó la Agencia de Cooperación Internacional de Corea (KOICA, por sus siglas en inglés) que actualmente desempeña un papel clave en la donación de AOD de Corea. En 1992, se cambió el estatus a país contribuyente neto, donante neto de ayuda en el campo de la cooperación técnica; esto significa participar solo en donaciones en ausencia de cualquier fuente de ayuda, sin recibir ningún apoyo. En la historia de la AOD mundial, Corea se convirtió en el primer país en cambiar su condición de receptor puro a donante puro. En 1995, Corea fue excluida de la lista de receptores de préstamos de desarrollo del Banco Mundial, luego, en 2009, se unió al Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), un club de países donantes de la OCDE para contribuir más activamente. Veamos más de cerca a los principales fondos e instituciones.

a) Creación del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Económico. El Fondo de Cooperación para el Desarrollo Económico es un fondo de política dentro del Export-Import Bank of Korea establecido para apoyar la industrialización y el desarrollo económico de los países en desarrollo y promover los intercambios económicos entre Corea y estos países. Aunque el organismo gestor del fondo es el Ministerio de Economía y Finanzas, el Export-Import Bank of Korea, encomendado por el Ministerio de Economía y Finanzas, está a cargo del fondo denominado EDCF.

El EDCF, que está a cargo de la ayuda reembolsable entre las ODA, ha apoyado 251 proyectos en 46 países en desarrollo desde su establecimiento en 1987 hasta finales de 2011. Este fondo está a cargo de respaldar varios préstamos a gobiernos o corporaciones en países en desarrollo, como préstamos para equipos y préstamos para proyectos privados, así como préstamos para la construcción de instalaciones de capital general social, como instalaciones de agua y alcantarillado; hospitales y transporte, que son la base del desarrollo económico.

Además del apoyo independiente, está el apoyo a la cofinanciación que participa en la financiación de proyectos en países en desarrollo junto con las principales organizaciones bancarias multilaterales como el Banco Asiático de Desarrollo (ADB, por sus siglas en inglés), el Banco Interamericano de Desarrollo (IDB, por

sus siglas en inglés) y el Banco Mundial (BM). Por lo general, este fondo tiene un carácter similar a USAID, que fue el eje central de las organizaciones de ayuda cuando Corea era un país receptor.

El fondo consta de préstamos para proyectos de desarrollo, préstamos para asociaciones público-privadas, préstamos para programas, préstamos para el desarrollo sectorial, préstamos para equipos, préstamos para instituciones financieras internacionales de desarrollo y préstamos para el sector privado.

b) La Agencia de Cooperación Internacional de Corea como eje principal. Desde su establecimiento en 1991, la Agencia de Cooperación Internacional de Corea (KOICA por sus siglas en inglés) desempeña el papel más importante en la donación de ayuda de Corea. El artículo primero de la Ley de la Agencia de Cooperación Internacional de Corea establece claramente su propósito; es decir, menciona su objetivo principal:

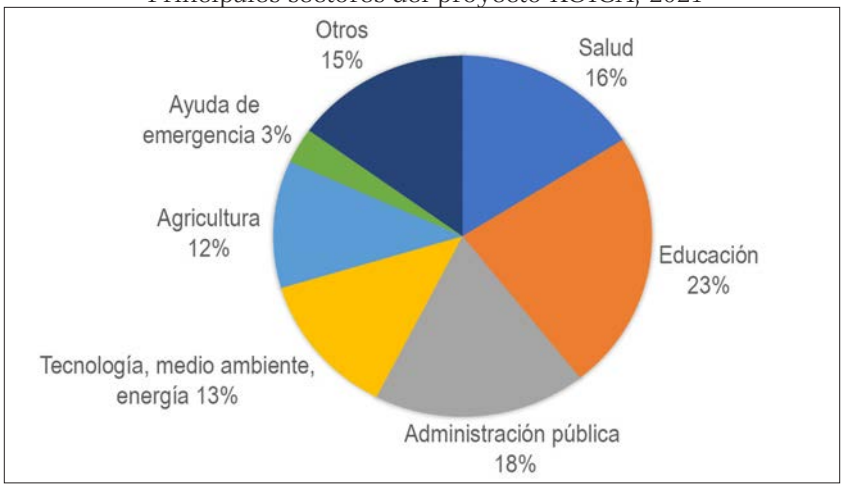
> Esta ley establece la Agencia de Cooperación Internacional de Corea para promover la cooperación amistosa y los intercambios mutuos entre la República de Corea y los países en desarrollo, reducir la pobreza, mejorar la calidad de vida y lograr el desarrollo sostenible y el humanitarismo en los países en desarrollo, y llevar a cabo varios proyectos de cooperación internacional para el desarrollo (The Korean Law Information Center, s.f.).

Durante los últimos 30 años se han inyectado aproximadamente 7 300 millones de dólares de fondos de ODA en 180 países. La escala de apoyo, que era menos de 30 millones de dólares por año al momento de su establecimiento, supera a partir de 2020 los 650 millones de dólares por año. Los principales rubros son educación, atención de la salud, administración pública, tecnología, medio ambiente y energía; agricultura, silvicultura y pesca, y la ayuda de emergencia.

Junto con la ayuda económica, Corea está compartiendo su experiencia de desarrollo económico exitoso con los países en desarrollo. Los proyectos de KOICA son diversos en cada país y en cada campo, y se clasifican en: proyectos de cooperación internacional; proyectos de formación global; proyectos de voluntariado en el extranjero que fomentan varios proyectos de talento global;

proyectos innovadores de cooperación para el desarrollo; proyectos de cooperación de la sociedad civil; proyectos de ayuda humanitaria; y, proyectos de erradicación internacional de enfermedades.

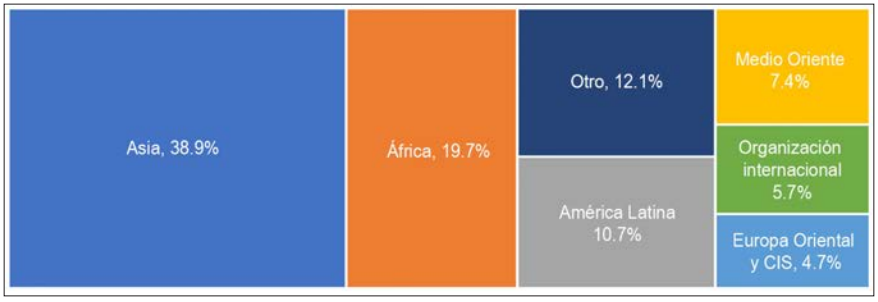
Figura 3
Principales sectores del proyecto KOICA, 2021



Fuente: Elaboración propia con base en Korea Official Development Assistance (s.f. b).

Las cooperaciones a través de KOICA en su mayoría están orientadas a préstamos, y la distribución regional acumulada de las cooperaciones de 2001 a 2020 muestra una alta proporción en Asia y África; de tal manera que Asia representa el 38.9% de las contribuciones totales, seguida de los países africanos con el 19.7%.

Figura 4
Distribución regional acumulada de AOD KOICA de 2001 a 2020



Fuente: Elaboración propia con base en Korea Official Development Assistance (s.f. b).

AOD coreano en la actualidad

Además del apoyo a través del Fondo de Cooperación Económica y KOICA, el gobierno coreano y el sector privado llevan a cabo hoy varios tipos de proyectos de AOD. A partir de 2021 el monto del apoyo de la AOD (basado en el monto equivalente de las donaciones) alcanzó los 2860 millones de dólares, un aumento de 610 millones de dólares (26.9%) con respecto al año anterior; este es el mayor aumento desde que Corea se unió al CAD de la OCDE. En la forma de ayuda, la ayuda bilateral es más dominante que la ayuda multilateral, con un 75.1% de ayuda bilateral y un 24.9% de ayuda multilateral en 2021, respectivamente.

En la distribución regional de AOD coreano, Asia representa la mayor proporción, lo que puede interpretarse como resultado de la accesibilidad geográfica y la intimidad cultural. Así pues, en 2021, el 47.3% (101.4 millones de dólares) de la ayuda total de la AOD se invirtió en Asia. Le sigue el 24.3% (52.2 millones de dólares) de inversión en África, superando el 70% la proporción invertida en los dos continentes. Después está América Latina con 9.6%, Europa con 0.4%, Oceanía con 0.8% y un valor no distinguido regionalmente con 17.6%.

Los países pertenecientes a cada división regional donde más se desarrollan las actividades de ODA coreana, son los siguientes.

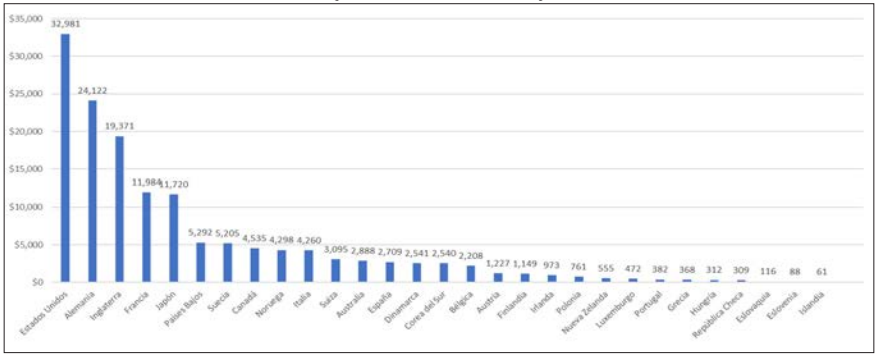
Tabla 11
Países de cada región en donde se desarrollan más las actividades de ODA coreana

Región	Países
Asia	Nepal, Bangladesh, Indonesia, Laos, Vietnam, Camboya, Mongolia, Sri Lanka, Pakistán, Myanmar, India, Filipinas
África	Ghana, Uganda, Ruanda, Egipto, Senegal, Tanzania, Etiopía
América Latina	Guatemala, Ecuador, Nicaragua, El Salvador, Rep. Dominicana, Honduras, Haití, Cuba
Medio oriente y CIS/CEI	Uzbekistán, Ucrania, Kirguistán, Tayikistán

Fuente: Elaboración propia con base en Korea Official Development Assistance (s.f. c).

Han pasado más de 10 años desde que Corea se unió al CAD de la OCDE, y las actividades de AOD de Corea se están expandiendo y profundizando a través de la cooperación con varias organizaciones nacionales e internacionales. En términos de contribución neto de AOD, Estados Unidos es el mayor donante, proporcionando más de 32 mil millones de dólares; le siguen Alemania, Inglaterra, Japón y Francia. En 2019 el monto de la ayuda de Corea era de 2.5 mil millones, ocupando el puesto 15 entre los 29 países miembros del CAD (excluyendo la Unión Europea y 30 incluida la UE).

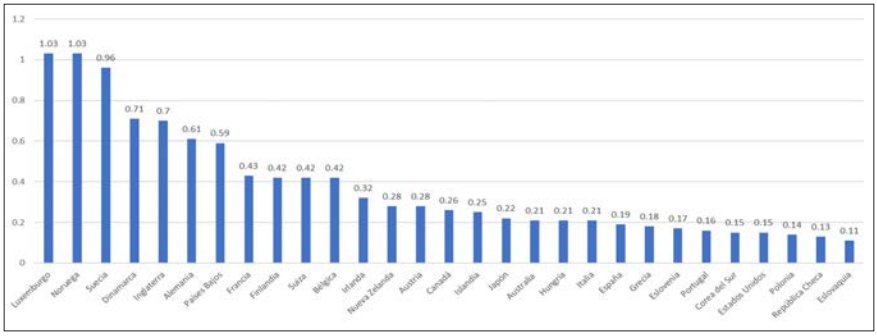
Figura 5
Volumen de AOD de los países miembros del CAD en 2019
(millones de USD)



Fuente: Elaboración propia con base en Korea Official Development Assistance (s.f. d).

En términos de la proporción de la AOD en la Renta Nacional Bruta (RNB), los países nórdicos como Luxemburgo, Noruega, Suecia y Dinamarca han superado la recomendación de la ONU del 0.7%, mostrando un alto porcentaje de la AOD en comparación con su nivel económico. Sin embargo, el promedio de todos los estados miembros del CAD es del 0.38% para el año 2019, menos de la mitad de la tasa recomendada por la ONU. Corea también muestra una cifra del 0.15% en el mismo año, que es inferior a la tasa recomendada por la ONU. Esta es una situación que Estados Unidos, el mayor país donante, tampoco puede evitar. En el caso de EE.UU., la proporción de su desembolso en AOD frente a la RNB se mantiene en 0.15%, al igual que Corea (ver figura 6).

Figura 6
Relación entre AOD y RNB en 2019 (basado en el ingreso neto, %)

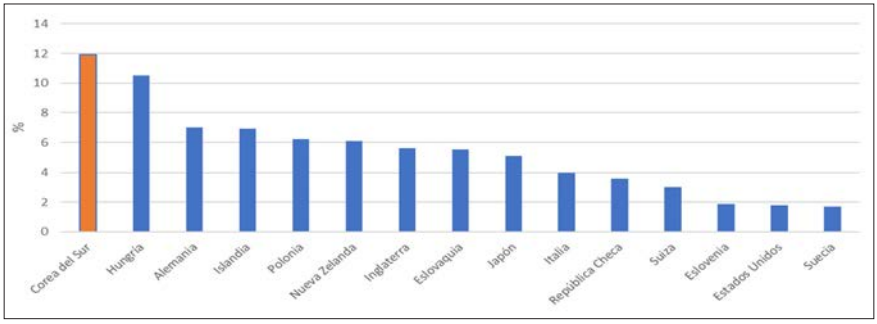


Fuente: Elaboración propia con base en Korea Official Development Assistance (s.f. d).

Sin embargo, el hecho esperanzador es que la tasa de crecimiento de las donaciones de AOD de parte de Corea desde el año 2010 al año 2019 es más alta que la de cualquier otro país miembro del CAD. Mientras que la tasa de crecimiento promedio de los países miembros del CAD es del 2.4%, en Corea alcanza el 11.9% (figura 7).

En conclusión, la escala de AOD de Corea es pequeña en comparación con Estados Unidos, Alemania y Francia, pero significa que el crecimiento de este país como donante progresa a un ritmo acelerado.

Figura 7
Tasa de crecimiento anual promedio de los desembolsos de AOD de los miembros del CAD de la OCDE 2010-2019 (%)



Fuente: Elaboración propia con base en Korea Official Development Assistance (s.f. e).

Conclusión

En este capítulo se abordó la trayectoria de la cooperación internacional de Corea no solo como receptor, sino también como donador. Durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo XX este país fue uno de los principales países que recibieron distintos tipos de ayuda internacional, ya que se encontraba entre las naciones más pobres del mundo, siendo dichas ayudas indispensables para la sobrevivencia de los coreanos. En este escenario, y a pesar de seguir siendo un país pobre, en 1963 Corea comenzó a proporcionar Ayuda Oficial para el Desarrollo y en 1992 cambió su estatus a país contribuyente neto; donante neto de ayuda sin recibir ningún apoyo. En la historia de la AOD mundial, este país se convirtió en el primero en cambiar su condición de receptor puro a donante puro.

Hoy la cantidad de AOD de Corea es pequeña en comparación con los países que tienen larga historia como donantes en el ámbito de ayuda oficial, sin embargo, el ritmo de crecimiento en escala de AOD de Corea se está acelerando. Bajo esta circunstancia se considera ya su potencia como donante en cooperación internacional y se espera su aportación más dinámica hacia los países y áreas en donde más se necesita.

Referencias

Korea Development Institute. (s.f. a). *Estadística de AOD.* https://epts.kdi.re.kr/foreign/oda

Korea Development Institute. (s.f. b). *Perfil de la AOD bilateral y multilateral.* https://epts.kdi.re.kr/foreign/oda/view?AID_TYPE=A&NUM=1904

Korea Development Institute. (s.f. c). *Estado de ODA por el tipo de fondo.* https://epts.kdi.re.kr/foreign/oda/view?AID_TYPE=A&NUM=1905

Korea Development Institute. (s.f. d). *Estado de los suministros de ayuda a través de GARIOA:1945-1948.* https://epts.kdi.re.kr/foreign/oda/view?AID_TYPE=B&NUM=1891

Korea Development Institute. (s.f. e) *Estado de introducción de los materiales de ayuda civil de UN CRIK: 1950-1956.* https://epts.kdi.re.kr/foreign/oda/view?AID_TYPE=B&NUM=1884

Korea Development Institute. (s.f. f). *Situación de los excedentes de productos agrícolas introducidos con la ayuda del PL480 (1956-1971)*. https://epts.kdi.re.kr/foreign/oda/view?AID_TYPE=B&NUM=1885

Korea Development Institute. (s.f. g). *Estado de introducción de fondos de asistencia técnica por sector*. https://epts.kdi.re.kr/foreign/oda/view?AID_TYPE=C&NUM=1879

Korea Development Institute. (s.f. h). *Ayuda de la Peace Corps. de EE.UU. 1965-1981*. https://epts.kdi.re.kr/foreign/oda/view?AID_TYPE=D&NUM=1860

Korea Development Institute. (s.f. i). *Tamaño de la AOD por agencias nacionales de 1945 a 1999 total*. https://epts.kdi.re.kr/foreign/oda/view?AID_TYPE=A&NUM=1903

Korea Official Development Assistance (s.f. a). *Korea as Aid Recipient*. https://www.odakorea.go.kr/ODAPage_2022/eng/cate02/L03_S01_01.jsp

Korea Official Development Assistance. (s.f. b). *Estado de AOD por país*. https://www.oda.go.kr/opo/favorites/region/detail.ao

Korea Official Development Assistance (s.f. c). *ODA donation by country*. https://www.odakorea.go.kr/countryProfile?ctryCode=NPL

Korea Official Development Assistance (s.f. d). *Korea's ODA flows: Latest trends*. https://www.odakorea.go.kr/ODAPage_2022/eng/cate02/L04_S01_01.jsp

Korea Official Development Assistance. (s.f. e). *Tasa de crecimiento de promedio anual de aportación de la AOD de los países miembros de CAD de la OCDE*. https://www.odakorea.go.kr/ODAPage_2022/category02/L03_S03_01.jsp

National Archives of Korea (s.f. a). *Recibir la ayuda internacional: Antes y después del establecimiento del gobierno de la República de Corea y en el período de la Guerra de Corea*. https://theme.archives.go.kr/next/photo/supplies01List.do

National Archives of Korea. (s.f. b). *La historia de Centro Médico Nacional*. https://theme.archives.go.kr/next/koreaOfRecord/centerHospital.do

National Institute of Korean History (s.f.). *Ayuda civil durante la guerra de Corea*. https://db.history.go.kr/item/level.do?levelId=fs_007_0020_0070_0020_0020

Suh, Joong-Hae *et al*. (2022). *Korea as aid recipient: Historical records and lessons learned*. National Research Council for Economics and Humanities and Social Sciences.

The Korean Law Information Center (s.f.). *Artículo 1 de la Ley de la Agencia de Cooperación Internacional de Corea*. https://www.law.go.kr/LSW/eng/engLsSc.do?menuId=2&section=lawNm&query=international+cooperation+korea&x=0&y=0#liBgcolor0

Yoon, Sung-Min (2019). *Activities of Peace Corps in Korea and its Implications*. Tesis de maestría. Universidad Nacional de Seúl.

Reseñas curriculares

Francisco Javier Haro Navejas

Doctor en relaciones transpacíficas por la Universidad de Colima. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores (nivel II) y profesor de tiempo completo de la Facultad de Economía de la Universidad de Colima. Ha ofrecido cursos en El Colegio de México y en la Universidad Autónoma de Barcelona.
Correo electrónico: fharo@ucol.mx

Raquel Isamara León de la Rosa

Doctora en relaciones transpacíficas por la Universidad de Colima. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores (nivel III). Profesora-investigadora de tiempo completo de la licenciatura en negocios internacionales y coordinadora de la especialidad en protocolo y desarrollo de negocios en mercados emergentes en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (México). Coordinadora de la E-school de la Korea Foundation Latin America en el capítulo de BUAP. Profesora invitada en cátedras internacionales en la Universidad Rafael Landiva (Guatemala), la Universidad de Tallinn (Estonia) y la Universidad de Vigo (España). Es miembro del Programa China y América Latina, del diálogo interamericano en Washington D.C., y directora del Observatorio de Política China.
Correo electrónico: raquel.leon@correo.buap.mx

Ticiana Amaral

Estudiante del doctorado en ciencias políticas en el Instituto de Estudios Políticos y Sociales (IESP/UERJ). Participa como investigadora en el proyecto *Panorama de China: economía, sociedad y relaciones internacionales* en el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA). Investigadora asociada al Laboratorio de Estudios en Economía Política de China (LabChina). Sus principales temas de estudio son: economía política internacional, economía política de China, cooperación internacional para el desarrollo, nueva ruta de la seda y política tributaria y sistema tributario en China.
Correo electrónico: ticiamaral19@gmail.com

Carlos R.S. Milani

Doctor en estudios del desarrollo en la École de Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS-Francia). Es profesor titular en IESP-Universidad Estatal de Río de Janeiro, investigador del CNPq (Productividad 1-B), Senior Fellow del Centro Brasileño de Relaciones Internacionales (CEBRI) y miembro de la Red de Ciencias Sociales del Clima (CSSN-Brown University, EE.UU.). Sus áreas de estudios son: política exterior comparada y poderes regionales, políticas de cooperación al desarrollo, relaciones Sur-Sur, política internacional en el campo de los derechos humanos y el cambio climático.
Correo electrónico: crsmilani@iesp.uerj.br

María Gabriela Gildo de la Cruz

Doctora en ciencias sociales por la Universidad de Colima. Es profesora-investigadora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Colima, con perfil deseable PROMEP. Es autora y co-autora de libros y de diversos capítulos. Su línea de investigación versa sobre sistemas políticos, poder político, gobernabilidad, partidos y elecciones.
Correo electrónico: mony@ucol.mx

María Elena Romero

Doctora en ciencias políticas y sociales con énfasis en relaciones internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Es profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Colima. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores (nivel I). Ha escrito varios artículos, un libro de capítulos y un libro. Su investigación se centra en la cooperación internacional para el desarrollo, buscando principalmente la experiencia japonesa en materia de ayuda oficial al desarrollo.
Correo electrónico: meromero@ucol.mx

Cristina Tapia Muro

Doctora en ciencias económico-administrativas con orientación en políticas públicas. Especialista en políticas públicas y justicia de género. Su línea de investigación es: género, participación, sociedad civil, clientelismo.
Correo electrónico: ctapia@ucol.mx

Su Jin Lim

Doctora en geografía por la Universidad Nacional de Seúl, Corea del Sur. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores de Investigadores y es profesora-investigadora de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Colima. Es autora de libros y artículos científicos en editoriales académicas tanto nacionales como internacionales. Su línea de investigación es la migración.
Correo electrónico: limsujin@ucol.mx

Cooperación internacional para el desarrollo. Los casos de China, Japón y Corea del Sur, de María Elena Romero Ortiz, Carlos R.S. Milani y Raquel Isamara León de la Rosa (coordinadores), fue editado en la Dirección General de Publicaciones de la Universidad de Colima, avenida Universidad 333, Colima, Colima, México, www.ucol.mx. La edición se terminó en diciembre de 2023. En la composición tipográfica se utilizó la familia ITC Veljovic Book. El tamaño del libro es de 22.5 cm de alto por 16 cm de ancho. Programa Editorial: Eréndira Cortés Ventura. Gestión administrativa: Inés Sandoval Venegas. Corrección: Miguel Ángel León Govea. Diseño de portada: Lizeth Maricruz Vázquez Viera. Diseño de interiores y cuidado de la edición: Myriam Cruz Calvario.

Los años 2020-2022, afectados por la pandemia del virus Sars-Cov2, fueron parteaguas para entender las diversas disciplinas y sus enfoques. La cooperación internacional para el desarrollo (CID), como una herramienta de la política internacional que busca promover un progreso más equilibrado, fue cuestionada en muchos sentidos, tanto como paradigma como en su práctica tradicional; sin embargo, ¿cómo sobrevivir sin la CID? Las constantes amenazas al desarrollo y a la capacidad de los Estados para alcanzar los objetivos del desarrollo sustentable y lograr lo propuesto en la Agenda 2030, pusieron a la CID como instrumento invaluable para contribuir a su logro.

En esta obra se propone la revisión y análisis del quehacer de tres donadores: China, Japón y Corea del Sur —cada país con características particulares de desarrollo y estrategias de cooperación—. Muestra un acercamiento a la cooperación, entendiendo el contexto en que iniciaron su práctica de oferentes y cómo han avanzado para institucionalizar sus principios y estrategias. China, Japón y Corea del Sur son los principales actores de la región Asia Pacífico, destinando importantes sumas no sólo a su propia región sino a crecientes necesidades de África, Medio Oriente y América Latina. Quien se interese en esta temática tendrá información sobre la trayectoria de estos donadores y entenderá cómo han contribuido a la construcción de modelos de desarrollo a partir de sus propias experiencias.

e-ISBN: 978-607-8814-98-5

Universidad de Colima

IESP.UERJ

Observatorio de la Política China