

CAPÍTULO 1. CHINA COMO DONANTE EMERGENTE Y ACTOR EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

1- China y su incorporación al sistema internacional de cooperación.

El ascenso de China como proveedor de financiación al desarrollo constituye uno de los fenómenos más transformadores del sistema internacional de cooperación en las últimas décadas. Aunque la República Popular China ha sido un proveedor de ayuda exterior desde comienzos de la década de 1950, su consolidación como actor central en la financiación internacional del desarrollo es un fenómeno relativamente reciente, estrechamente vinculado a su rápido crecimiento económico, a su proyección geopolítica global y a la expansión de su presencia financiera en el Sur Global durante el siglo XXI (García Roko, 2025; Liu y Li, 2025).

Este proceso no puede entenderse únicamente en términos cuantitativos —como un aumento del volumen de recursos movilizados—, sino que implica una transformación cualitativa de las normas, los instrumentos y los equilibrios que han estructurado tradicionalmente el orden internacional de la cooperación al desarrollo. En este sentido, la emergencia de China como proveedor de financiación desafía los pilares fundamentales del sistema construido tras la Segunda Guerra Mundial en torno a los donantes occidentales, las instituciones financieras internacionales y los estándares promovidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD¹) de la OCDE (Parks et al., 2025).

A diferencia de los donantes tradicionales, China no ha buscado integrarse plenamente en las estructuras existentes ni asumir el conjunto de normas, prácticas y obligaciones asociadas al régimen internacional de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) (Bulman et al., 2025). Por el contrario, ha desarrollado un enfoque propio de cooperación y financiación al desarrollo con “características chinas” (García Roko, 2025; Bräutigam, 2009), caracterizado por una combinación de préstamos, créditos oficiales, inversiones y asistencia técnica, gestionados principalmente por actores financieros estatales y articulados a través de relaciones bilaterales. Esta estrategia le ha permitido operar simultáneamente como donante, acreedor y socio económico, difuminando las fronteras clásicas entre ayuda, crédito e inversión.

La creciente centralidad de China en la provisión de financiación oficial ha tenido efectos sistémicos. En la actualidad, Pekín se ha convertido en el mayor acreedor oficial del mundo, superando individualmente a instituciones tradicionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional (Parks et al., 2025a). Sin embargo, este protagonismo no se traduce en una expansión proporcional de su Ayuda Oficial al Desarrollo en sentido estricto, sino en una marcada preferencia por instrumentos reembolsables. Esta configuración no solo dificulta la clasificación de la financiación china dentro de las categorías tradicionales del sistema de cooperación, sino que cuestiona

¹ El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD/DAC) es un foro internacional único que reúne a muchos de los mayores proveedores de ayuda, incluidos 34 miembros y miembros asociados (OECD, s.f.).

la centralidad misma de la AOD como instrumento dominante del desarrollo internacional.

Desde una perspectiva estructural, el ascenso de China ha contribuido a transformar la cooperación internacional al desarrollo en un espacio de competencia entre modelos. La coexistencia de enfoques divergentes —uno basado en normas multilaterales, concesionalidad y condicionalidad, y otro centrado en la flexibilidad, la bilateralidad y el crédito— ha erosionado el consenso normativo que durante décadas sostuvo el orden del ayuda liderado por Occidente (Watkins, 2021). La literatura reciente sugiere que la emergencia de China como proveedor alternativo no solo incrementa la competencia entre donantes, sino que ha empujado progresivamente a los actores tradicionales a adaptar y, en algunos casos, emular los instrumentos, objetivos y criterios característicos de la financiación china (Parks et al., 2025a; Dreher et al., 2022; Zeitz, 2021).

En particular, Zeitz (2021) aporta evidencia de que el Banco Mundial ha intensificado su cartera de proyectos de infraestructura —especialmente en los sectores de transporte y energía— aproximándose al enfoque característico de la cooperación china, tanto para mantener relevancia frente a los gobiernos receptores como por presiones internas orientadas a sostener el volumen de préstamos. Este proceso de adaptación refleja una pérdida de centralidad de los principios tradicionales de la ayuda y una mayor instrumentalización de la financiación al desarrollo.

Las prácticas consolidadas del régimen de cooperación respaldado por la OCDE y el CAD también se han visto alteradas en el plano normativo. La definición de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y de Otros Flujos Oficiales (OFO) formulada por la OCDE excluía en la práctica a los países de renta alta de la lista de receptores elegibles (Staur, 2023). No obstante, en julio de 2023, como parte de la “modernización” del denominado *Gentleman’s Agreement* sobre los Créditos a la Exportación con Apoyo Oficial, la OCDE flexibilizó las normas que regulan el crédito del sector oficial a prestatarios de países de renta alta (Council of the European Union, 2023). Esta modificación supone una ruptura significativa con los principios tradicionales del régimen de la ayuda y amplía el espacio de competencia con China.

De forma complementaria, en los últimos años se han observado recortes sustanciales en los presupuestos de Ayuda Oficial al Desarrollo entre los países occidentales. La AOD de los países miembros del CAD (DAC) de la OCDE ascendió a 214,5 mil millones de dólares (USD) en 2024, confirmando una caída del 6,0% en términos reales respecto a 2023. Además, solo cuatro países miembros superaron el objetivo de las Naciones Unidas de destinar el 0,7% de su RNB a AOD (OCDE, s.f)

El anuncio del fin oficial de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en marzo de 2025 por la administración Trump constituye un ejemplo paradigmático de esta reorientación estratégica (Satter & Psaledakis, 2025). El secretario de Estado, Marco Rubio, describió el nuevo enfoque como una estrategia que “prioriza el comercio frente a la ayuda, la oportunidad frente a la dependencia y la

inversión frente a la asistencia” (Hansler & McPhillips, 2025). Tendencias similares se observan en la Unión Europea y en países como Francia, el Reino Unido y Alemania, que han anunciado importantes recortes en la AOD (OCDE, 2025).

En conjunto, estas dinámicas apuntan a una reconfiguración profunda del régimen internacional de cooperación al desarrollo, en la que China actúa como catalizador de transformaciones tanto en las prácticas como en las normas del sistema. Este proceso tiene implicaciones particularmente relevantes para los países de renta media, que ocupan una posición ambigua dentro del orden internacional de la cooperación. A medida que muchos de estos países pierden acceso a la AOD tradicional como consecuencia de procesos de “graduación”, pero continúan enfrentando restricciones financieras estructurales, la financiación china emerge como una alternativa atractiva —aunque no exenta de riesgos— frente a los mecanismos multilaterales y occidentales (Bulman et al., 2025, p. 10).

En este contexto, analizar el papel de China como actor reconfigurador del orden de la cooperación resulta indispensable para comprender las dinámicas contemporáneas de endeudamiento, dependencia y margen de maniobra de economías como la argentina.

2. La divergencia china frente al modelo OCDE-DAC: normas y definición de ayuda

La reconfiguración del sistema internacional de cooperación al desarrollo impulsada por el ascenso de China se manifiesta de forma particularmente clara en el plano normativo y conceptual. Mientras que el orden tradicional de la ayuda se ha articulado en torno a las definiciones, estándares y mecanismos de coordinación promovidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, la aproximación china se caracteriza por una divergencia sustantiva respecto a estos marcos, tanto en la definición de qué constituye “ayuda” como en las normas que rigen su provisión (Parks et al., 2025a).

De acuerdo con los criterios del CAD, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) debe cumplir tres requisitos fundamentales: ser proporcionada por entidades del sector público, tener como objetivo principal la promoción del desarrollo económico y el bienestar social del país receptor, e incorporar un grado mínimo de concesionalidad (OECD, s. f.). Esta definición cumple una función central dentro del régimen internacional de la cooperación, al establecer una frontera clara entre ayuda, crédito e inversión y permitir la comparabilidad y coordinación entre donantes.

China, sin embargo, opera con una definición propia de ayuda exterior y financiación al desarrollo que no se ajusta plenamente a la distinción clásica entre AOD y Otros Flujos Oficiales (OOF) (Bräutigam, 2011). El carácter singular del modelo chino dificulta su comparación directa con las categorías tradicionales del sistema OCDE-DAC, especialmente en lo que respecta al grado de concesionalidad de sus instrumentos financieros. La ambigüedad de los documentos oficiales chinos refuerza esta dificultad: mientras algunos identifican explícitamente el componente de “ayuda” integrado en los

paquetes de préstamo, otros contabilizan el valor total del préstamo como asistencia, sin distinguir entre elementos concesionales y no concesionales.

Como consecuencia, una parte significativa de la literatura que analiza la cooperación china exclusivamente a través de los estándares de la AOD tiende a ofrecer explicaciones incompletas sobre las políticas y el comportamiento de China como financiador internacional. Muchos de los instrumentos utilizados por Pekín —en particular los préstamos concesionales— no encajan con claridad en la categoría de AOD, lo que limita la capacidad analítica de los marcos tradicionales para capturar la naturaleza real de su financiación al desarrollo (Dreher & Fuchs, 2015; Ye, 2022).

Esta divergencia normativa se ve reforzada por la posición de China respecto a los mecanismos internacionales de transparencia y reporte. En 2006, el Club de París invitó a China a incorporarse como miembro de pleno derecho dado su creciente importancia como acreedor soberano. China rechazó esta oferta y optó, en su lugar, por participar como “participante ad hoc” un estatus que la situaba sin obligación alguna de actuar con solidaridad con los miembros del Club de París ni siquiera de informar al Club de París sobre la gestión de sus actividades crediticias (Dreher et al., 2022, p. 65). En 2009, Pekín decidió no incorporarse al Sistema de Notificación de Acreedores (CRS) de la OCDE, un instrumento clave para el intercambio de información entre donantes y acreedores oficiales (Dreher et al., 2022, p. 64). Posteriormente, también rechazó adherirse a la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI), argumentando que los estándares de transparencia promovidos por los países occidentales responden a la lógica de la cooperación Norte–Sur y no deberían imponerse como norma a la cooperación Sur–Sur (Parks et al., 2025a; Tran, 2011).

Según Bräutigam (2009), el marcado grado de opacidad que caracteriza al portafolio financiero chino obedece, en parte, a que Pekín ha continuado tratando su programa de ayuda exterior como un verdadero “secreto de Estado” (Dreher et al., 2022, p. 71). Esta limitada transparencia se ve reforzada por un condicionante doméstico: pese al notable crecimiento económico experimentado durante las últimas cuatro décadas, China sigue situándose en niveles de renta media en términos per cápita, lo que reduce el margen político interno para justificar una ampliación significativa de la ayuda exterior y se traduce en un apoyo público relativamente limitado a este tipo de gasto (Dreher et al., 2022, p. 69). En este contexto, la creación de la China International Development Cooperation Agency (CIDCA) en 2018 puede interpretarse como un intento de reforzar la ayuda exterior como instrumento diplomático y de proyectar una mayor assertividad internacional mediante la utilización de canales tanto bilaterales como multilaterales. No obstante, la disponibilidad de información continúa siendo notablemente restringida: China publica únicamente estadísticas agregadas en libros blancos (*White papers on foreign aid*), sin ofrecer series completas actualizadas, de modo que los datos oficiales disponibles no se extienden más allá de 2019 (Kitano & Miyabayashi, 2023).

Desde el punto de vista normativo y discursivo, la República Popular China concibe la cooperación al desarrollo bajo los principios de no injerencia² y beneficio mutuo, presentando su modelo como una alternativa al Consenso de Washington (Watkins, 2021, p. 668). En la práctica, la ayuda china prioriza sectores como la infraestructura, la generación y el suministro de energía, las actividades industriales y mineras, y la tecnología de la información, y se encuentra estrechamente vinculada a contratistas chinos (Bräutigam, 2009; Dreher et al., 2018). Asimismo, se caracteriza por una mayor rapidez y eficiencia en la negociación, el desembolso y la ejecución de los proyectos, facilitada por la bilateralidad, los requisitos de contratación ligados a empresas chinas y unas exigencias menos estrictas en materia de evaluación ambiental y social (Watkins, 2021, p. 671).

La decisión de China de mantenerse al margen de los sistemas globales de reporte y transparencia en materia de financiación para el desarrollo ha generado frustración entre los donantes y acreedores tradicionales. A medida que la huella financiera de Pekín se ha expandido, los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (OCDE-DAC) y diversas instituciones multilaterales han tomado mayor conciencia de los beneficios potenciales de coordinarse con China. En particular, el establecimiento de un conjunto común de salvaguardas sociales, ambientales y fiduciarias permitiría reducir los incentivos a una “carrera hacia abajo” (race to the bottom), en la que los financiadores compiten ofreciendo menores exigencias regulatorias para atraer proyectos, enfrentando a unos actores con otros (Dreher et al., 2022, p. 66).

De forma complementaria, la reivindicación de su identidad como país del Sur Global permite a China presentarse como un proveedor de financiación alternativo al modelo occidental, diferenciado tanto del legado colonial como de la condicionalidad política asociada a la ayuda tradicional (García Roko, 2025; Lu, 2024). Esta combinación de divergencia normativa, opacidad estratégica y discurso de cooperación Sur–Sur refuerza la capacidad de China para operar fuera de los marcos tradicionales del régimen OCDE-DAC y constituye uno de los principales vectores de la reconfiguración contemporánea del sistema internacional de cooperación al desarrollo.

3. Instrumentos y arquitectura del financiamiento chino: del donante al acreedor

El ascenso de China como actor central en la financiación internacional del desarrollo se refleja no solo en la magnitud de los recursos movilizados, sino, de manera más significativa, en la naturaleza de los instrumentos empleados y en la arquitectura institucional que canaliza dichos flujos. En este sentido, el análisis de la cartera exterior china permite observar una transformación estructural del papel de Pekín en el sistema internacional de cooperación, que pasa de un perfil asociado a la ayuda concesional a uno

² Este principio de no injerencia en los asuntos internos de otros Estados también ha sido formulado en los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica de China, que el país mantiene de forma constante como uno de los pilares de su política exterior (Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 2024)

claramente dominado por el crédito oficial y otros instrumentos reembolsables, propios de un acreedor bilateral de alcance global.

En términos agregados, China se ha consolidado como el principal acreedor bilateral de numerosos países de renta baja y media. Entre 2000 y 2023, entidades oficiales chinas financiaron cerca de 32.000 proyectos en todo el mundo por un valor aproximado de 2,2 billones de dólares, una cifra muy superior a las estimaciones previas disponibles en la literatura (véase Figura 1) (Parks et al., 2025a). Esta expansión cuantitativa se acompaña de una diversificación geográfica sin precedentes, que refuerza la centralidad de China en el sistema financiero internacional contemporáneo.

La versión 1.0 del *CLG-Global Dataset* de AidData ofrece una cobertura global de esta cartera, registrando flujos oficiales del sector público chino hacia 217 países y territorios entre 2000 y 2023, e incorporando proyectos clasificados como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), Otros Flujos Oficiales (OOF), flujos indeterminados (AOD u OOF) y Flujos Oficiales hacia Países No Elegibles (OFIC) (Parks et al., 2025b). Esta desagregación permite analizar no solo el volumen, sino también la composición y orientación estratégica de la financiación exterior china.

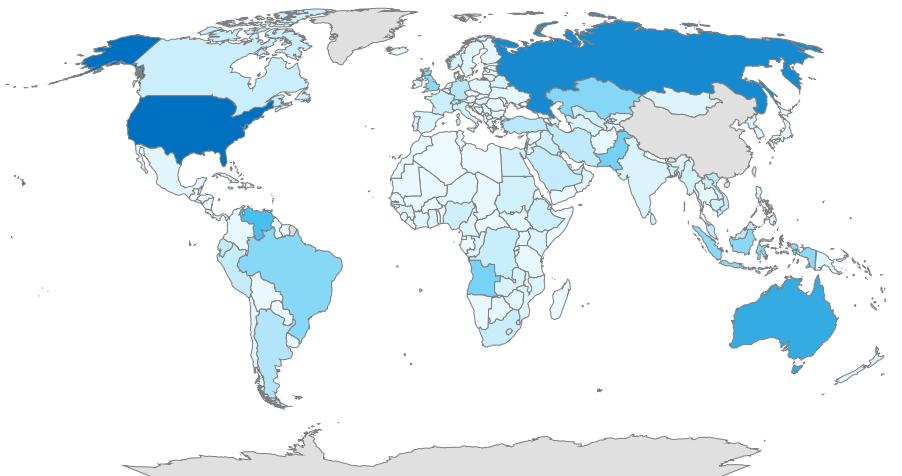
Desde esta perspectiva, los datos muestran que Pekín no parece orientado a consolidar una reputación como benefactor global en términos de ayuda concesional. La mayor parte de su portafolio exterior no se encuadra en la AOD, sino en OOF y OFIC conforme a los criterios del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), mientras que la AOD representa un volumen comparativamente reducido y en marcado retroceso (del 22 % en 2000 al 2 % en 2023) como se observa en la Figura 2 (Parks et al., 2025a, p. 61).

Esta evolución se ve reforzada por el descenso del elemento de donación medio ponderado, una medida sintética de la concesionalidad financiera, que pasó del 7,4 % a apenas el 1,4 % entre 2000 y 2023 (Parks et al., 2025a, p. 4). En conjunto, esta composición confirma que la proyección internacional de China opera menos como ayuda al desarrollo en sentido estricto y más como financiación oficial reembolsable, consolidando su papel como acreedor global y sentando las bases para una reconfiguración del sistema internacional de cooperación, cuyas implicaciones resultan especialmente relevantes para los países de renta media.

Figura 1. Cartera de financiamiento chino al exterior

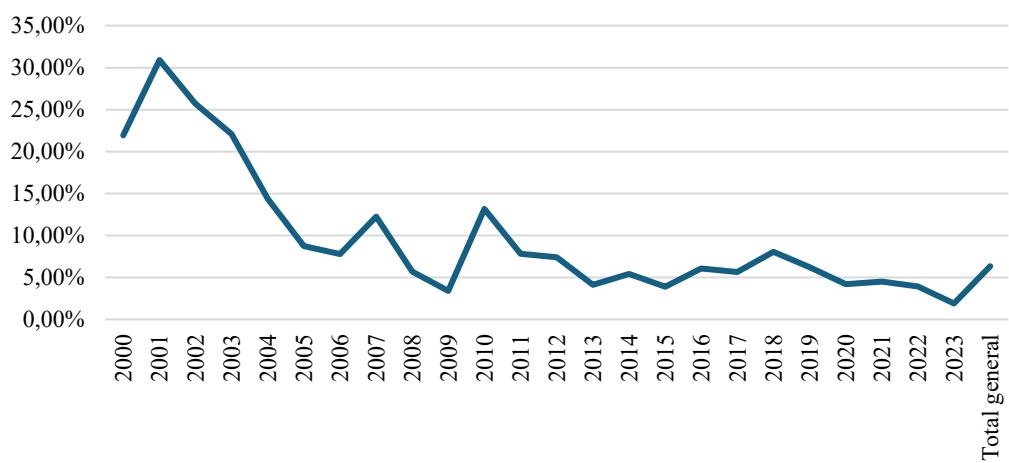
Suma de Adjusted_Amount_Constant_USD_2023

 \$67.341 \$201.900.158.777



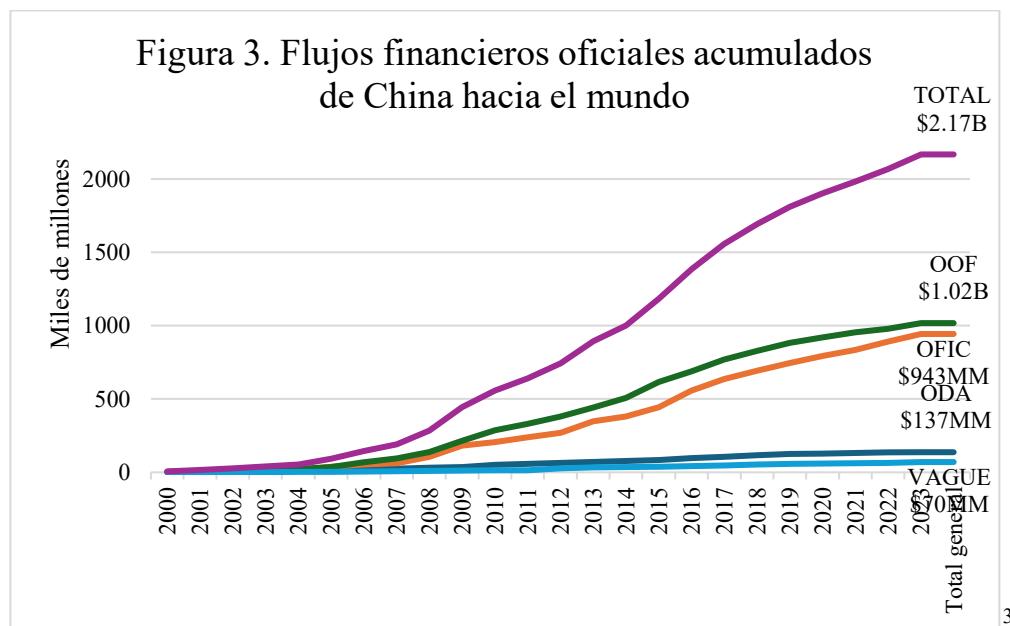
Con tecnología de Bing

Figura 2. Porcentaje de la cartera de préstamos y concesión de subvenciones en el exterior de China que califica como Ayuda Oficial AL Desarrollo (AOD)



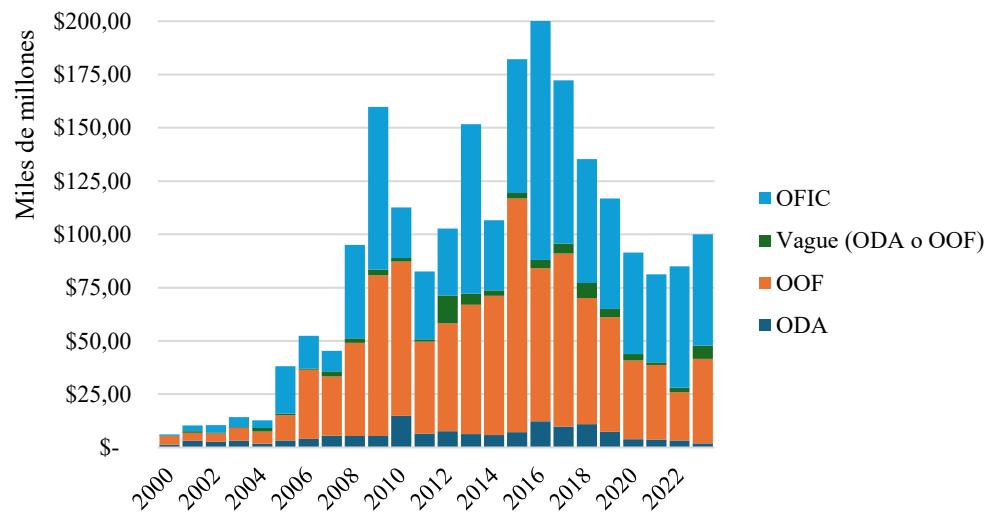
Las Figuras 3 y 4 profundizan en la composición y orientación de la financiación exterior china entre 2000 y 2023. Durante este periodo, Pekín asumió compromisos de financiación en forma de subvenciones y préstamos con países elegibles para AOD y OOF por un valor aproximado de 1,22 billones de dólares, de los cuales únicamente el 11 % (137.000 millones de dólares) calificó como Ayuda Oficial al Desarrollo, mientras que el 89 % restante (1,09 billones de dólares) se encuadró en la categoría de Otros Flujos Oficiales (Parks et al., 2025a, p. 62). En conjunto, estos compromisos representaron alrededor del 60 % de la cartera total de préstamos y subvenciones exteriores de China durante el mismo periodo, lo que pone de manifiesto la centralidad de los instrumentos reembolsables en su estrategia financiera internacional.

Esta configuración se refleja también en la evolución temporal de la AOD china. Entre 2000 y 2023, China aportó compromisos anuales de AOD por un valor medio de 5.700 millones de dólares (en dólares constantes de 2023), una cifra comparable a la de donantes medios del CAD como Italia. No obstante, la Figura 3 muestra un descenso sostenido de los niveles de AOD desde su máximo de 10.900 millones de dólares en 2018 hasta 1.900 millones de dólares en 2023, el nivel más bajo desde 2004 (Parks et al., 2025a, p. 62). Esta tendencia refuerza la interpretación de que la ayuda concesional ocupa un lugar cada vez más marginal dentro de la cartera exterior china.



³ **Nota:** Las categorías de “AOD (ODA)” y “OOF” se basan en los criterios de medición del **OCDE-CAD** (**OECD-DAC**). “Vague” (impreciso) es una **categoría residual** para los compromisos de subvenciones y préstamos dirigidos a países elegibles para AOD y OOF que no pueden clasificarse de manera fiable como AOD u OOF debido a la **falta de información suficientemente detallada**. “OFIC” es una categoría para los compromisos de subvenciones y préstamos dirigidos a países **no elegibles** para AOD y OOF. Esta figura excluye todos los mecanismos de refinanciación a corto plazo (*short-term rollover facilities*). **Fuente:** AidData CLG Global 1.0.

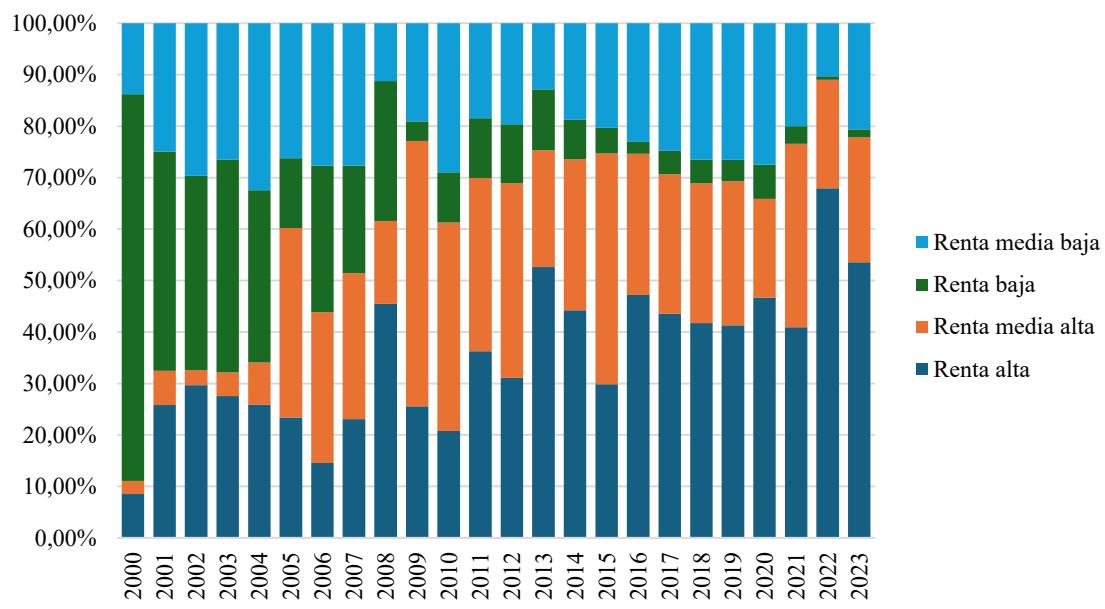
**Figura 4. Flujos oficiales de China hacia el exterior
(2000 - 2023)**



La orientación estratégica de estos flujos se aprecia con mayor claridad al analizar su distribución por niveles de renta. La Figura 5 muestra la evolución porcentual de la financiación exterior china por grupos de renta del Banco Mundial entre 2000 y 2023 y revela un patrón consistente a lo largo del tiempo. Lejos de concentrarse en los países de renta baja, la financiación china se dirige mayoritariamente a países de renta media-alta y, de forma creciente, a países de renta alta. Mientras que a comienzos de los años 2000 los países de renta baja y renta media-baja concentraban una proporción muy elevada del total, en torno al 89 % en 2000, su peso se reduce de manera progresiva hasta representar apenas el 24 % en 2023. En paralelo, la participación de los países de renta media-alta y renta alta aumenta de forma sostenida, pasando del 11 % en 2000 al 76 % en 2023 (Parks et al., 2025a, p. 4).

Este desplazamiento en la distribución de los destinatarios resulta especialmente significativo desde la perspectiva del régimen tradicional de la cooperación al desarrollo. Al priorizar economías de renta media y alta, la financiación china contradice la lógica redistributiva que ha caracterizado históricamente a la Ayuda Oficial al Desarrollo promovida por el OCDE-DAC y refuerza la caracterización de China como acreedor oficial global, más que como donante concesional.

Figura 5. Evolución de la financiación exterior de China por grupos de renta del Banco Mundial (2000–2023)

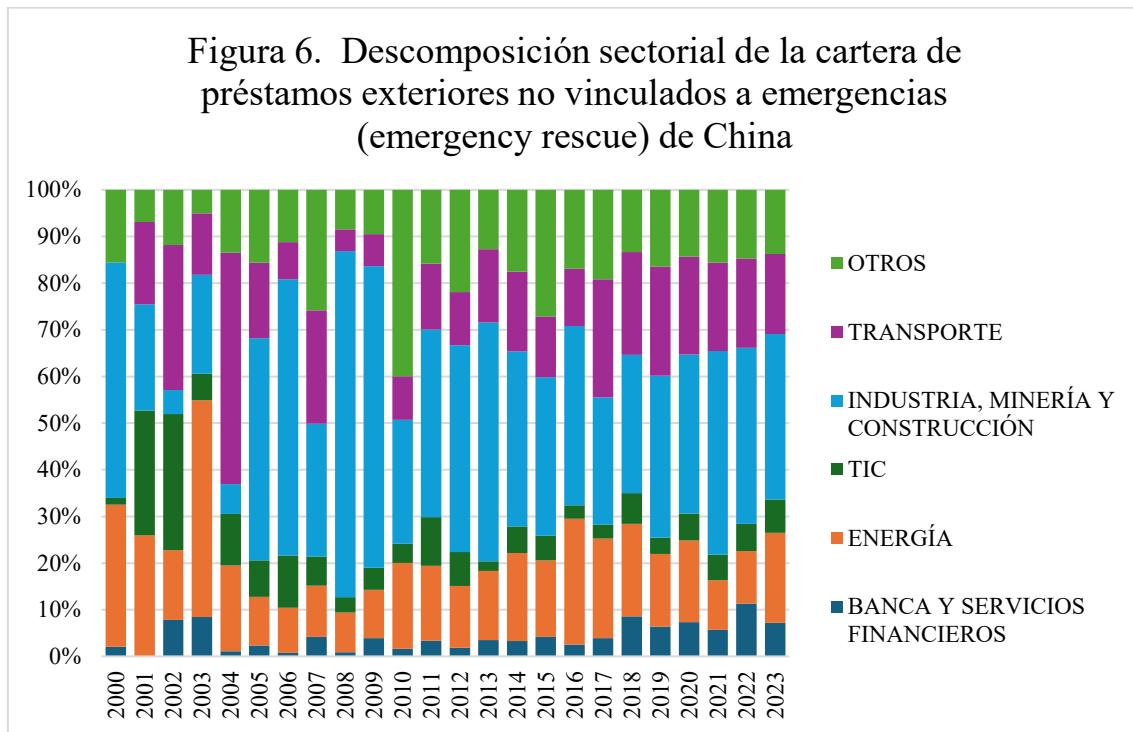


Más aún, la financiación china presenta una concentración continuada en ámbitos que los propios países receptores han identificado como estratégicamente sensibles desde la perspectiva de la seguridad nacional, como la energía, el transporte y las infraestructuras industriales⁴. La Figura 6 muestra la descomposición sectorial de la cartera de préstamos exteriores no vinculados a rescates de emergencia de China entre 2000 y 2023, expresada en términos porcentuales. A lo largo del periodo analizado se observa una clara y sostenida preeminencia de los sectores de transporte, energía e industria, minería y construcción, que concentraron conjuntamente el 72 % del total de la cartera (Parks et al., 2025a, p. 192).

En contraste, sectores tradicionalmente vinculados a la ayuda social, recogidos en la categoría residual de “otros”, mantienen un peso relativamente menor. Estas prioridades sectoriales se han mantenido notablemente estables a lo largo del tiempo, tanto antes como después del lanzamiento de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI), lo que sugiere que ésta no constituye una ruptura con la política previa de financiación

⁴ Aid Data comienza descomponiendo la cartera de préstamos exteriores de China en cinco grandes categorías sectoriales: 1) energía, (2) transporte, (3) tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), (4) banca y servicios financieros, y (5) industria, minería y construcción. Hay una sexta categoría residual (“Otros”) que agrupa todos los proyectos y actividades asignados a alguno de los siguientes grupos sectoriales de la OCDE (códigos) en la versión 1.0 del conjunto de datos CLG-Global de AidData: educación (110), salud (120), políticas/programas de población y salud reproductiva (130), abastecimiento de agua y saneamiento (140), gobierno y sociedad civil (150), otras infraestructuras y servicios sociales (160), servicios empresariales y otros servicios (250), agricultura, silvicultura y pesca (310), comercio y turismo (330), protección general del medio ambiente (410), mujer en el desarrollo (420), otros sectores multisectoriales (430), apoyo presupuestario general (510), ayuda alimentaria para el desarrollo/seguridad alimentaria (520), asistencia en productos no alimentarios (530), acciones relacionadas con la deuda (600), respuesta a emergencias (700), apoyo a ONG y organizaciones gubernamentales (920) y no asignado/no especificado (998) (Parks et al., 2025b).

exterior, sino una extensión de la estrategia de internacionalización “Going Out”⁵ adoptada por China desde finales de los años noventa (Parks et al., 2025a, p.193).



6

La arquitectura del financiamiento exterior chino se inscribe en una estrategia más amplia orientada a cuestionar la hegemonía de las instituciones financieras internacionales lideradas por Occidente y a ampliar el margen de maniobra de los países receptores frente a los mecanismos tradicionales de financiación. A diferencia del régimen OCDE-DAC, la financiación exterior china no se articula en torno a una agencia centralizada de ayuda, sino mediante una pluralidad de actores estatales: bancos de política, banca comercial estatal, el Banco Popular de China y la administración de divisas, a través de iniciativas como la BRI, el AIIB o el NDB Pekín (Dreher et al., 2022, p.59). Esta estructura, combinada con la ausencia de condicionalidad política y económica característica de instituciones occidentales en la asignación de recursos, ha

⁵ La *Going Out Strategy* (también conocida como *Going Global* o *zou chu qu*) hace referencia a la política de internacionalización impulsada por China desde finales de los años noventa y consolidada durante los 2000, orientada a fomentar que empresas y entidades financieras chinas inviertan en el exterior, adquieran activos estratégicos y amplíen su presencia internacional, con el objetivo de asegurar acceso a recursos, tecnología y mercados, combinando una lógica económica con implicaciones geopolíticas de proyección e influencia exterior (Nash, 2012).

⁶ **Nota.** Este gráfico excluye los compromisos de préstamos de rescate de emergencia (véase la Figura A5.30 para una réplica de este gráfico que incluye la financiación de emergencia). Las clasificaciones sectoriales se basan en los códigos sectoriales de la OCDE de 3 dígitos de la versión 1.0 del conjunto de datos CLG-Global de AidData. Los sectores de energía, transporte, tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), banca y servicios financieros, e industria, minería y construcción corresponden a los siguientes códigos sectoriales de la OCDE de 3 dígitos: 230, 210, 220, 240 y 320. La categoría residual (“otros”) recoge todos los códigos sectoriales de la OCDE de 3 dígitos restantes.

incrementado el atractivo de la financiación china para numerosos países receptores (Tello-Casas, 2024). La única condición política sistemática asociada a su asistencia es el reconocimiento de la política de “Una sola China”, que excluye el reconocimiento diplomático de Taiwán (Parks et al., 2025, p. 241).

La ausencia de condicionalidad explícita, combinada con una fuerte orientación hacia proyectos de infraestructura, ha contribuido a reforzar el atractivo de la financiación china para numerosos países de renta baja y media. No obstante, este modelo se ha visto acompañado de una elevada opacidad informativa, derivada tanto de cláusulas de confidencialidad en los contratos de préstamo como de la decisión de China de mantenerse al margen del Club de París y de los sistemas de reporte de la OCDE (Gelpern et al., 2021; Tello-Casas, 2024). Como resultado, la financiación china contribuye a la fragmentación del sistema estadístico internacional y dificulta la evaluación agregada de los riesgos asociados al endeudamiento soberano.

Según los datos reconstruidos por AidData y representados en la Figura 6, los préstamos concentran aproximadamente el 97,4 % del total de la financiación exterior china en el periodo 2000-2023, mientras que las subvenciones apenas alcanzan el 2,5 %, quedando el porcentaje restante repartido entre asistencia técnica, formación y categorías ambiguas (Parks et al., 2025, p. 60). En contraste con los donantes tradicionales del OECD-DAC y del G7, cuya competencia internacional se articula habitualmente mediante una combinación de subvenciones y préstamos concesionales orientados prioritariamente a objetivos de desarrollo, el modelo chino se caracteriza por una arquitectura financiera fundamentalmente crediticia, basada de forma predominante en la extensión de préstamos.

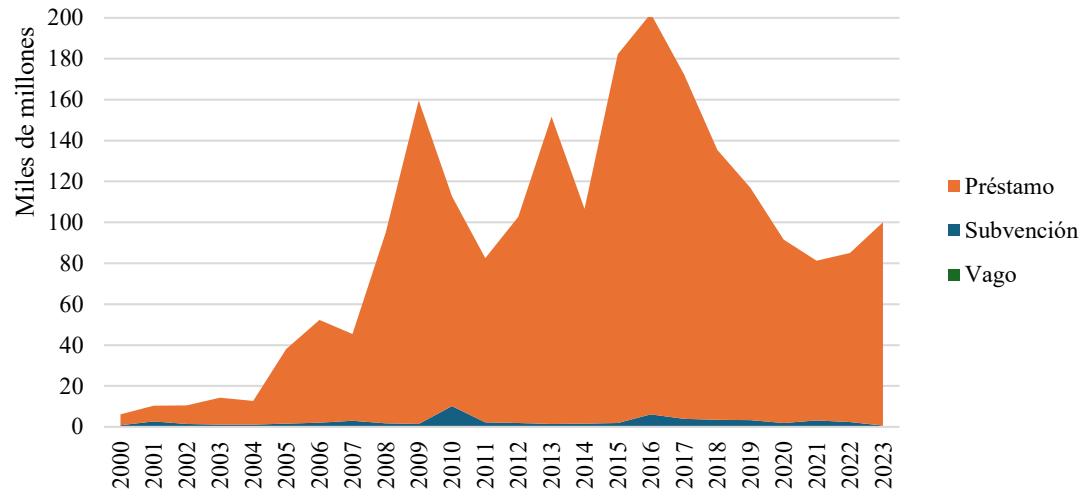
Más aún, AidData muestra que la China International Development Cooperation Agency (CIDCA⁷) y el Ministry of Commerce (MOFCOM⁸), pese a coordinar y administrar conjuntamente los programas de ayuda exterior de la República Popular China bajo la dirección del Consejo de Estado, tienen un peso marginal dentro de la cartera total de financiación exterior. En contraste, la mayor parte del volumen se canaliza a través de actores estatales financieros y empresariales, en particular, los bancos comerciales estatales (como ICBC, BOC y CCB), las empresas estatales, los bancos de

⁷ La Agencia China de Cooperación Internacional para el Desarrollo (China International Development Cooperation Agency, CIDCA) fue creada en 2018 con el objetivo de centralizar y reforzar la coordinación de la ayuda exterior china. Desde la entrada en vigor de las nuevas medidas de administración de la ayuda exterior el 1 de octubre de 2021, la CIDCA es responsable de las funciones de planificación, formulación de políticas, regulación y supervisión del programa de ayuda exterior de China, mientras que la ejecución de los proyectos recae en otros ministerios sectoriales (CIDCA, 2021; Dreher et al., 2022, p. 70; Parks et al., 2025b, p. 96)

⁸ El Ministerio de Comercio de la República Popular China (Ministry of Commerce, MOFCOM) ha desempeñado históricamente un papel central en la cooperación internacional china. Antes de la creación de la CIDCA en 2018, MOFCOM era el principal organismo encargado de coordinar el programa bilateral de ayuda del país, aunque su capacidad efectiva de supervisión sobre el conjunto de las actividades era limitada (Xue, 2014; Dreher et al., 2022, p.70)). En la actualidad, MOFCOM continúa siendo el principal ejecutor de los proyectos de ayuda exterior, en particular de los programas de subvenciones y préstamos sin interés destinados a países en desarrollo.

política (como China Development Bank y China Eximbank) y el banco central, responsables de más del 95% del total (Parks et al., 2025a, p. 60).

Figura 7. Compromisos financieros transfronterizos de China, desglosados por subvenciones y préstamos.

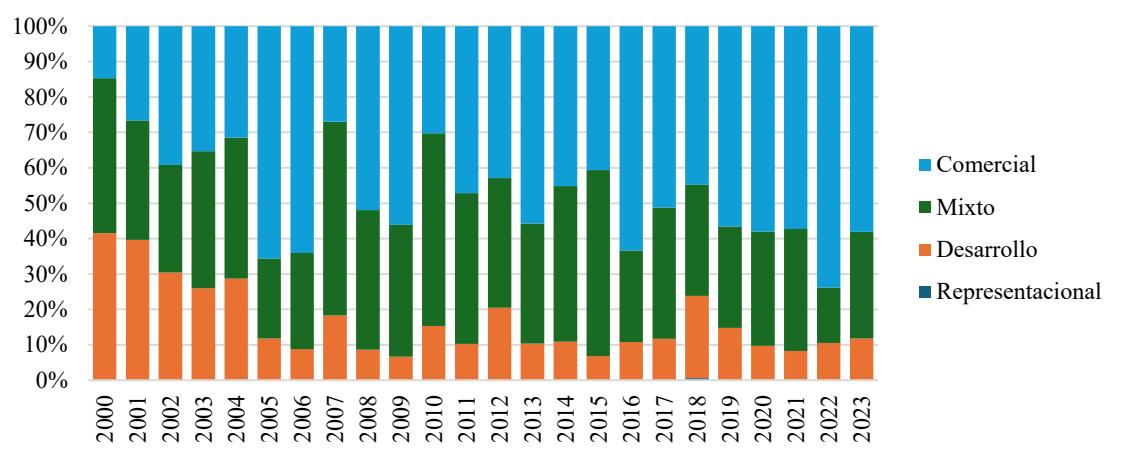


En la Figura 7, descomponemos la cartera de préstamos y concesión de subvenciones en el exterior de China en función de su “intención” (es decir, del propósito fundamental de cada compromiso financiero). El 43% de dicha cartera tuvo una intención comercial entre 2000 y 2023. Otro 41% de la cartera presentó una “intención mixta”, lo que en casi todos los casos significa que los compromisos financieros combinaban una intención comercial con una intención de desarrollo o representacional⁹ (Parks et al., 2025a). Por tanto, la suma de las cuotas de “intención comercial” e “intención mixta” proporciona la mejor aproximación del porcentaje total de la cartera de préstamos y subvenciones en el exterior de China que respalda proyectos y actividades orientados a generar beneficios comerciales para China.

En promedio, entre 2000 y 2023, esta cifra principal se situó en el 84%. El hecho de que este valor se haya mantenido relativamente estable a lo largo del tiempo pone de relieve, además, que se trata de una característica estructural y no de una anomalía: China utiliza la ayuda y el crédito para perseguir ventajas comerciales y se encuentra en gran medida poco condicionada por las normas y reglas internacionales que guían a sus homólogos y competidores occidentales (Parks et al., 2025, 14).

⁹ Los proyectos y actividades financiados mediante préstamos y subvenciones asignados a la categoría de intención mixta son aquellos para los cuales AidData no puede identificar el propósito principal del proyecto/actividad y el proyecto/actividad presenta múltiples finalidades (Custer et al., 2023, p. 23).

Figura 8. Descomposición de la cartera de préstamos y concesión de subvenciones en el exterior de China según su intención



BIBLIOGRAFÍA

- Bräutigam, D. (2009). *The dragon's gift: The real story of China in Africa*. Oxford University Press.
- 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.
- Bulman, D. J., Leng, N., & Ratigan, K. (2025). *Foreign borrowing, sovereignty, and public opinion in the Global South: Traditional lenders or China?* AidData Working Paper #134. AidData at William & Mary.
- China International Development Cooperation Agency (CIDCA). (2021, August 31). *Measures for the administration of foreign aid*. http://www.cidca.gov.cn/2021-08/31/c_1211351312.htm
- Council of the European Union. (2023, July 14). *Council adopts decisions in support of modernised export credits* (Press release 533/23). <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/07/14/counciladopts-decisions-in-support-of-modernised-export-credits/pdf/>
- Custer, S., Dreher, A., Elston, T.-B., Escobar, B., Fedorochko, R., Fuchs, A., Ghose, S., Lin, J. J., Malik, A., Parks, B. C., Solomon, K., Strange, A., Tierney, M. J., Vlasto, L., Walsh, K., Wang, F., Zaleski, L., & Zhang, S. (2023). *Tracking Chinese development finance: An application of AidData's TUFF 3.0 methodology*. AidData at William & Mary.
- Dreher, A., & Fuchs, A. (2015). Rogue aid? An empirical analysis of China's aid allocation. *Canadian Journal of Economics*, 48(3), 988–1023.
- Dreher, A., Fuchs, A., Parks, B. C., Strange, A. M., & Tierney, M. J. (2018). Apples and dragon fruits: The determinants of aid and other forms of state financing from China to Africa. *International Studies Quarterly*, 62(1), 182–194.
- Dreher, A., Fuchs, A., Parks, B. C., Strange, A., & Tierney, M. J. (2022). *Banking on Beijing: The aims and impacts of China's overseas development program*. Cambridge University Press.
- García Roko, R. (2025, 7 de febrero). *El rol de China en la cooperación internacional al desarrollo*. CEIPED. <https://ceiped.org/el-rol-de-china-en-la-cooperacion-internacional-al-desarrollo>
- Hansler, J., & McPhillips, D. (2025, July 1). *Rubio hails end of USAID as study says its elimination could contribute to 14 million deaths in next 5 years*. CNN. <https://edition.cnn.com/2025/07/01/politics/us-aid-elimination-study-14-million-deaths>

- Kitano, N., & Miyabayashi, Y. (2024). China's foreign aid as a proxy of ODA: Preliminary estimate 2001–2022. *Journal of Contemporary East Asia Studies*, 12(1), 1–30. <https://doi.org/10.1080/24761028.2024.2316532>
- Liu, B., & Li, X. (2025). *China's aid in Global South development cooperation: A study of its evolution*. *Forum for Development Studies*, 52(4), 1–25. <https://doi.org/10.1080/08039410.2025.2460553> [Taylor & Francis Online](#)
- Lu, J. (2024, October 21). *China, South-South cooperation and supporting green development*. Global Development Policy Center, Boston University. <https://www.bu.edu/gdp/2024/10/21/china-south-south-cooperation-and-supporting-green-development/>
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. (2024, May 31). *China's initiation of the Five Principles of Peaceful Co-Existence*. https://www.mfa.gov.cn/eng/zy/wjls/3604_665547/202405/t20240531_11367542.html
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (n.d.). *Official development assistance (ODA)*. Retrieved January 11, 2026, from <https://www.oecd.org/en/topics/official-development-assistance-oda.html>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2025). *Cuts in official development assistance: OECD projections for 2025 and the near term*. OECD. https://www.oecd.org/en/publications/2025/06/cuts-in-official-development-assistance_e161f0c5/full-report.html
- Parks, B. C., Escobar, B., Walsh, K., Zhang, S., Fedorochko, R., Vlasto, L., Sickell, J., Miao, S., Bury, E., Zimmerman, J., Custer, S., Dreher, A., Franz, L., Fuchs, A., Horn, S., Malik, A. A., Reinhart, C. M., Strange, A., Tierney, M. J., & Trebesch, C. (2025). *Tracking loans and grants from China to low-, middle-, and high-income countries: An application of AidData's TUFF 4.0 methodology*. AidData at William & Mary.
- Parks, B. C., Zhang, S., Escobar, B., Walsh, K., Fedorochko, R., Vlasto, L., Zimmerman, J., Sickell, J., Bury, E., Joshi, A., Thome, L., Pandey, O., & Raja Manuri, V. P. R. (2025). *Chasing China: Learning to play by Beijing's global lending rules*. AidData at William & Mary.
- Satter, R., & Psaledakis, D. (2025, March 20). Trump officials propose plan revamping US foreign aid, memo says. *Reuters*. <https://www.reuters.com/world/us/trump-officials-propose-plan-revamping-us-foreign-aid-memo-says-2025-03-20>
- Staur, C. (2023, December 18). *When and why do countries stop being eligible for receiving official development assistance?* OECD Development Matters. <https://oecd-development-matters.org/2023/12/18/when-and-why-do-countries-stop-being-eligible-for-receiving-official-development-assistance/>

- Tran, M. (2011, November 14). Transparency could be the sticking point for China at Busan. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2011/nov/14/busan-aid-china-rejects-transparency>
- Watkins, M. (2022). Undermining conditionality? The effect of Chinese development assistance on compliance with World Bank project agreements. *The Review of International Organizations*, 17, 667–690. <https://doi.org/10.1007/s11558-021-09443-z>
- Xue, L. (2014). China's foreign aid policy and architecture. *IDS Bulletin*, 45(4), 36–45.
- Ye, M. (2022). The dragon's gift: An empirical analysis of China's foreign aid in the new century. *International Trade, Politics and Development*, 6(2), 73–86. <https://doi.org/10.1108/ITPD-06-2022-0010>
- Zeitz, A. O. (2021). Emulate or differentiate? Chinese development finance, competition, and World Bank infrastructure funding. *The Review of International Organizations*, 16, 265–292.