



Facultad de Ciencias Humanas y Sociales  
Grado en Relaciones Internacionales

Trabajo Fin de Grado

**Naturaleza de la Cooperación al  
Desarrollo de China vs. la  
Cooperación al Desarrollo del CAD**

¿La eterna bifurcación o la posible conciliación?

Estudiante: **Beatriz Angulo Zafra**

Director: Heike Clara Pintor Pirzkall

Madrid, abril 2020



# **Índice de contenidos**

## **Resumen ejecutivo**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. Introducción</b> .....  | <b>1</b>  |
| 1.1. Presentación del tema .....  | 1         |
| 1.1.1. El Comité de Ayuda al Desarrollo desde sus orígenes .....  | 1         |
| 1.1.2. Funciones y funcionamiento del Comité de Ayuda al Desarrollo.....  | 3         |
| 1.1.3. Composición del Comité de Ayuda al Desarrollo .....  | 6         |
| 1.1.4. La Ayuda Oficial al Desarrollo y su evolución .....  | 7         |
| 1.1.5. ¿Quién puede recibir Ayuda Oficial al Desarrollo? .....  | 9         |
| 1.2. Finalidad y motivos .....  | 10        |
| 1.3. Estado de la cuestión .....  | 11        |
| 1.4. Marco teórico.....   | 13        |
| 1.5. Hipótesis y objetivos .....  | 15        |
| 1.6. Metodología.....   | 15        |
| 1.6.1. Descripción metodológica y fuentes utilizadas .....  | 15        |
| 1.6.2. Consideraciones metodológicas y de formato .....   | 16        |
| <b>2. Análisis y discusión</b> .....  | <b>17</b> |
| 2.1. Naturaleza y forma de trabajo del CAD al descubierto .....   | 17        |
| 2.1.1. Motivaciones para formar parte del CAD .....   | 17        |
| 2.1.2. Preceptos y requisitos del CAD.....  | 18        |
| 2.1.3. Eficiencia del CAD como referente en Cooperación al Desarrollo.....  | 19        |
| 2.2. El paradigma de la Cooperación al Desarrollo al margen del CAD.....  | 22        |
| 2.2.1. ¿Quiénes protagonizan este paradigma paralelo?.....  | 23        |
| 2.2.2. China, ejemplo de país al margen del CAD .....   | 25        |
| 2.2.2.1. Evolución de China como proveedor y receptor de ayuda .....  | 26        |
| 2.2.2.2. Características y fundamentos de la ayuda china .....  | 27        |
| 2.2.2.3. Funcionamiento y contexto institucional de la ayuda china.....   | 29        |
| 2.3. Análisis comparativo de la política de Cooperación al Desarrollo de China y del CAD: puntos en común y de fricción ..... | 32        |
| 2.3.1. Puntos de fricción entre los paradigmas .....  | 32        |

|   |    |
|---|----|
| 2.3.2. Puntos en común entre los paradigmas.....                            | 33 |
| 2.4. Ejemplo: Cooperación al Desarrollo en Brasil por China y Noruega ..... | 35 |
| 2.5. Posibles futuros escenarios para la relación del CAD y China .....     | 36 |
| 3. Conclusiones y propuestas.....   | 38 |
| 3.1. Conclusiones.....  | 38 |
| 3.2. Limitaciones del estudio y futuras líneas de investigación .....       | 40 |
| 3.3. Propuestas para el acercamiento de posturas de ambos paradigmas .....  | 41 |
| 4. Bibliografía.....  | 42 |
| 5. Anexos.....  | 49 |

### **Índice de anexos**

|  |    |
|--|----|
| <b>Anexo I.</b> Miembros del CAD y año de adhesión .....   | 49 |
| <b>Anexo II.</b> Formas de participación del CAD .....   | 50 |
| <b>Anexo III.</b> Tabla resumen de los puntos de referencia criticando al CAD.....                           | 51 |
| <b>Anexo IV.</b> Tabla resumen de los puntos en común y de fricción entre los paradigmas de cooperación..... | 52 |

### **Índice de figuras y tablas**

|  |    |
|--|----|
| <b>Figura 1:</b> <i>Ayuda Oficial al Desarrollo/Renta Nacional Bruta</i> .....     | 12 |
| <b>Tabla 1:</b> <i>AOD proporcionada por Estonia, Rumanía y Rusia (2018)</i> ..... | 23 |

## **Lista de acrónimos**

|       |   |
|-------|---|
| AIIB  | <i>Asian Infrastructure Investment Bank</i>                     |
| AOD   | Ayuda Oficial al Desarrollo                                     |
| CAD   | Comité de Ayuda al Desarrollo                                   |
| CEE   | Comunidad Económica Europea                                     |
| CIDCA | <i>China International Development Cooperation Agency</i>       |
| CSS   | Cooperación Sur-Sur   |
| DAC   | <i>Development Assistance Committee</i>                         |
| FDI   | <i>Foreign Direct Investment</i>                                |
| GPEDC | <i>Global Partnership for Effective Development Cooperation</i> |
| JICA  | <i>Japan International Cooperation Agency</i>                   |
| NDB   | <i>New Development Bank</i>                                     |
| OCDE  | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico      |
| ODS   | Objetivos de Desarrollo Sostenible                              |
| OECD  | <i>Organization for Economic Cooperation and Development</i>    |
| OECE  | Organización Europea para la Cooperación Económica              |
| OFO   | Otros Flujos Oficiales  |
| ONU   | Organización de las Naciones Unidas                             |
| PED   | Países En vías de Desarrollo                                    |
| RNB   | Renta Nacional Bruta  |

## Resumen ejecutivo

El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) es un foro internacional que reúne a los principales proveedores de cooperación al desarrollo, constituyendo así el referente mundial en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Su mayor contribución, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), mantiene también su rol de *patrón de oro* en esta materia. No obstante, en los últimos años, el protagonismo del Comité y la AOD se ha visto amenazado por la creciente relevancia de otros actores e instrumentos en el panorama internacional de la cooperación al desarrollo. Se puede hablar así de un paradigma de cooperación al desarrollo al margen del CAD, protagonizado por los donantes emergentes, los donantes árabes y la Cooperación Sur-Sur. De este paradigma de cooperación paralelo, destaca el grupo de proveedores de ayuda Sur-Sur y entre ellos, China. Los paradigmas de cooperación del Comité y de China presentan notables diferencias. Sin embargo, principalmente a raíz de los cambios recientemente implementados por el gobierno chino en materia de cooperación al desarrollo – como la creación de una agencia especializada en esta área (CIDCA) –, es posible identificar ciertos puntos en común. Estos puntos plantean la posibilidad de una conciliación entre ambos paradigmas.

Este trabajo tiene como objetivo fundamental analizar la posibilidad de conciliación entre el paradigma de cooperación al desarrollo de China y el de CAD. Para desarrollar este objetivo, primero se analizarán la naturaleza e implicaciones del Comité, juzgando su posible carácter coercitivo. Después, se estudiarán las motivaciones del paradigma de cooperación paralelo. Finalmente, se examinarán los puntos en común y de fricción entre ambos modelos de cooperación con el fin de valorar una futura conciliación. Todo ello se verá en concreto desde la perspectiva de China, utilizando como ejemplo la ayuda al desarrollo desplegada en Brasil tanto por China como por Noruega.

**Palabras clave:** Comité de Asistencia al Desarrollo, cooperación al desarrollo, Ayuda Oficial al Desarrollo, donantes emergentes, China, Cooperación Sur-Sur.

## **Executive summary**

The Development Assistance Committee (DAC) is a unique international forum which brings together the largest providers of aid worldwide and acts as the role model in the international development cooperation arena. In line with it, Official Development Assistance, defined by the Committee, has become the main source of financing for development aid as well as a key measure used universally in this field. However, the development assistance regime is now being shaken by a growing number of donors who are changing the rules of the game. A growing group of non-DAC donors – which can be classified into emergent donors, Arab donors and South-South Cooperation – is gaining momentum. At the heart of this new paradigm is China. Despite the apparently irreconcilable differences between the DAC's and China's development cooperation models, common ground can be found.

In light of it, this research paper will first examine the dynamics inside the DAC, along with the motivations behind the vibrant community of donors who have decided to deviate from the so-called Committee. Finally, through a comparative analysis of the traditional and the Chinese paradigms of international development cooperation, this work aims to explore the potential conciliation or peaceful coexistence between these two models.

**Key words:** Development Assistance Committee, cooperation for development, Official Development Assistance, emerging donors, China, South-South Cooperation.

# 1. Introducción

## 1.1. Presentación del tema

El TFG que aquí se va a presentar se centra en un estudio sobre las perspectivas del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y las de aquellos países que por el contrario trabajan al margen de él. Para ello, tras analizar la naturaleza de este comité, juzgando su posible carácter coercitivo, se estudiarán las motivaciones del paradigma de cooperación paralelo. Así, se examinará la forma de trabajo y el equilibrio establecido entre aquellos que no siguen los preceptos del CAD y, en definitiva, el atractivo de su desvinculación del mismo. Por último, se analizarán los puntos en común y de fricción entre ambos modelos de cooperación con el fin de valorar una futura conciliación. Todo ello se verá en concreto desde la perspectiva de China, utilizando como ejemplo la asistencia al desarrollo desplegada en Brasil tanto por China como por Noruega (miembro del Comité).

Por tanto, y dado que el conflicto se plantea entre el paradigma de cooperación *del* CAD y el paradigma de cooperación *al margen del* CAD, se hace necesaria como punto de partida la presentación y contextualización del susodicho comité y de una de sus mayores contribuciones, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

### 1.1.1. El Comité de Ayuda al Desarrollo desde sus orígenes

El Comité de Ayuda al Desarrollo es un foro internacional que reúne a los principales proveedores de cooperación al desarrollo, es decir, a países donantes y organizaciones multilaterales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o el Banco Mundial (*Organization for Economic Cooperation and Development* [OECD], 2010). Su aspiración fundamental es fomentar la cooperación al desarrollo con el fin de contribuir a la consecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Esta agenda, por su parte, aspira a un crecimiento económico sostenible e inclusivo, la erradicación de la pobreza, la mejora de las condiciones de vida en los países en desarrollo (PED) y a un futuro en el que ningún país necesite ayuda (OECD, 2019e).

Desde su nacimiento en 1961, el CAD es uno de los comités que forman parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); en concreto, del Grupo



de Desarrollo (*development cluster*). Por su parte, la OCDE nació en 1961 para sustituir y ampliar el ámbito de trabajo de la prácticamente obsoleta Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE) (OECD, 2019b). Actualmente, la OCDE es una organización internacional compuesta por 36 países miembros, aunque también cuenta con cinco socios clave – Brasil, India, China, Indonesia y Sudáfrica – con los que colabora a diario. Su misión principal es desarrollar mejores políticas que fomenten la igualdad, la prosperidad y el bienestar mundial. Con este fin, colabora con gobiernos, *policymakers* y ciudadanos, para elaborar normas y estándares internacionales, y desarrollar soluciones frente a los retos económicos, sociales y medioambientales de la actualidad. Con ello, la OCDE constituye un foro único que cumple no sólo la función de centro intercambio de conocimientos y buenas prácticas, sino también la de recopilación de datos, análisis y asesoramiento (OECD, 2010; OECD, 2019a).

Ahora bien, aunque el CAD surgió en 1961, sus inicios como institución se remontan a un año antes, en 1960, con el nacimiento del Grupo de Ayuda al Desarrollo (GAD). El GAD nació por iniciativa americana como un foro de consulta entre países donantes y receptores, en el que participaron Bélgica, Canadá, Francia, Alemania, Reino Unido, Estados Unidos, Dinamarca, Portugal, Italia, la Comisión de la Comunidad Económica Europea (CEE) y Japón. Un año después, en 1961, el Grupo adoptó la Resolución de “Esfuerzo Común a la Ayuda” y, tras haber acordado la necesidad de una mejor coordinación del esfuerzo a la ayuda, dio paso al Comité (Führer, 1996). El CAD nació como versión reformada del Grupo, con la misma razón de ser.

Desde entonces, el Comité se ha enfrentado a situaciones más o menos comprometidas en términos de los niveles ayuda oficial, pero en todas ha sabido reaccionar y adaptarse. De hecho, a mediados de los 90, el CAD tuvo que hacer frente a un período de *crisis* en el que los niveles de AOD se redujeron en favor de los países exsoviéticos emergentes. En tal contexto, decidió involucrarse en un ejercicio de reflexión, que dio lugar al documento “*Shaping the 21<sup>st</sup> Century: The Role of Development Cooperation*” (Development Assistance Committee [DAC], 1996). Este documento se sustentaba en la importancia de la colaboración entre donantes y receptores, y en la promoción de coherencia entre las políticas de ayuda y el resto de políticas con impacto en los países en desarrollo. Además, su propuesta de establecer metas cuantitativas a medio plazo acabó convirtiéndose en la plantilla para los ODS, en el año 2000 (Manning, 2008). En definitiva, a pesar de las dificultades a las que se ha tenido que enfrentar, el CAD ha sabido mantener e incluso potenciar su rol de referente mundial en cooperación al desarrollo.

### 1.1.2. Funciones y funcionamiento del Comité de Ayuda al Desarrollo

Inherente a la razón de ser del Comité está la tarea de maximizar la eficiencia de la ayuda proporcionada. Para ello, el CAD desempeña fundamentalmente cuatro actividades:

I. Elabora estadísticas e informes que establecen los estándares internacionales de la cooperación al desarrollo, incluyendo la AOD, como se verá más adelante. Así, por un lado, el CAD facilita el seguimiento, análisis y comparación de los esfuerzos por sus miembros en términos de ayuda distribuida. Por otro lado, refuerza la integridad y credibilidad de la AOD, asegurándose de adaptar el concepto a las nuevas realidades.

II. Publica documentos con directrices en torno a políticas y buenas prácticas relativas a la cooperación al desarrollo, que sirven también de referencia a nivel mundial. Tanto es así que, en ocasiones, estas directrices se publican como recomendaciones formales con la consideración de *ley blanda*. Como tal, a pesar de no tener carácter vinculante, se espera que los miembros las respeten y cumplan.

III. Constituye un foro de diálogo y red de intercambio de experiencias, interactuando con un amplio abanico de grupos de interés, y fomentando el aprendizaje común y la armonización de buenas prácticas. Además, esta dinámica de diálogo hace que el CAD acabe llevando sus análisis más allá de la ayuda, convirtiéndose en una plataforma de intereses comunes para las agencias de ayuda en temas como género o medioambiente.

IV. Mediante revisiones periódicas (de ahora en adelante *peer reviews*, por su traducción al inglés), analiza el grado de implementación de las políticas y estrategias de desarrollo en sus miembros. Como parte del proceso, el CAD emite recomendaciones para la mejora de lo observado, lo que se verá con más detalle a continuación (OECD, 2010).

Ahora bien, para entender cómo el CAD lleva a cabo estas actividades y en definitiva cómo funciona, es necesario conocer la dinámica de sus reuniones, la actividad de sus órganos subsidiarios, sus relaciones más allá del Comité, conocidas como relaciones globales, y sus (ya mencionados) diferenciadores *peer reviews*. Todo ello tiene lugar bajo la supervisión de la Presidencia, que hoy por hoy está encabezada por Susanna Moorehead (OECD, 2019e).

En primer lugar, la actividad del Comité se desarrolla en reuniones de tres niveles: las de alto nivel, las de nivel senior y las ordinarias. Cada dos o tres años, el Comité celebra una reunión

de alto nivel, que congrega a ministros con competencias en temas de desarrollo. Entre una reunión de alto nivel y la siguiente, el CAD organiza reuniones de nivel senior con los directores de instituciones y agencias de ayuda. Por último, el CAD convoca a lo largo del año reuniones ordinarias, a las que asisten los representantes de sus miembros en París y los representantes oficiales de las distintas capitales (OECD, 2019e). Estas reuniones se celebran con el fin de revisar la efectividad de las políticas de cooperación al desarrollo y acordar sus trayectorias futuras (OECD, 2010). Se pone así de manifiesto que el CAD se sustenta sobre la convicción de que, trabajando juntos, los donantes pueden ser más efectivos y aprender los unos de los otros sobre el diseño e implementación de políticas de ayuda al desarrollo (Manning, 2008).

De hecho, con el fin de mejorar la eficacia de la ayuda, tema muy relevante para el CAD, se fomenta la armonización de las políticas, procesos y prácticas por los donantes. Esta necesidad de armonización ya se planteó en 2003, en Roma, pero será en 2005, en París, cuando se incluya como uno de los cinco principios fundamentales para la eficacia de la ayuda: apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad. Y es que la variedad de procedimientos para preparar y distribuir la AOD se traduce en fragmentación y, con ello, en ineficacia (OECD, 2003; OECD, 2005). Por esta razón, el Grupo de Trabajo para la Eficacia de la Ayuda del CAD orienta a sus miembros para lograr entre ellos tanto unas estrategias de ayuda compartidas, como un trabajo analítico y unos procedimientos de informe y supervisión comunes (DAC, 2008). Por su parte, el CAD ha de trabajar por diseñar políticas y directrices que sean armonizables y adoptables por los países e instituciones (OECD, 2003).

En segundo lugar, el trabajo del Comité es ejercido principalmente por sus órganos subsidiarios, constituidos por legisladores y expertos; éstos son los grupos de trabajo y las redes. Los dos más establecidos son el Grupo de Trabajo Estadístico y la Red de Evaluación, pero con los años han ido surgiendo otros órganos temáticos: hoy por hoy, el Comité cuenta con dos grupos de trabajo (Estadístico y Eficacia de la Ayuda) y seis redes (Evaluación del Desarrollo, Igualdad de Género, Medioambiente, Reducción de Pobreza, Gobernanza y Conflicto y Fragilidad). Las cuestiones administrativas son tarea de la Dirección de Cooperación al Desarrollo, que además suplementa al Comité con su *expertise* técnico y su capacidad operativa (Eyben, 2013).

En tercer lugar, como se verá en el siguiente apartado, el CAD no se limita a colaborar con sus miembros, sino que va más allá. Así, inicia vínculos con países ajenos al CAD o la OCDE,

organizaciones internacionales, el sector privado, la filantropía privada y organizaciones de la sociedad civil, cada vez más relevantes. Los motivos detrás de esta apertura son principalmente potenciar el impacto y la importancia del trabajo del CAD, mediante el aprendizaje y enriquecimiento mutuo, y la transparencia en los procesos (OECD, 2010). En este contexto, cobra importancia el concepto de cooperación triangular, un modo de cooperación construida sobre una estructura trilateral: un socio beneficiario, que pida apoyo; un socio pivotante, con experiencia en el asunto en cuestión; y un socio facilitador, que favorezca la conexión entre los anteriores. Con ello, se aspira a diseñar soluciones innovadoras, flexibles y rentables que favorezcan el logro de los ODS. No obstante, a pesar del valor añadido que puede generar este proceso, sólo un pequeño porcentaje de la AOD sigue el modelo triangular (OECD, 2018b).

Finalmente, es necesario destacar una de las características más distintivas del CAD frente al resto de comités de la OCDE: los *peer reviews* a los que sus miembros se ven sometidos al menos cada cinco años. Y es que el CAD es el único foro internacional que de manera regular examina y revisa las políticas, sistemas y prácticas de desarrollo de sus miembros (OECD, 2019e). El objetivo de los *peer reviews* es mejorar la calidad y efectividad de las políticas y sistemas de cooperación al desarrollo. Para ello, el CAD trata de fomentar la orientación de sus miembros hacia buenas prácticas, a nivel tanto individual como colectivo, y hace énfasis en la responsabilidad de los miembros respecto a los compromisos adquiridos (DAC, 2019a).

El equipo que lleva a cabo las revisiones se compone por oficiales de dos países miembros asignados y expertos de la Secretaría del Comité. Adicionalmente, puede incluirse un donante que no sea miembro del CAD con papel de observador, siempre que se cuente con la aprobación previa de todo el equipo y del país revisado (OECD, 2018a). Respecto al proceso en sí, este consiste principalmente en consultas y visitas al país donante y a sus *misiones sobre el terreno*. Tras todo ello, se celebra una reunión de todo el Comité para poner en común lo observado y discutir así los principales asuntos identificados (OECD, 2018a). Fruto de la reunión, el CAD elabora recomendaciones para el país revisado con vistas a su mejora. Además, se establece un proceso de seguimiento orientado a constatar la materialización de las recomendaciones en políticas y buenas prácticas (OECD, 2019e). Para dar uniformidad al proceso, las revisiones se realizan siguiendo una guía de referencia, con una serie de indicadores y dimensiones comunes. Aunque la guía plantea las líneas que definen a un buen actor de cooperación al desarrollo, cada revisión se adapta a cada contexto; no es un modelo inamovible (OECD, 2018a; DAC, 2019a).

En definitiva, los *peer reviews* promueven un cambio positivo y un aprendizaje constante por medio del *feedback* y las recomendaciones, poniendo de manifiesto la constante aspiración del CAD de mejorar la cantidad y calidad de la ayuda (OECD, 2010). Como fruto de los *peer reviews*, los países pueden conocer el camino a seguir y los puntos de mejora en materia de desarrollo, lo que favorece que éstos actúen en una misma dirección y hacia unas mismas metas, contribuyendo así al desarrollo de manera global, responsable, eficiente y sostenible.

### **1.1.3. Composición del Comité de Ayuda al Desarrollo**

Actualmente el Comité está formado por 30 miembros (ver Anexo I) que trabajan en base a una serie de buenas prácticas y principios acordados para incrementar tanto la cantidad como la calidad de la ayuda (OECD, 2010). Ahora bien, de acuerdo con la Estrategia de Relaciones Globales, revisada en 2018, hay maneras alternativas de participar más allá de la membresía (ver Anexo II), incluso sin formar parte de la OCDE. También se da la situación inversa, en la que miembros de la OCDE no son parte del Comité, actualmente ocho. A pesar de ello, estos ocho países tienen el derecho de participar en las reuniones del CAD (DAC, 2019b). Por último, el Comité también acoge a organizaciones internacionales, el sector privado y la sociedad civil. En la actualidad, seis organizaciones internacionales participan como observadores, asistiendo a reuniones no confidenciales y contribuyendo así a la consecución del mandato del CAD.

En cuanto a la participación de países que no son miembros de la OCDE, éstos pueden hacerlo ya sea como participantes, asociados o invitados. En el caso de los participantes, actualmente siete, pueden ser parte de las reuniones no confidenciales. En contraprestación, tienen que hacer un pago anual (11.000€ en 2018) y participar activamente en las reuniones, entregando incluso la información que se requiera, para contribuir así a la consecución del mandato del CAD.

Éstos pueden convertirse en asociados si cumplen con los criterios de membresía del CAD, lo que les daría derecho a participar en todas las reuniones y en la toma de decisiones. Ahora bien, los asociados tienen que hacer un pago anual superior (20.700€ en 2018) y hacer frente a las mismas obligaciones que los miembros: seguir las recomendaciones y políticas del CAD, participar en todas las reuniones y revisiones (tanto como revisores como revisados), y aportar documentos y estadísticas, entre otros. Con ello, los asociados han de considerar las provisiones de los instrumentos legales de la OCDE relativos a la cooperación al desarrollo.

Por último, los invitados, actualmente 27, pueden participar en reuniones puntualmente, en caso de recibir una invitación para ello. Esta invitación puede ser por iniciativa del Consejo de la OCDE, del Comité o del propio invitado mediante su previa solicitud. En cualquier caso, se espera que, además de atender a dichas reuniones, los invitados hagan aportaciones valiosas a la discusión para favorecer la consecución del mandato del CAD (DAC, 2019b).

En definitiva, ante el creciente número y variedad de actores en el panorama internacional, la Estrategia de Relaciones Globales del Comité constituye un marco para la participación de todo el rango de actores de desarrollo. Con ello, el CAD busca expandir su esfera de actuación y enriquecer el diálogo e intercambio de conocimientos, reforzando así el impacto de su trabajo (DAC, 2019b). A pesar de las dificultades que puedan surgir del mayor número de opiniones, el CAD aspira a la armonización, contribuyendo al logro de su mandato y la eficacia de la AOD.

#### **1.1.4. La Ayuda Oficial al Desarrollo y su evolución**

La importancia de la Ayuda Oficial al Desarrollo para el CAD es vital; tanto, que puede decirse que el impacto del Comité puede juzgarse principalmente en función de ésta. Por tanto, no es sorprendente que la clara definición del concepto de AOD y la elaboración de una lista de receptores han sido una preocupación central para el CAD desde sus orígenes (Führer, 1996).

La Ayuda Oficial al Desarrollo se define como las donaciones o préstamos aportados por organismos oficiales (estatales, locales o agencias ejecutivas, entre otras), que tienen como objetivo principal fomentar el desarrollo económico y el bienestar social de los países en desarrollo, y que se conceden en términos concesionales, al menos del 25%. Asimismo, estos flujos de ayuda pueden canalizarse de dos maneras: directamente a los países en la lista de receptores del Comité o a través de instituciones multilaterales (Vanheukelom, Migliorisi, Herrero-Cangas, Keijzer, & Spierings, 2012; OECD, 2019g).

Una vez definido qué es AOD, conviene analizar qué no lo es, pues la frontera no es siempre clara. En el ámbito oficial, lo que no es AOD se clasifica como “Otros Flujos Oficiales” (OFO), entendido como el conjunto de transacciones por organismos oficiales – excepto el apoyo oficial al crédito a la exportación – que no cumplen las condiciones para considerarse AOD, ya sea porque el desarrollo no es su objetivo principal o porque su concesionalidad no es suficiente.

Algunos ejemplos son las transacciones oficiales bilaterales que buscan fomentar el desarrollo pero que no son concesionales, las donaciones a países en desarrollo con fines principalmente comerciales, o los préstamos oficiales a exportadores privados en el país donante (DAC, 2018).

Sin embargo, la posible ambigüedad en torno a cuándo un flujo tiene realmente el objetivo principal de fomentar el desarrollo económico y el bienestar social, ha llevado al Comité a matizar este criterio de elegibilidad en ciertos casos (Hynes & Scott, 2013). Los más recientes son la asistencia a refugiados y solicitantes de asilo en países donantes, y las operaciones relacionadas con la paz y la seguridad. En primer lugar, los gastos oficiales para mantener a la población refugiada en los países donantes, como los de alimento y refugio, pueden reportarse como AOD durante los doce primeros meses. En segundo lugar, sólo serán consideradas AOD aquellas actividades relacionadas con la paz y la seguridad que tengan como objetivo principal la promoción del desarrollo económico y bienestar social. Por ello, en cuanto a las fuerzas armadas se refiere, por ejemplo, sólo se admitirán como AOD cuando se empleen para prestar servicios de desarrollo y ayuda humanitaria. Se excluye también la financiación o suministro de equipos, o la financiación de actividades contra el terrorismo (DAC, 2018; OECD, 2019g).

En línea con ello, como ya se ha comentado, la definición de AOD no es monolítica, sino que ha podido ir evolucionando a lo largo de los años de cara a acomodarse a las circunstancias que iban surgiendo (Hynes & Scott, 2013). De hecho, el desarrollo y adaptación de esta definición ha sido y es uno de los grandes logros del Comité. Sin embargo, estas adaptaciones también ponen de manifiesto el carácter imperfecto de la definición, un recurrente foco de debate.

Ahora bien, a pesar del constante debate, la AOD se ha considerado desde 1969 el patrón de referencia en el ámbito de la ayuda exterior y constituye la principal fuente de financiación de la cooperación al desarrollo hoy por hoy (OECD, 2019g) – aunque como se verá más adelante, su protagonismo se está viendo disminuido en favor de otros nuevos instrumentos. Esto ha sido posible gracias a las mencionadas actualizaciones que ha experimentado desde su creación. En concreto, destacan las recientes clarificaciones sobre las normas elegibilidad relativas a la paz, seguridad y refugiados. También ha resultado muy significativa la introducción de un nuevo sistema de medida, la donación equivalente o *grant equivalent*, en inglés (OECD, 2019g).

La donación equivalente es la diferencia entre el valor presente de los flujos futuros y la cuantía que se está concediendo realmente. Este sistema supone un aumento de la sofisticación de la

AOD porque hasta ahora las donaciones y los préstamos de AOD se medían con el mismo sistema, el método flujos de caja. Éste no reflejaba el esfuerzo real de los donantes, pues una donación implica más esfuerzo que un préstamo, del mismo modo que un préstamo con un interés bajo y una duración mayor requiere más esfuerzo que otro con mayor interés y menor duración. Gracias al nuevo método, es posible medir de manera más exacta los préstamos de AOD, pues sólo se registra como AOD el equivalente a donación de éstos (OECD, 2019g).

### **1.1.5. ¿Quién puede recibir Ayuda Oficial al Desarrollo?**

El CAD actualiza cada tres años la lista de receptores de AOD<sup>1</sup>, basada en los ingresos per cápita. De este modo, forman parte de ella, por un lado, los países de ingreso bajo o medio, en base a la Renta Nacional Bruta (RNB) según el Banco Mundial<sup>2</sup>, siempre que no sean a su vez parte del G8 o la Unión Europea. Por otro, se incluyen los países menos desarrollados, según la definición de la ONU. Por el contrario, se excluyen aquellos países que se hayan mantenido por encima del umbral de ingreso establecido durante tres años consecutivos (OECD, 2019c).

Para la elaboración de la lista, se emplean las estadísticas relativas a la ayuda al desarrollo de la OCDE y el Grupo de Trabajo Estadístico del CAD (OECD, 2010). Éstas se consideran las únicas fuentes fiables para la tarea; de hecho, el papel de estas estadísticas como una guía de los flujos de ayuda cuenta con la aceptación global por donantes, receptores y cuerpos internacionales (OECD, 2019c). Ahora bien, aunque se presume la ausencia de sesgo en la recolección de información para elaborar estadísticas, cabe plantearse la idoneidad de los criterios para la elaboración de esta lista, que de hecho ha sido cuestionada en los últimos años.

En este sentido, se ha criticado que la diferencia entre los países en desarrollo *ricos* y los países en desarrollo *pobres* (todos ellos incluidos en la lista) es mucho mayor que el *gap* entre los países de ingreso medio-alto (en la lista) y los de ingreso alto (fuera de ella). Por ejemplo, China y El Chad son compañeros de lista. Esto puede suponer un problema en la asignación de recursos, como ocurrió en 2012, cuando varios países de ingreso medio-alto vieron aumentar la cantidad de AOD recibida en forma de préstamos, mientras que la recibida por África Subsahariana descendió un 8% (OECD, 2014).

<sup>1</sup> La próxima revisión a tendrá lugar en 2020.

<sup>2</sup> Países con un ingreso per cápita anual inferior a 12.375 USD (World Bank Data Team, 2019).



Esto conecta con la idea de reformular el criterio de elegibilidad. La categoría de “desarrollado” (y por tanto la no-elegibilidad para recibir AOD) no debería tratarse como un sinónimo de “ingreso alto”. Así, un país de ingreso alto pero con una gran desigualdad social no debería abandonar la lista de receptores de AOD. En definitiva, los objetivos principales de la Ayuda Oficial al Desarrollo son tanto el desarrollo económico como el bienestar social, ambos. Sería conveniente prestar más atención a las condiciones y al proceso de graduación de esta lista.

## **1.2. Finalidad y motivos**

La motivación que me ha llevado a elegir este tema ha sido tanto académica como personal. Como la decisión fue tomada en dos fases, primero el área temática y después el tema específico, he decidido argumentar mi elección también de manera segmentada:

### ***I. ¿Por qué Cooperación al Desarrollo?***

En primer lugar, se trató de una elección por motivos personales pues, desde que era niña, he estado implicada en actividades de trabajo social y voluntariado. A raíz de estas vivencias, he desarrollado una fuerte inquietud por la existencia de tantas desigualdades en el mundo, aparentemente insalvables. Aunque he podido vivir esta experiencia de primera mano, necesitaba entender las dinámicas macro de la cooperación al desarrollo para tener un conocimiento fundado y así poder comprender el estado actual del mundo.

En segundo lugar, esta elección responde también a una motivación académica. Como estudiante de 5º curso de Relaciones Internacionales y ADE (E6), quería investigar sobre una cuestión tan relevante en el ámbito de las Relaciones Internacionales como es la cooperación al desarrollo. Además, al tratarse de un tema que no recibe demasiada atención a nivel mediático y que rara vez es sacado a la luz, mi inquietud por investigar y darlo a conocer ha sido mayor. Finalmente, dejando al margen mis propias motivaciones, con este TFG me gustaría ayudar a conocer, concienciar y facilitar la comprensión de esta materia a mis compañeros de grado.

### ***II. ¿Por qué la comparación entre la Cooperación al Desarrollo china y la del CAD?***

La elección de este estudio comparativo se debe fundamentalmente a la voluntad de analizar el *interminable* conflicto entre China y Occidente desde una perspectiva no tan frecuente, más allá de lo comercial o lo militar. Al fin y al cabo, este choque presenta más frentes de los que se

suelen destacar en prensa. En línea con ello, si una de las aspiraciones de este TFG es facilitar la comprensión de la cooperación al desarrollo, la explicación exige incluir las tensiones resultantes y que también contribuyen a este conflicto multidimensional.

Finalmente, aspiro a aportar al tema de investigación no sólo una nueva e imparcial perspectiva, sino idealmente una solución basada en la neutralidad y la esperanza de reconciliación futura.

### **1.3. Estado de la cuestión**

Antes de comenzar el análisis, conviene examinar la situación de la que se parte, es decir, el estado actual de la cuestión. Para ello, y teniendo en cuenta el tema de esta investigación, primero se describirá la situación actual del Comité y de la Ayuda Oficial, para después conocer en qué estado se encuentra hoy por hoy el modelo de cooperación al desarrollo de China.

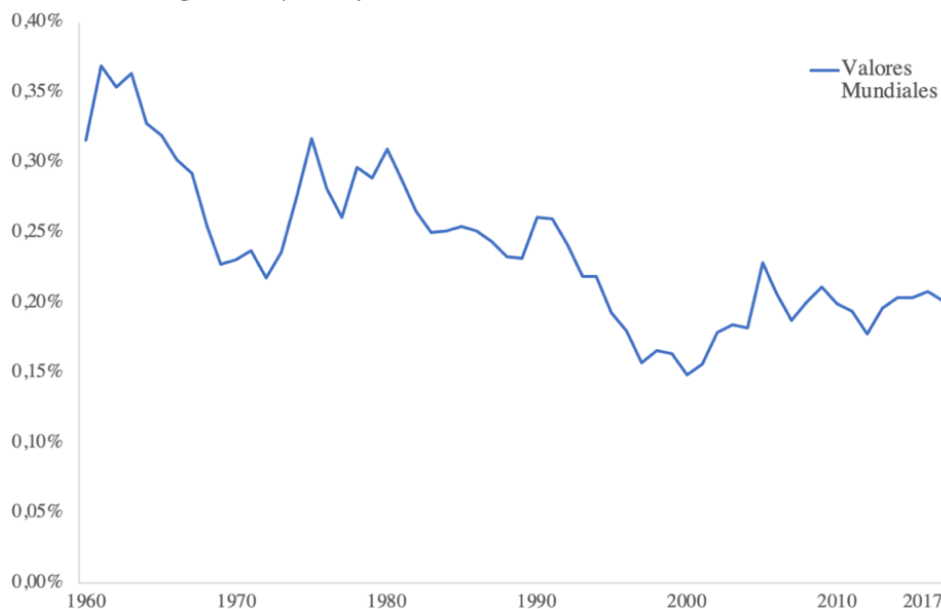
En primer lugar, como se veía anteriormente, el Comité de Ayuda al Desarrollo cuenta en la actualidad con 30 miembros; el último en incorporarse fue Hungría, en 2016 (ver Anexo I). Además, en el Comité participan también seis organizaciones internacionales en calidad de observadores; ocho países que, aunque no forman parte del CAD, sí que son miembros de la OCDE; siete países como participantes; y otros 27 más en calidad de invitados (ver Anexo II). En cuanto a la AOD aportada por estos 30 miembros, el volumen en 2018 ascendió a 153.270,8 millones de dólares, siguiendo el sistema de la donación equivalente, lo que representa un incremento de un 1,8% respecto 2017. Entre los receptores, el país que más ayuda recibió en 2018 fue India, con 3.963 millones (OECD, 2020a).

En segundo lugar, cabe examinar la evolución del papel de la AOD, cuya importancia es indiscutible tanto en el seno del CAD como a nivel mundial. El concepto de AOD ha sido capaz de ir modificándose según las circunstancias, logrando mantener su rol de *patrón de oro* para la cooperación al desarrollo (OECD, 2019g). Además, se ha demostrado que la AOD actúa como catalizador de otras fuentes de financiación al desarrollo (Krempin, 2019; Sedemund, 2014). Ahora bien, lo cierto es que la importancia relativa de la AOD a lo largo de las últimas cinco décadas se ha visto afectada por diversos motivos como el creciente número y diversidad de actores e instrumentos de ayuda al desarrollo (Sagasti, 2005; Severino & Ray, 2009), y/o la evolución del nivel de ingresos de los países de la lista de receptores de AOD (ver Figura 1).

En cuanto al nivel de ingresos de los países, la evolución que ha experimentado la lista en las últimas décadas pone de manifiesto los pasos que se han dado hacia la prosperidad global. Desde 1970, 17 países se han unido a la lista (siendo 11 de ellos antiguas repúblicas soviéticas), frente a los 60 que la han abandonado. De hecho, en la última revisión, en 2017, tres países dejaron la lista y ocho, aunque se mantuvieron en ella, subieron de categoría de ingresos. A su vez, la OCDE estima que hasta 2030, 28 países en desarrollo asciendan a países de ingreso alto y sobrepasen así el umbral de la elegibilidad para ser receptores de AOD. Estos países incluyen potencias emergentes como China, Brasil o Méjico (Sedemund, 2014). En este contexto, los países están pidiendo ser parte de la economía, mostrando así una inclinación hacia la Inversión Extranjera Directa o FDI, por sus siglas en inglés, *Foreign Direct Investment*.

En definitiva, aunque las proyecciones puedan no ser totalmente precisas, la tendencia es clara: como puede apreciarse en la Figura 1, la pérdida de elegibilidad para recibir AOD crece año tras año, lo que implica una inevitable reducción de las asignaciones de esta ayuda. Es decir, con una lista de receptores cada vez menor, el alcance y la relevancia de la AOD va a disminuir. Siendo esta ayuda una de las principales fuentes de financiación de los ODS, la situación requiere una reacción (Sedemund, 2014; Krempin, 2019).

**Figura 1:** Ayuda Oficial al Desarrollo/Renta Nacional Bruta



Fuente: elaboración propia basada en World Bank (2019a) y World Bank (2019b).

Además, y siendo éste también un motivo de la pérdida de protagonismo de la AOD y por extensión del CAD, el panorama internacional de cooperación al desarrollo está siendo testigo

del creciente papel de numerosos actores. Así, se puede hablar de un paradigma de cooperación al desarrollo al margen del CAD, protagonizado por los donantes emergentes, los donantes árabes y la Cooperación Sur-Sur. No obstante, la cuantificación del volumen de ayuda de estos donantes resulta complicada, pues una gran parte de ellos no reportan ningún tipo de información relativa a los flujos de ayuda que conceden (Walz & Ramachandran, 2011).

Ahora bien, de este paradigma paralelo, destacan los proveedores de ayuda Sur-Sur y entre ellos, China. Precisamente, el paradigma de cooperación de China es el que, en contraste con el del Comité, constituye el foco de esta investigación. Se estima que el volumen total neto de ayuda exterior china alcanzó los 5,7 billones de dólares en 2018, un aumento de 0,4 billones respecto a 2017 (Kitano, 2019). En lo relativo a su estructura, en 2018 se creó la Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo, para dar respuesta a la fragmentación del entramado institucional en este ámbito y aumentar así la eficacia de la ayuda (Rudyak, 2019).

En resumen, el CAD continúa siendo el referente mundial en el ámbito de la cooperación al desarrollo, y una *actualizada* AOD mantiene su rol de *patrón de oro* en la materia. No obstante, este protagonismo se está viendo amenazado por la creciente relevancia de otros actores e instrumentos en el panorama global de la cooperación al desarrollo. En la cabeza de esta oleada está China. En vista de ello, conviene analizar si el futuro de la cooperación al desarrollo es la bifurcación de estos paradigmas de cooperación o, por el contrario, su conciliación.

#### **1.4. Marco teórico**

El desarrollo de esta investigación ha sido posible gracias a la base teórica sobre la que se ha construido el análisis, que se ha recogido como marco teórico y se desarrolla a continuación:

El punto de partida de esta investigación es el CAD, que protagoniza el paradigma tradicional de cooperación al desarrollo. A través de los informes oficiales y la página web de la OECD y el propio CAD, es posible conocer cuál es la naturaleza y rol del Comité como referente mundial de la cooperación al desarrollo. Esta perspectiva puramente institucional es complementada con la de ex altos cargos del CAD, como Manning (2008) y Führer (1996), que describen el Comité y su evolución histórica, y hacen énfasis en la capacidad de adaptación mostrada. Además, varios profesionales y académicos puntualizan la necesidad de readaptar el Comité y su AOD

ante las circunstancias y retos actuales. Si bien todos coinciden en la necesidad de actualización, el nivel crítico no es el mismo. Hook y Rumsey (2016), Hynes y Scott (2013), Chianca (2008) y Sedemund (2014) proponen una adaptación sobre la base existente; mientras que Severino y Ray (2009), quienes hablan de *la muerte* de la AOD, y Krempin (2019) defienden la necesidad de un nuevo enfoque desde cero.

Como se verá a lo largo del análisis, el CAD ha perdido protagonismo en el ámbito de la cooperación al desarrollo, dando paso a un paradigma paralelo. Walz y Ramachandran (2011) presentan este panorama de cooperación al desarrollo, desmintiendo su carácter novedoso o emergente a través de un recorrido histórico del mismo. Además, junto con Woods (2008) y Hook y Rumsey (2016), describen la naturaleza de estos donantes no-tradicionales, que agrupan en tres: donantes emergentes, donantes árabes y Cooperación Sur-Sur. En concreto, Woods (2008) justifica el atractivo del nuevo paradigma en sus características y desviaciones del CAD.

Para esta investigación, el foco del paradigma paralelo se ha puesto en China. Teniendo en cuenta la cautela adicional que exige el análisis de la información relativa a un país en el que la libertad de expresión es muy limitada, se ha procurado emplear aportaciones de autores de variadas nacionalidades, incluyendo por supuesto la china. Así, Kyburz y Chen (2019), Xue (2014), y Zhang, Gu y Chen (2015) describen el modelo de ayuda exterior chino, basado en la no interferencia y la no condicionalidad, fundamentalmente. Las estimaciones del volumen de esta ayuda son aportadas por Kitano (2019), miembro del Instituto de Investigación de Japón, JICA. Por su parte, Li, Banik, Tang y Wu (2014) hacen un recorrido histórico del papel de proveedor y receptor de ayuda de China, desmintiendo así su carácter emergente. El entramado institucional es presentado por Gu (2015) y Rudyak (2019), refiriéndose a él como uno de los principales obstáculos para la efectividad de la ayuda china, dada su fragmentación y complejidad. Rudyak (2019) precisamente describe la respuesta de China ante ello: la creación de CIDCA, la nueva Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Finalmente, partiendo del estudio de los dos paradigmas, Kim y Lightfoot (2011) proponen tres escenarios futuros en torno a la relación de ambos: la convergencia global, la coexistencia pacífica y el conflicto o colisión. Ahora bien, sin limitarse a simplemente plantear las opciones, Kim y Lightfoot (2011) evidencian el potencial de coordinación entre ambos paradigmas, ya sea en el marco del Comité o de una nueva estructura.

## **1.5. Hipótesis y objetivos**

Con este trabajo de investigación, mi intención es confirmar el potencial acercamiento de posturas entre el tradicional paradigma de cooperación al desarrollo del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y el paradigma paralelo de cooperación al desarrollo de China. Para facilitar el logro de este propósito, se han fijado una serie de objetivos:

- I. Analizar la naturaleza y forma de trabajo de los paradigmas, desde sus orígenes.
- II. Examinar cuáles son las motivaciones del surgimiento del paradigma de cooperación al desarrollo al margen del Comité: de esta manera, se busca explorar qué es lo que motiva a los países a formar parte del CAD o, por el contrario, a desvincularse de él y participar del paradigma de cooperación al desarrollo paralelo.
- III. Comprender las implicaciones del panorama internacional de cooperación al margen del CAD, tanto para donantes como para receptores: desde cuál es la situación actual del Comité hasta qué efecto tiene este paradigma paralelo en los receptores de ayuda.
- IV. Examinar los posibles escenarios futuros en torno a la relación entre los dos paradigmas, con el fin de conocer el potencial de conciliación entre ambos.

Los objetivos enunciados implican el planteamiento de ciertas preguntas de investigación, con la aspiración de encontrar su respuesta a través del presente trabajo de investigación.

- I. *¿Es el Comité de Ayuda al Desarrollo de naturaleza coercitiva o tiránica?*
- II. *¿Es motivo de alarma el surgimiento de un paradigma de cooperación paralelo, liderado por China?*
- III. *¿Es el Comité de Ayuda al Desarrollo relevante todavía?*
- IV. *¿Es posible la conciliación entre los dos paradigmas de cooperación?*

## **1.6. Metodología**

### **1.6.1. Descripción metodológica y fuentes utilizadas**

Para la investigación, se ha planteado una combinación de técnicas cualitativas y cuantitativas. Como técnicas cualitativas se han empleado dos. Por un lado, se ha planteado una revisión de la literatura, orientada a ayudar a comprender y contextualizar el paradigma de cooperación tradicional y el paradigma paralelo, así como la relación entre ellos. Por otro, se ha utilizado

una lista de indicadores para analizar la forma del trabajo del CAD y entender cuáles son las motivaciones para querer o no formar parte de él. Para ello, se han empleado dos bases de datos, *Google Scholar* y *EBSCOhost*. En ellas, las palabras clave utilizadas en las búsquedas han sido *Development Assistance Committee*, *Official Development Assistance*, *foreign aid*, *emergent donors* y *China*. Éstas han dado acceso a un gran número y variedad de artículos e informes, entre los que se han escogido los más relevantes siguiendo el doble criterio de la relevancia para esta investigación y la calidad de las revistas científicas. Como técnica cuantitativa, se ha procedido a la recolección y análisis de datos cuantitativos, tanto para soportar la teoría y argumentos expuestos como para contrastar el nivel de encaje entre la teoría y la realidad.

En cuanto a las fuentes, se han utilizado fuentes primarias y secundarias para la recolección de los datos. Dentro de las primarias, se ha empleado dos tipos: por un lado, las páginas oficiales de la OCDE, el CAD, China Eximbank y el Banco Mundial, y por otro, informes y documentos originales de estas instituciones. Con respecto a las secundarias, se han utilizado a su vez dos tipos: artículos académicos e informes de organismos internacionales, como *Center for Global Development* o *European Center for Development Policy Management Center*, entre otros.

### **1.6.2. Consideraciones metodológicas y de formato**

A continuación, se plantean una serie indicaciones metodológicas necesarias para comprender cómo se ha llevado a cabo este TFG, evidenciando su rigor académico:

- I. El idioma empleado es el castellano, incluyendo traducciones de términos en inglés. Cuando no haya traducción, se utilizarán los conceptos en inglés, indicados en cursiva.
- II. El método de citas utilizado para referenciar las fuentes empleadas es el estilo APA.
- III. Se ha incluido una lista de acrónimos al principio del documento para aclarar las abreviaturas utilizadas en el trabajo, aunque en cualquier caso esta aclaración se incluirá entre paréntesis la primera vez que se empleen.
- IV. Al final del trabajo se ha incluido una lista de anexos con una serie de tablas que pueden resultar de gran utilidad a título complementario.
- V. Todas las tablas y figuras, tanto del cuerpo del trabajo como de los anexos, son de elaboración propia, basadas en la literatura y documentos utilizados en la investigación.
- VI. Para las cantidades de dinero, se ha utilizado el billón inglés (mil millones).

## **2. Análisis y discusión**

### **2.1. Naturaleza y forma de trabajo del CAD al descubierto**

Como se veía en la introducción de este trabajo, el Comité de Ayuda al Desarrollo es un foro internacional que reúne a los principales proveedores de cooperación al desarrollo a nivel mundial. En la actualidad, está formado por 30 miembros que trabajan en base a una serie de buenas prácticas y principios acordados para incrementar la efectividad de la ayuda (OECD, 2010). Y es que la aspiración fundamental es fomentar la cooperación al desarrollo, además de otras políticas, para contribuir a la consecución de la Agenda 2030 (OECD, 2010). Esta agenda, por su parte, aspira a un crecimiento económico sostenible e inclusivo, la erradicación de la pobreza, la mejora de las condiciones de vida en los países en desarrollo y un futuro en el que ningún país necesite ayuda (OECD, 2019e).

Ahora bien, ésta es la definición del Comité *en la teoría*. Para construir una definición *en la práctica* conviene analizar al CAD desde un punto de vista crítico. En esta línea, se estudiarán las motivaciones para la adhesión, su preceptos y requisitos, y su eficiencia en el desempeño de sus funciones. Todo ello con el fin de confirmar o refutar distintos puntos de referencia criticando al Comité: “El CAD es un club exclusivo de donantes”, “El CAD tiene un carácter coercitivo”, “Los miembros del CAD se sienten controlados”, “El CAD es paternalista”, “La Ayuda Oficial al Desarrollo presenta deficiencias como medida de cooperación al desarrollo”, y “Los criterios y estándares de evaluación del CAD están obsoletos ” (ver Anexo III).

#### **2.1.1. Motivaciones para formar parte del CAD**

Por un lado, al constituir un foro internacional de diálogo e intercambio de conocimientos, una de las principales motivaciones para formar parte del Comité es la oportunidad de aprender y nutrirse de las experiencias de los demás en materia de cooperación al desarrollo (OECD, 2010). En definitiva, participar en los diálogos del CAD lleva al aprendizaje mutuo y al fomento de un sistema eficaz de cooperación al desarrollo. Por otro lado, la adhesión al Comité brinda un gran número de ventajas, como aumentar la credibilidad e influencia internacional, mejorar la recopilación y difusión de estadísticas de cooperación, beneficiarse de las recomendaciones resultantes de las evaluaciones de los sistemas de cooperación (*peer reviews*) o participar en las reuniones y toma de decisiones en el seno del CAD, entre otras (OECD, 2019b).



No obstante, no todo aquel que quiera ser parte del Comité puede serlo, especialmente en el caso de los Estados jóvenes y pequeños. El CAD sólo está abierto a aquellos países que, por un lado, cuenten con estrategias, políticas y marcos adecuados en materia de cooperación al desarrollo, junto con un sistema de evaluación y seguimiento; y que, por otro, realicen esfuerzos (aprobados) para cooperar, como contar con un nivel de AOD/PIB superior al 0,2% (OECD, 2019b). Esto conduce al primer punto de referencia en las críticas del Comité:

***El CAD es un club exclusivo de donantes:*** en vista de los requisitos mencionados, puede confirmarse que el CAD es un club exclusivo de donantes. Sin embargo, es cierto que, si bien esta afirmación era totalmente precisa durante las cuatro primeras décadas de vida del Comité, en los últimos años esta precisión se ha reducido (Eyben, 2013). Como se veía anteriormente, primero con la publicación del documento “*Shaping the 21<sup>st</sup> Century*” en 1996 (DAC, 1996) y después con la implementación de la Estrategia de Relaciones Globales en 2018, el Comité ha apostado por una mayor apertura. Ha ampliado su rango de participación, incluyendo maneras alternativas de involucrarse más allá de la membresía (observador, participante, asociado e invitado) y acogiendo no sólo a países sino también organizaciones internacionales, a la sociedad civil y al sector privado (DAC, 2019b). En definitiva, *el CAD es un club exclusivo de donantes*, pero parece estar trabajando para dejar de serlo en cierta medida.

### **2.1.2. Preceptos y requisitos del CAD**

Se ha visto que es necesario el cumplimiento de una serie de exigencias para convertirse en miembro del Comité. Del mismo modo, existen también un conjunto de preceptos y requisitos a seguir una vez uno se convierte en miembro del CAD. Ser miembro del Comité implica seguir sus directrices estratégicas para el diseño de políticas de cooperación, y recopilar y aplicar sus recomendaciones (sobre las condiciones y desvinculación de la ayuda). Además, es obligatorio difundir estadísticas relativas a la cooperación, así como participar tanto en las reuniones del CAD y de al menos uno de sus comités, como en los *peer reviews* (evaluando y siendo evaluado) (OECD, 2019b). Estas exigencias enlazan con dos puntos de referencia para criticar al Comité:

***El CAD tiene un carácter coercitivo:*** estos preceptos son los que precisamente fundamentan las críticas del Comité como un organismo tiránico, dando lugar, como se verá más adelante (punto 2.2.), a la creación de paradigmas de cooperación paralelos por donantes que no

comparten ni están dispuestos a seguir las directrices impuestas. Si bien es cierto que, por medio de este tipo de preceptos y exigencias, el Comité busca reducir la desviación de la norma o el margen de maniobra por los miembros, esto no implica necesariamente un carácter coercitivo. El buen funcionamiento y efectividad de una organización, no sólo desde la perspectiva de instituciones internacionales sino incluso también de empresas, requiere el establecimiento de una serie de normas a cumplir. Por ello, el carácter del CAD no es tanto *coercitivo* sino *normativo*. Además, aunque la forma de trabajar del Comité consiste en imponer obligaciones, el fin último de este control es la armonización y eficiencia de la ayuda al desarrollo.

Además, cabe destacar que el CAD no gestiona, sino que su rol es el de supervisor y/o consultor. Como se veía en apartados anteriores, el Comité elabora estadísticas e informes, constituye un foco de diálogo, evalúa periódicamente a sus miembros y publica directrices sobre políticas y buenas prácticas. Aunque siempre se espera que los miembros respeten estas directrices, sólo en ciertas ocasiones éstas se emiten como recomendaciones formales con la consideración de *ley blanda*, pero en ningún caso con carácter vinculante. En definitiva, el CAD no sanciona a los países que, ejerciendo su libertad, tomen decisiones en torno a sus políticas públicas.

***Los miembros del CAD se sienten controlados:*** el CAD es el único foro internacional que, cada cinco o seis años, revisa las políticas y prácticas de cooperación al desarrollo de sus miembros (OECD, 2018a; OECD, 2019e). Se trata por tanto de una rendición de cuentas, por lo que tiene sentido que *los miembros de CAD se sientan controlados*. Pero este sentimiento de control no es necesariamente malo. De hecho, esto es precisamente lo que lleva a los miembros a evitar toda desviación del patrón en beneficio de sus intereses particulares y comprometerse con el logro de la prosperidad global, lo que ciertamente se traduce en beneficios a largo plazo.

### **2.1.3. Eficiencia del CAD como referente en Cooperación al Desarrollo**

La eficiencia del Comité en sus funciones y, por consiguiente, en su rol como referente mundial, ha sido un tema recurrente de debate. Con el nuevo panorama internacional de la cooperación al desarrollo, que hoy por hoy experimenta una triple revolución (diversificación de objetivos, mayor número y diversidad de actores, y desarrollo de nuevos instrumentos) (Severino & Ray, 2009), la eficiencia del CAD se enfrenta a una exposición todavía mayor. De hecho, este escrutinio se apoya en tres puntos de referencia:

***El CAD es paternalista:*** como puede observarse en el documento “*Shaping the 21<sup>st</sup> Century*” (DAC, 1996), el CAD pone énfasis en que para lograr un desarrollo sostenible es necesario que las estrategias sean de *propiedad local*. Es decir, el papel de los donantes ha de ser el de facilitar el fortalecimiento de las capacidades de los países en desarrollo, actuando en colaboración con ellos y no en su lugar. *El enfoque paternalista por el que el Comité podía caracterizarse ya no tiene cabida*. De hecho, a la hora de implementar un programa de ayuda, puede hablarse tanto de las responsabilidades de los donantes como de las responsabilidades de los países en desarrollo y las responsabilidades conjuntas.

Algunos ejemplos de responsabilidades de los países en desarrollo son comprometerse con objetivos básicos de desarrollo social, adherirse a las políticas macroeconómicas más adecuadas, fomentar un gobierno responsable y crear un entorno favorable para las empresas. En vista de ello, puede concluirse que los receptores de ayuda del Comité son en parte sujetos activos (y no pasivos) de su propio desarrollo, pero siempre dentro de unas directrices fijadas por los donantes (a fin de lograr una mayor efectividad de la ayuda) (DAC, 1996). En definitiva, el CAD se ha alejado de las iniciativas controladas sólo por los donantes y ha dado a los países en desarrollo un papel central, aunque no puede hablarse todavía de estrategias puramente de propiedad local. Tal etiqueta sólo sería válida en el caso de falta de condiciones y de no interferencia en los asuntos internos.

***La Ayuda Oficial al Desarrollo presenta deficiencias como medida de cooperación al desarrollo:*** en el nuevo panorama internacional de la cooperación al desarrollo, con pluralidad de objetivos, actores y herramientas, la medida de AOD está en riesgo de caer en la obsolescencia. Quizás esta situación se deba a que, en sus orígenes, nació como una medida diseñada por países de la OCDE para países de la OCDE, siendo ahora incapaz de captar la nueva realidad, a pesar de las modificaciones. En concreto, puede decirse que *la AOD presenta tres deficiencias fundamentalmente: mide mucho, mide poco y mide lo incorrecto*.

En primer lugar, la AOD mide elementos que no contribuyen directamente a financiar el desarrollo del país receptor. Un ejemplo son los gastos oficiales destinados a mantener a refugiados en los países donantes que, como se veía en apartados anteriores, pueden reportarse como AOD durante los doce primeros meses. Si bien estos gastos son muy relevantes y contribuyen a disminuir el sufrimiento humano, la relación directa con el desarrollo económico

y social del país de origen de los refugiados (en desarrollo) es prácticamente inexistente. En segundo lugar, la AOD ignora elementos que sí contribuyen a financiar el desarrollo, como la condonación de deuda o las aportaciones privadas. Por no mencionar que la AOD no considera los flujos de ayuda de los donantes al margen del CAD, cada vez más relevantes (se verá en detalle en el apartado 2.2.). Finalmente, la AOD puede considerarse un indicador de los medios, pero no de los resultados, pues la información el volumen de AOD recibido por un país no indica qué parte de esta ayuda realmente se traduce en impacto (Severino & Ray, 2009).

***Los criterios y estándares de evaluación del CAD están obsoletos:*** los cinco criterios de evaluación del CAD (relevancia, efectividad, eficiencia, impacto y sostenibilidad) han sido fundamentales desde su creación en 1991. No obstante, necesitan una actualización para seguir siéndolo: la relevancia y la efectividad no deben centrarse en el nivel de consecución de las metas fijadas por los donantes, sino en el grado de satisfacción de las necesidades de las poblaciones receptoras; la eficiencia necesita incorporar otros tipos de costes indirectos en sus análisis, como el coste de oportunidad o el tiempo y estrés de los implicados; y la sostenibilidad debería ir más allá de la dimensión financiera y medioambiental, para valorar el apoyo político o la adecuación de la tecnología y las instituciones a largo plazo. Además de ello, se hace necesario incluir más criterios para evaluar correctamente los programas, como su capacidad de ser exportable a otros sectores o la calidad del proceso. En lo que a calidad se refiere, deberían considerarse, por ejemplo, la adecuación cultural y la calidad ética (Chianca, 2008).

Finalmente, cabe recuperar un punto mencionado en la introducción acerca del criterio de elegibilidad para ser receptor de AOD, que hasta ahora sólo está basado en el nivel de ingresos de los países. “Desarrollado” no debería ser exclusivamente sinónimo de “ingreso alto”. Es decir, por muy alto que sea el ingreso de un país, éste no debería considerarse desarrollado si la desigualdad social es desorbitada o si no se respetan los derechos humanos. En definitiva, sería conveniente prestar más atención a las condiciones y al proceso de graduación de la lista de receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo.

Como conclusión, en vista de lo analizado, una gran parte de las críticas a las que el Comité se enfrenta recurrentemente están acreditadas (ver Anexo III). Aunque parte de esta situación se debe a sus deficiencias internas, otra parte es el resultado del paradigma paralelo de cooperación al desarrollo, que comienza a ganar protagonismo en el panorama internacional (punto 2.2.).

## **2.2. El paradigma de la Cooperación al Desarrollo al margen del CAD**

En las últimas décadas, el papel de los donantes al margen del Comité ha ganado protagonismo. Cada vez son más los actores en el ámbito de la cooperación y cada vez es mayor su relevancia; todo, a expensas del CAD. Éstos están protagonizando lo que Woods (2008) define como una revolución silenciosa en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Y es silenciosa porque no buscan manifiestamente invalidar las normas hasta ahora existentes. Por el contrario, ofrecen discretamente alternativas a los receptores de ayuda, introduciendo así presiones en el sistema y con ello reduciendo el poder de los donantes tradicionales.

Pues bien, por muy silencioso que sea, el surgimiento de un paradigma de cooperación alternativo al del CAD supone una serie de retos, oportunidades y preguntas para los donantes tradicionales y las instituciones internacionales de ayuda. Estos donantes no-tradicionales no responden ni se encuadran en el esquema de las normas y estándares del CAD, lo que pone en entredicho su efectividad – del Comité (Kim & Lightfoot, 2011). Por todo ello, conviene analizar este paradigma para conocer en qué medida amenaza la prevalencia del sistema tradicional de cooperación al desarrollo tal y como lo conocemos hoy.

Como punto de partida, es importante analizar si realmente estamos hablando de un surgimiento o, por el contrario, esta oleada de actores de cooperación al desarrollo está protagonizando un re-surgimiento. En este sentido, hay una tendencia a referirse al grupo de donantes al margen del CAD como donantes *emergentes*. Sin embargo, esta definición es incorrecta pues, si bien su papel protagonista es relativamente nuevo, su papel como donante no lo es.

Ciertamente, los orígenes de su sistema de cooperación se remontan a los años 50, con la celebración de la Conferencia de Bandung en 1955. Esta conferencia sentó las bases de lo que hoy se conoce como Cooperación Sur-Sur (CSS), que se verá en el siguiente apartado. En las décadas posteriores, los efectos de Bandung se hicieron patentes con el surgimiento de varios programas de ayuda: India desarrolló sus primeros programas regionales en los 50, China también inauguró en los 50 su papel de proveedor de ayuda en África, y los donantes árabes fundaron una de las agencias nacionales de ayuda más antiguas hoy por hoy (Fondo Kuwaití para el Desarrollo Económico Árabe, 1961) (Walz & Ramachandran, 2011; Woods, 2008).

### 2.2.1. ¿Quiénes protagonizan este paradigma paralelo?

Una vez comprobado que este paradigma de cooperación paralelo al Comité no es algo nuevo, cabe preguntarse por quién esta protagonizado. Como punto de partida, hay que señalar que estos donantes no constituyen un grupo homogéneo. Como tal, aunque comparten unas metas comunes, sus enfoques de cooperación son dispares. Existen múltiples clasificaciones de estos donantes, aunque para este análisis se ha optado por su división en tres bloques o modelos, dada su claridad y comprensibilidad. Así, los donantes al margen del CAD se clasifican en: donantes emergentes, donantes árabes y proveedores de la Cooperación Sur-Sur.

De estos tres grupos, los dos últimos son los que, por un lado, más se alejan del modelo tradicional de cooperación al desarrollo y, por otro, contribuyen un mayor volumen de ayuda. En consecuencia, requerirán un nivel de profundidad de análisis mayor, con especial hincapié en el grupo de Cooperación Sur-Sur por las motivaciones prácticas del presente trabajo, como se verá más adelante.

**I. Donantes emergentes:** son países con programas de ayuda relativamente nuevos o resucitados, como Estonia o Rumanía. Para el desarrollo de sus programas, toman como referencia el modelo del CAD, al que suelen reportar datos (ver Tabla 1). La mayoría son países recientemente incorporados a la Unión Europea o países que son (o aspiran a ser) miembros de la OCDE, pero que sin embargo no son parte del CAD (Hook & Rumsey, 2016). Ahora bien, como se veía en la introducción de este trabajo (ver Anexo II), algunos de ellos ya participan en las reuniones de Comité. Cabe destacar que Rusia se incluye dentro de este grupo, pues su rol de receptor de ayuda (desde la disolución de la Unión Soviética) ha dado recientemente paso al de proveedor de ayuda (ver Tabla 1) (Walz & Ramachandran, 2011).

**Tabla 1:** AOD proporcionada por Estonia, Rumanía y Rusia (2018)

| Donantes | AOD (\$m) en 2018* | vs. 2017, términos reales | % de su RNB |
|----------|--------------------|---------------------------|-------------|
| Estonia  | 48,6               | +4,1%                     | 0,16%       |
| Rumanía  | 252,0              | +10,1%                    | 0,11%       |
| Rusia    | 1.000,0            | -14,3%                    | 0,06%       |

\* El volumen de AOD utilizando el método de flujo de caja y el sistema de donación equivalente es el mismo porque estos países no extienden préstamos.

Fuente: elaboración propia basada en OECD (2020b); OECD (2020c); y OECD (2020d).

**II. Donantes árabes:** éstos cuentan con algunos de los programas de ayuda más antiguos y generosos, como el mencionado Fondo Kuwaití para el Desarrollo Económico Árabe. Además, el volumen de su ayuda ha sido siempre abundante, aunque Emiratos Árabes Unidos, Kuwait y Arabia Saudí representan el 90% de las aportaciones. En este sentido, cabe desatacar que los donantes árabes reportan voluntariamente al CAD información relativa a su AOD (Smith, 2011). Por ejemplo, en 2018, Emiratos Árabes reportó 3,9 billones de dólares en AOD, en base al sistema de la donación equivalente<sup>3</sup>. Esta cifra representa un 0,95% de su Renta Nacional Bruta, un 0,25% por encima del objetivo de 0,7% del CAD (OECD, 2020e). Ahora bien, la ayuda árabe también es muy volátil al presentar cierta correlación con el precio del petróleo.

En cuanto al destino de los flujos, éstos se concentran regionalmente, normalmente en forma de préstamos y a través de canales multilaterales, para potenciar el desarrollo de la región y satisfacer los intereses nacionales. Asimismo, enfatizan la solidaridad y los vínculos religiosos. De hecho, la cohesión y coordinación que caracterizan el modelo de ayuda árabe tiene en parte su origen en estos lazos culturales y religiosos entre donante y receptor (Hook & Rumsey, 2016; Walz & Ramachandran, 2011).

**III. Proveedores de la Cooperación Sur-Sur:** son principalmente Brasil, India, China y Sudáfrica. Este grupo es el que más se aleja del modelo de cooperación del CAD; de hecho, la creación de instituciones como el Foro de Diálogo Brasil, India y Sudáfrica, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB, por sus siglas en inglés, *Asian Infrastructure Investment Bank*) o el Nuevo Banco de Desarrollo (NBD, por sus siglas en inglés, *New Development Bank*), demuestra la tendencia a la autonomía de este paradigma (Li, Gu, Leistner, & Cabral, 2018). Además, al contrario que los otros dos grupos, éstos no reportan información relativa a su AOD ni a ningún otro tipo de flujo, lo que dificulta el estudio y la cuantificación de los volúmenes de ayuda que circulan al margen del Comité.

Como se verá más adelante a través del caso de China (punto 2.2.2.), la CSS escapa del esquema donante-receptor, centrándose en la idea de desarrollo mutuo. Se caracteriza supuestamente por los principios de no condicionalidad y no interferencia; y es una ayuda flexible, de bajo coste y cortoplacista, orientada a atender las necesidades inmediatas. En cuanto al destino de la ayuda, se centra en infraestructura, sectores productivos y asistencia técnica. Para ello, se emplean

<sup>3</sup> El volumen de AOD aportado en 2018 según el método de flujo de caja sería de 4,2 billones de dólares.

multitud de canales: mientras China e India suelen optar por canales bilaterales, Brasil y Sudáfrica muestran mayor predisposición a colaborar con organizaciones multilaterales (Hook & Rumsey, 2016; Walz & Ramachandran, 2011). Posiblemente, la razón de la mayor reticencia a colaborar sea el mayor coste de oportunidad de China e India, por su poder y reputación.

Por último, es interesante destacar que estas características, que hacen que la ayuda Sur-Sur sea atractiva frente a los donantes tradicionales, son foco de crítica por la Comunidad Internacional. Primero, son muchos los que sostienen que la no interferencia se puede traducir en apoyos a *Estados villanos (rogue States)*, pero la realidad es que los mayores beneficiarios de la CSS son también los mayores receptores de AOD por el CAD (Walz & Ramachandran, 2011). Además, se critica que la ausencia de condiciones lleva a bajos estándares sociales y medioambientales. Esta crítica sobrevalora el efecto de los estándares en la consecución de estas metas, pues lo realmente efectivo no es tanto la existencia de estándares sino el diálogo e inclusión de los países receptores en el sistema. Finalmente, a pesar de las críticas sobre el cortoplacismo de la ayuda y el descuido de las implicaciones a largo plazo, no hay pruebas de desastres económicos en los receptores de ayuda Sur-Sur, sino más bien de lo contrario: crecimiento (Woods, 2008).

En definitiva, la multitud y diversidad de los donantes que han robado protagonismo al CAD en la cooperación al desarrollo es una realidad. Ahora bien, como se ha visto, hay grupos que tienen más peso que otros, del mismo modo que hay países con mayor poder dentro de estos grupos, como es China. Por ello, se analizará el perfil de China como proveedor de cooperación, junto con sus implicaciones para el sistema internacional.

### **2.2.2. China, ejemplo de país al margen del CAD**

China no es un actor nuevo en el ámbito del desarrollo; la novedad está en el papel protagonista que está asumiendo. Su modelo de ayuda exterior ha recibido gran atención en los últimos años, lo que se ha traducido tanto en elogios como en críticas (Kyburz & Chen, 2019). Aunque hay análisis optimistas de las implicaciones de esta ayuda, basados en la idea de gana-gana, también existen análisis totalmente escépticos, fundamentados en la convicción de que China sólo vela por sus intereses. En cualquier caso, para lograr un profundo conocimiento de la política de cooperación china, es esencial tener en cuenta la evolución histórica y cultural del país, y sus propias experiencias de desarrollo en el contexto internacional (Li, Banik, Tang, & Wu, 2014).



### 2.2.2.1. Evolución de China como proveedor y receptor de ayuda

China empezó a proveer ayuda prácticamente desde sus orígenes, con la implementación de un programa de ayuda a África en los años 50 (Woods, 2008). De hecho, fue en 1954 cuando Zhou Enlai, Primer Ministro de China, presentó los famosos “*Cinco Principios de Coexistencia Pacífica*”: respeto mutuo por la soberanía e integridad territorial, no agresión mutua, no interferencia en los asuntos internos, igualdad y beneficio mutuo, y coexistencia pacífica. Estos principios, que se ampliarían en 1964 con el enunciado de los “*Ocho Principios de la Ayuda Económica y Técnica*”, acabaron convirtiéndose en la piedra angular de la política de cooperación del país. En esta línea, China participó en la mencionada Conferencia de Bandung en 1955, donde se sentaron las bases de la Cooperación Sur-Sur (Walz & Ramachandran, 2011).

En el período de los años 50 y 70, la ayuda exterior china se entendía en parte como un medio de apoyo a los movimientos anticolonialistas en los países en desarrollo y como una herramienta de política exterior. Al finalizar la Guerra de Corea y con la independencia de Vietnam, China comenzó a prestar ayuda para la reconstrucción de ambos países. Esta asistencia se centraba en el desarrollo de la capacidad técnica, las infraestructuras y la agricultura, y estaba sujeta al abastecimiento de materiales, servicios y mano de obra por parte de China. Durante los años 80 y 90, China llevó a cabo notables reformas de sus programas de desarrollo. Principalmente como resultado del fracaso de los proyectos de agricultura en África durante años, el enfoque de su modelo pasó a ser más comercial o económico. Como resultado, las modalidades de ayuda se diversificaron, abarcando desde subvenciones hasta préstamos sin intereses o concesionales.

En 2018, el Instituto de Investigación de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (de ahora en adelante JICA, por sus siglas en inglés, *Japan International Cooperation Agency*) estimó que el volumen total neto de ayuda exterior china, utilizando el sistema de donación equivalente, alcanzó los 5,7 billones de dólares, un aumento de 0,4 billones respecto a 2017 (por el método de flujo de caja, este volumen fue de 6,4 billones en 2018 y 6,1 billones en 2017). El 51% de este total eran préstamos sin intereses y subvenciones, el 26% eran préstamos concesionales y el resto estaba constituido por flujos de ayuda a organizaciones multilaterales (Kitano, 2019).

En definitiva, el modelo de ayuda al desarrollo de China ha mostrado una evolución desde inicios de este milenio. Además, puede apreciarse una mayor predisposición a colaborar con

instituciones multilaterales e implementar ejercicios de aprendizaje en este marco de diálogo (Li et al., 2014). De hecho, en 2011 y respondiendo al constante criticismo en torno a la falta de transparencia, el gobierno chino publicó su primer libro blanco (*white paper*) sobre ayuda exterior. En él, la línea del discurso en la que hoy China enmarca su política de cooperación queda clara a través del enunciado de sus principios esenciales, la no interferencia y la no condicionalidad. Estos principios, que están inspirados en los mencionados “*Cinco Principios para una Coexistencia Pacífica*”, serán reafirmados en un segundo libro blanco, en 2014 (Gu, 2015). La voluntad de colaboración y diálogo es una realidad en la teoría, pero convendría analizar si lo es también en la práctica y si con ello la conciliación de paradigmas de cooperación es factible, como se hará más adelante (punto 2.2.3.).

En vista de todo lo anterior, sería un error suponer que China únicamente ha sido un proveedor de ayuda, pues también ha asumido el rol de receptor. Antes de su apertura en 1978, en los años 50, fundamentalmente, China recibió cantidades masivas de ayuda de la Unión Soviética. A partir de 1978, la ayuda que China recibía provino básicamente de Occidente. Esta situación se prolongó hasta el año 2008 cuando, con motivo de la crisis económica mundial, algunos de los hasta entonces donantes de ayuda a China comenzaron a retirarse (Zhang, Gu, & Chen, 2015). No obstante, hoy por hoy, China (la República Popular de China, pero no Hong Kong ni Macao) permanece en la lista de receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo del CAD (OECD, 2019f).

#### **2.2.2.2. Características y fundamentos de la ayuda china**

Como se ha descrito, los programas de ayuda exterior de China han vivido un proceso de evolución desde los años 50, desde una orientación política a una orientación más económica. No obstante, también puede decirse que el modelo de ayuda exterior chino ha estado siempre impregnado de una dimensión de desarrollo, proyectando su propia experiencia en el contexto internacional (Li et al., 2014). Esta (a veces olvidada) dimensión se refleja en las características básicas e ideología subyacente a los programas de cooperación de China que, como ya se ha comentado, se mantienen dentro del patrón de los “*Cinco Principios de Coexistencia Pacífica*”:

**I. Sin condiciones:** como proveedor de la Cooperación Sur-Sur, se tiende a afirmar que los préstamos y ayuda por parte de China se conceden sin ninguna condición, lo que en parte tiene su origen en la experiencia de China como potencia dominada y receptor de ayuda (Xue, 2014).

No obstante, y en línea con la idea de que China emplea la ayuda exterior deliberadamente como instrumento político, una cláusula innegociable es el respeto de la política de “*Una sola China*”, basada en romper los vínculos diplomáticos con Taiwán a favor de China Continental (Kyburz & Chen, 2019). Además, la falta de condiciones no es lo mismo que la desvinculación. Los programas de ayuda de China implican el abastecimiento de servicios por empresas chinas durante su implementación en los países receptores, como se verá más adelante.

**II. No interferencia:** este principio va de la mano del anterior y está también enraizado en la experiencia histórica del país. Consiste básicamente en no intervenir en los asuntos internos de los países receptores, de la misma manera que no se permite la interferencia en los asuntos internos de China (Li et al., 2014). Esto enlaza directamente con el énfasis que China pone en la idea de desarrollo propio, basada en que la ayuda debería emplearse de manera que los países receptores pudiesen ser actores de su propio desarrollo (Zhang et al., 2015).

**III. Igualdad y beneficio mutuo:** como país en desarrollo, China reconoce que el beneficio mutuo es algo inherente a su modelo de cooperación. De este modo, insiste en que los países no son donantes o receptores, sino socios. Prueba de ello son las declaraciones de Festus Mogae, ex presidente de Botsuana, quien afirmó que mientras China les trataba como iguales, Occidente les trataba como antiguos sometidos (Walz & Ramachandran, 2011). Ahora bien, no es absurdo afirmar que China siempre priorizará los proyectos que más beneficios le reporten, frente a los más beneficiosos para los receptores. En definitiva, los intereses de China y los de los receptores no pesan igual.

**IV. Relaciones bilaterales y *soft power*:** el modelo de cooperación al desarrollo de China se fundamenta en intercambios bilaterales de alto nivel y no tanto en el papel de las organizaciones de la sociedad civil. De hecho, se estima que, en 2018, el 77% del total de ayuda concedida por China fue ayuda bilateral (Kitano, 2019). Esta relación entre altos niveles es importante a la hora de establecer un canal de comunicación directo o generar una confianza entre gobiernos. Ahora bien, dada la superficialidad de la involucración de las sociedades de China y de los países en desarrollo, en parte por las diferencias culturales, estos intercambios bilaterales de alto nivel no van acompañados de su versión análoga en la sociedad (Kyburz & Chen, 2019; Xue, 2014). Esto puede amenazar la eficacia de la ayuda, así como el potencial de conciliación con el modelo tradicional.

**V. Opacidad:** si bien las instituciones internacionales impulsadas por China, como el AIIB o el NDB, se han adherido a altos estándares de transparencia, la ayuda bilateral china es un tanto opaca, incluso después de la publicación de los mencionados libros blancos. Esta opacidad ha generado cierta desconfianza por parte de los donantes tradicionales (Kyburz & Chen, 2019).

### **2.2.2.3. Funcionamiento y contexto institucional de la ayuda china**

Muy en línea con las anteriores características, especialmente con la no interferencia, el funcionamiento del modelo de ayuda al desarrollo chino se basa en la demanda. Esto significa que rara vez es la propia China quien acude a los potenciales receptores de su ayuda para ofrecerles proyectos. Por el contrario, son éstos quienes toman la iniciativa, siendo agentes de su propio desarrollo. En este sentido, cabe destacar que los principales demandantes y receptores de ayuda china al desarrollo son, por un lado, los países de ingreso bajo y, por otro, de manera creciente, los donantes tradicionales para desarrollar proyectos de manera colaborativa (Gu, 2015).

Recibida la solicitud, se inicia un proceso de evaluación interno en torno al suministro de la ayuda y la implementación del proyecto. Son normalmente las embajadas chinas las que realizan las consultas necesarias con las agencias de los países solicitantes. Si bien la toma de decisiones en este contexto se considera una “caja negra”, se tiende a afirmar que el criterio fundamental que guía estas consultas es la disponibilidad por parte de China de los recursos financieros y *know-how* necesario para asumir los proyectos. En este sentido, también es lógico pensar que un paso previo es la evaluación de los beneficios del proyecto para los intereses chinos. En caso de aprobar la solicitud, el gobierno chino inicia un proceso de licitación que, a pesar de ser público, presenta preferencia hacia empresas reconocidas a nivel estatal o local (Li et al., 2014; Zhang et al., 2015).

En referencia al entramado institucional de la cooperación al desarrollo o ayuda exterior en China, hasta 2018 éste estaba fragmentado y era altamente complejo. El núcleo del sistema consistía en tres ministerios: el de Comercio, el de Asuntos Exteriores y el de Finanzas. Esta estructura ya ponía de manifiesto la yuxtaposición de intereses comerciales y diplomáticos detrás de la ayuda exterior china.

En primer lugar, el Ministerio de Comercio constituía la institución principal del sistema. Su función era la de liderar y coordinar todo el porfolio de ayuda exterior, lo que implica la valoración, aprobación, implementación y revisión de proyectos, entre otros. En segundo lugar, el Ministerio de Asuntos Exteriores se encargaba de diseñar la política de ayuda exterior, asegurando que estuviese en línea con el resto de políticas exteriores; de planificar anualmente de la ayuda exterior; y de asesorar y colaborar con el Ministerio de Comercio en sus labores. En tercer lugar, el Ministerio de Finanzas asumía, por un lado, la responsabilidad de coordinar el presupuesto de la ayuda exterior junto con el Ministerio de Comercio y, por otro, el rol de punto de contacto para las instituciones financieras internacionales (Gu, 2015; Rudyak, 2019).

Además de los tres ministerios, el entramado institucional abarcaba (y abarca) multitud de actores involucrados en la ayuda o cooperación al desarrollo china. Éstos engloban agencias de gobierno estatales y locales, embajadas, instituciones educativas, hospitales o compañías tanto públicas como privadas. Destaca también el papel desempeñado en esta área por los principales bancos (estatales) chinos, *China Eximbank* y *China Development Bank*. A su vez, el sector empresarial está ganando protagonismo gracias a la estrategia de internacionalización *Go Global*, lanzada a principios de este milenio (Gu, 2015). No obstante, a pesar de esta pluralidad de actores, las decisiones seguían tomándose en la cúpula del gobierno chino (Xue, 2014).

Esta fragmentación y complejidad del sistema institucional de cooperación al desarrollo acabó resultando en la creación de una agencia especializada en la cooperación al desarrollo, a nivel internacional: la Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo (de ahora en adelante CIDCA, por sus siglas en inglés, *China International Development Cooperation Agency*). Como su nombre indica, CIDCA es la agencia oficial del gobierno chino para la cooperación al desarrollo. Nació en 2018 ante la necesidad de potenciar la importancia política de la ayuda exterior china, alinearla con la política exterior en sentido genérico y mejorar su eficacia, superando a los obstáculos que lo estaban impidiendo hasta entonces.

En referencia a estos obstáculos, pueden mencionarse tres, fundamentalmente. Primero, era necesario adaptar la estructura de su sistema de ayuda exterior a su nuevo papel como donante principal. Si bien el volumen de la ayuda prestada ha crecido de forma exponencial desde los

inicios del milenio<sup>4</sup>, la estructura de su sistema no había experimentado ningún cambio desde los años 90. Segundo, la fragmentación institucional se traducía en una falta de coordinación, pues los ministerios no compartían entre sí ningún tipo de información, y en la consiguiente desconfianza de los actores internacionales. Finalmente, y en línea con ello, la opacidad y escasa supervisión del sistema de ayuda exterior en China despertaba (y sigue en parte despertando) sospechas de corrupción o uso ineficiente de los fondos. De esta manera, la reputación del país se ha visto afectada, lo que ha llevado a medidas como la campaña de anticorrupción por Xi Jinping, en 2012, o la mencionada creación de CIDCA (Rudyak, 2019).

En lo relativo a las funciones de CIDCA, éstas van más allá de las de los ministerios. En primer lugar, la Agencia representa al gobierno chino en las negociaciones de ayuda con los países receptores, firmando acuerdos internacionales al respecto en su nombre. Además, se encarga de la supervisión y coordinación de los fondos y programas de ayuda – la implementación continúa siendo tarea de las agencias locales que completan el entramado institucional. En segundo lugar, CIDCA es la encargada de diseñar una ley nacional relativa a la ayuda exterior, hasta ahora inexistente. Finalmente, la Agencia también asume un papel asesor para la cúpula del gobierno chino, emitiendo recomendaciones sobre cooperación y ayuda exterior, en especial sobre cómo ésta puede contribuir a la consecución de los fines diplomáticos de China y al éxito de la iniciativa *Belt and Road* (Rudyak, 2019). Al fin y al cabo, aunque la reforma busca mayor efectividad, la instrumentalización política de la cooperación al desarrollo continúa dándose.

Además de todo ello, las pautas generales de CIDCA llaman tanto a la aplicación de una serie de medidas para una mejor valoración y resultado de potenciales proyectos, como a un sistema de evaluación y supervisión, unas reglas estadísticas para la recolección de datos y la implementación de los proyectos dentro de un marco legal (Kyburz & Chen, 2019)

En definitiva, en vista de sus funciones, puede decirse que el papel de CIDCA se aproxima en cierto modo al de otras instituciones en los países miembros del CAD, como USAID en Estados Unidos (Kyburz & Chen, 2019). Además, la inclusión del concepto “desarrollo” en el nombre de la agencia sugiere también un cambio de mentalidad hacia un papel más enfocado en el

<sup>4</sup> De acuerdo con las estimaciones del Instituto de Investigación de JICA, la ayuda exterior neta por parte de China se elevaba a 0,7 billones de dólares en 2001, mientras que en 2018 alcanzaba los 6,4 billones (siguiendo el método de flujo de caja) (Kitano, 2019). Esto supone un incremento de más del 810%.

desarrollo de los países receptores y con ello un posible acercamiento al resto de los actores internacionales en este ámbito, como el propio Comité de Ayuda al *Desarrollo*. Así, conviene analizar qué más puntos comparten ambos paradigmas y, por el contrario, en cuáles chocan.

### **2.3. Análisis comparativo de la política de Cooperación al Desarrollo de China y del CAD: puntos en común y de fricción**

En vista de lo analizado en los apartados anteriores y haciendo un ejercicio de relación de conceptos, es posible identificar una serie de puntos de fricción y puntos en común entre los paradigmas de cooperación al desarrollo de China y de los donantes tradicionales del CAD.

#### **2.3.1. Puntos de fricción entre los paradigmas**

Como puntos de fricción, pueden identificarse cinco aspectos (ver Anexo IV):

En primer lugar, se ha visto que la ayuda exterior china se caracteriza por ausencia de condiciones (excepto el reconocimiento de la política “*Una sola China*”) y la no intrusión en los asuntos internos de los países destinatarios (Kyburz & Chen, 2019). También se ha visto que el caso de la cooperación al desarrollo del CAD es el contrario, pues las agencias de ayuda e instituciones de los donantes del CAD indican cómo y a dónde se destina la ayuda, siguiendo las recomendaciones del Comité al respecto. Además, los requisitos exigidos a los receptores implican la interferencia en sus asuntos internos, a través del fomento de un gobierno responsable o la adhesión a políticas macroeconómicas apropiadas (neoliberales) (DAC, 1996).

En segundo lugar, como se comentaba en puntos anteriores, China no se considera a sí misma como donante. Por el contrario, sustituye el binomio donante-receptor por el concepto de socios. De este modo, en un proyecto o programa de ayuda, China vela también por la satisfacción de sus propios intereses, como puede ser, por ejemplo, la apertura de nuevos mercados para las grandes compañías chinas (Xue, 2014). Sin embargo, la idea de cooperación al desarrollo de los donantes tradicionales se aleja de esta cooperación horizontal. Ahora bien, hay que destacar que, aunque manteniendo el esquema de donante-receptor, el CAD fomenta la colaboración y el empoderamiento de los receptores, haciéndoles sujetos activos de su desarrollo (DAC, 1996).

En tercer lugar, siguiendo su idea del beneficio mutuo, China se centra en sectores productivos o en infraestructura. El CAD, por el contrario, pone el foco en los sectores sociales o aquellos que contribuyan a la reducción de la pobreza, como el de la salud o la educación (Bräutigam, 2011). De hecho, de los 153 billones de dólares en AOD aportados por los miembros del CAD en 2018, la finalidad más frecuente (18,2%) fue educación, salud y población (OECD, 2020a).

En cuarto lugar, mientras que la ayuda exterior de China se basa en los intercambios bilaterales de alto nivel – entre gobiernos y sin involucrar a la sociedad u otros *stakeholders* (Kyburz & Chen, 2019) –, el Comité apuesta por el multilateralismo y, especialmente tras la Estrategia de Relaciones Globales en 2018, por la inclusión de más actores en el ámbito de la cooperación al desarrollo internacional. Ahora bien, también es cierto que China muestra recientemente mayor predisposición a colaborar con instituciones multilaterales.

Finalmente, es imprescindible mencionar la distinta definición de ayuda por ambas partes. Aunque China ofrece fondos que encajan en la definición de AOD, lo cierto es que éstos constituyen una minoría de todo el volumen de ayuda china, que también incluye créditos a la exportación, préstamos no concesionales u otros flujos destinados a favorecer las inversiones chinas en los países receptores. No obstante, aunque los límites de la ayuda externa china están menos acotados, sería un error suponer que todo lo que es AOD puede computar como ayuda exterior. Por ejemplo, el presupuesto de China para ayuda exterior no considera los costes oficiales incurridos para asistir a refugiados, que pueden considerarse AOD (Bräutigam, 2011).

### **2.3.2. Puntos en común entre los paradigmas**

A pesar de la aparentemente irreconciliable naturaleza de las políticas de cooperación al desarrollo de China y el CAD, es posible identificar puntos en común, puntos que pueden constituir bases para la colaboración o conciliación entre ambos (ver Anexo IV):

Como punto de partida, la meta última de la nueva agencia de cooperación de China, CIDCA, es precisamente la reducción y erradicación de la pobreza, además de la promoción del desarrollo económico y social, entre otros (Kyburz & Chen, 2019). Esto conecta directamente con la aspiración fundamental del CAD en la actualidad: fomentar la cooperación al desarrollo para contribuir al logro de la Agenda 2030, que a su vez busca un crecimiento económico



sostenible e inclusivo, la erradicación de la pobreza y la mejora de las condiciones de vida en los países en desarrollo (OECD, 2019e).

Asimismo, los esfuerzos y pautas de CIDCA para conseguir una mejor valoración y resultado de los proyectos constituyen un puente de unión con el Comité. La implantación de un sistema de evaluación y seguimiento, el diseño de unas reglas estadísticas para la recolección de datos y difusión de estadísticas, y la elaboración de un marco legal para la implantación de proyectos, invitan a una mayor transparencia (Kyburz & Chen, 2019). Y la transparencia es un factor de relevancia indiscutible para el CAD. En otras palabras, China se ha unido, aunque por ahora tímidamente, a la búsqueda de la transparencia en los sistemas de cooperación al desarrollo.

Además, se ha estimado que la proporción de subvenciones y préstamos sin intereses del volumen total de ayuda exterior por China está aumentando: pasó del 38% en 2016 al 51% en 2018; y el porcentaje representado por préstamos concesionales disminuyó del 36% en 2016 al 26% en 2018 (Kitano, 2019). En conclusión, puede afirmarse que, con un mayor protagonismo de las subvenciones y préstamos sin intereses, el perfil de socio asumido por China en la cooperación al desarrollo se ha aproximado al perfil de donante de los miembros del CAD.

Finalmente, si bien los tres puntos de afinidad anteriores hacían referencia a intentos de acercamiento por China hacia el modelo tradicional de cooperación, también puede destacarse un caso en el que es el paradigma de cooperación del Comité el que se desvía hacia los patrones chinos, aunque no manifiestamente. Es el caso de la supuesta desvinculación de la ayuda.

Desde un primer momento, China aceptó públicamente que sus programas de ayuda satisfacían los intereses nacionales; de hecho, el ratio de equipos, materiales y servicios prestados por las empresas chinas en proyectos de ayuda exterior ha de ser superior al 15% (China Eximbank, 2019). Por el contrario, desde la publicación de su Recomendación sobre la Desvinculación de la AOD en 2001, el Comité insiste en la importancia de que la ayuda nunca esté sujeta al abastecimiento de productos o prestación de servicios por parte de las empresas del país donante. No obstante, la realidad se aleja de la teoría: en 2016, el 63% de la AOD destinada al sector público en los países del Sur estaba ligada a los donantes. A su vez, considerando la vinculación formal e informal, los donantes del CAD reportaron 30 billones de dólares de ayuda ligada (Meeks, 2018). Al fin y al cabo, ya sea de manera manifiesta o no, tanto China como los donantes del CAD aseguran que parte de la ayuda al desarrollo esté gestionada por ellos.

## 2.4. Ejemplo: Cooperación al Desarrollo en Brasil por China y Noruega

Una vez discutidas las similitudes y diferencias entre ambos paradigmas desde un punto de vista más teórico, resulta conveniente tratar el tema en la práctica. La mejor manera de hacerlo es a través de un ejemplo real, como es el de la cooperación al desarrollo en Brasil por parte de China y por Noruega, miembro del Comité. Para ello, se analizarán primero las acciones de China y después las de Noruega en el gigante latinoamericano.

En el caso de China, su sector empresarial (empresas estatales, fundamentalmente) se está expandiendo rápidamente en América Latina. De hecho, entre 2003 y 2016, se invirtieron más de 110 billones de dólares en la región. Además, aproximadamente un 20% del volumen total invertido se dio entre 2011 y 2016, por lo que la tendencia es creciente. Mediante la concesión de préstamos, FDI y los vínculos comerciales, China está asegurando nuevos mercados para sus empresas. En este contexto, Brasil tiene un papel protagonista: el volumen de FDI por parte de China entre 2003 y 2016 alcanzó los 60 billones de dólares (de un total de 110). El 23% de la inversión se destinó a la industria del petróleo y el gas natural, seguida de la minería y la metalurgia, y el transporte.

Por ejemplo, *China State Grid Corp*, la compañía energética más grande a nivel mundial, ha invertido más de siete billones de dólares desde 2012 en el mercado de la electricidad de Brasil. La involucración de China en este sector se traduce en un fortalecimiento de las capacidades energéticas en Brasil, un mayor *expertise* técnico, junto con las consiguientes ventajas de ello, y la electrificación de las áreas rurales del país. Cabe también destacar el papel que está previsto que China juegue en el sector de las Tecnologías de la Comunicación y la Información, pues se espera que, con más de 50 proyectos programados, contribuya significativamente a asegurar el acceso a Internet por parte de la clase media brasileña (Avendano, Melguizo, & Miner, 2017)

En referencia a Noruega, sus patrones de cooperación al desarrollo con Brasil son muy distintos. Como punto de partida, las principales áreas de cooperación entre Brasil y Noruega son el medioambiente y la gestión de recursos naturales. De hecho, de los 685,6 millones de coronas noruegas (alrededor de 68 millones de dólares) concedidas en ayuda bilateral a Brasil, el 96% se destinó a proyectos medioambientales. Por ejemplo, Noruega es uno de los principales donantes del Fondo Amazonia, orientado a luchar contra la deforestación. Además, a través de la Agencia Noruega para la Cooperación al Desarrollo (Norad), Noruega da su apoyo a las

poblaciones indígenas del Amazonas, para reforzar el reconocimiento de sus derechos y su inclusión económica y social, entre otros. En este sentido, financió organizaciones indígenas a través del Programa de los Pueblos Indígenas de la embajada noruega en Brasilia (Norad, 2019).

En definitiva, como puede apreciarse no sólo en la teoría sino también en la práctica a través del ejemplo de Brasil, los paradigmas de cooperación del Comité y de China presentan grandes diferencias, especialmente en la naturaleza y destino de la ayuda concedida. Sin embargo, fundamentalmente a raíz de la creación de CIDCA, es posible apreciar cierto acercamiento de posturas, un acercamiento que sugiere la posibilidad de colaboración entre el Comité y China.

## **2.5. Posibles futuros escenarios para la relación del CAD y China**

Una vez analizados tanto el paradigma de cooperación al desarrollo del Comité como el de China, y una vez esclarecidos los puntos en común y de fricción entre ambos, cabe preguntarse cuál es el futuro del panorama internacional de la cooperación al desarrollo. De acuerdo con Kim y Lightfoot (2011), existen tres escenarios futuros, si bien uno es más probable que los demás, como se verá a continuación. Estos escenarios son la convergencia global, la colaboración y coexistencia pacífica, y la colisión y conflicto.

En referencia al primer escenario, la convergencia global, las probabilidades de que China se adhiera al Comité son muy escasas. El principal motivo es el choque entre las medidas neoliberales propias de la OCDE y la cada vez más marcada ideología comunista del gobierno chino. Asimismo, y en línea con ello, tal adhesión dañaría enormemente una de las piedras angulares del gobierno chino, su *soft power*. Muy probablemente, esta acción sería interpretada como venderse a Occidente, sin contar en consecuencia con el apoyo y la aceptación necesarios para que una apuesta así salga adelante (Zhang et al., 2015).

En vista de la improbabilidad del primer escenario, cabe plantear un segundo plano más neutral, como la coexistencia pacífica y la colaboración. Esta alternativa no es algo nuevo, pues pueden señalarse varios casos de colaboración entre el Comité y China. Algunos ejemplos son el memorándum firmado entre el Banco Mundial y China Eximbank en 2007, para una mayor cooperación al desarrollo centrada principalmente en los sectores más vulnerables de África (World Bank, 2007); la creación de un Grupo de Estudio del Comité y China en 2011, basado

en compartir conocimientos y experiencias en torno a cómo potenciar el crecimiento y reducir la pobreza en los países de desarrollo, con un foco especial en África (OECD, 2019h); y la participación en la Asociación Mundial para el Desarrollo Eficaz de Cooperación (GPEDC, por sus siglas en inglés, *Global Partnership for Effective Development Cooperation*), junto a 161 países y 56 organizaciones (Global Partnership for Effective Development Cooperation, 2017).

Estas iniciativas no han logrado el éxito esperado, pero precisamente por eso el Comité y China pueden aprender de ellas – de sus errores. Es innegable que una clara vía para la colaboración exitosa de ambos actores ha de ser el intercambio de información y el aprendizaje mutuo. Esto requiere esfuerzos por ambas partes: China ha de continuar trabajando por mejorar su transparencia, y el Comité ha de fomentar una plataforma de colaboración más neutral, pues hasta ahora todos sus esfuerzos han sido bajo el paraguas de la OCDE o impulsados por Occidente. En este sentido, de acuerdo con Kim y Lightfoot (2011), el Foro sobre Cooperación al Desarrollo de las Naciones Unidas se presenta como un marco más neutral. De hecho, China ya ha mostrado un claro compromiso con la consecución de los ODS (United Nations, 2020). El riesgo, no obstante, es que los donantes del Comité no accedan a distribuir su poder.

Finalmente, si ninguno de los dos escenarios anteriores tiene lugar, sólo cabe una tercera opción, la de la colisión y el conflicto. Lógicamente, ésta la menos deseable pues supondría una nueva rivalidad entre Oriente y Occidente, una lucha que podría acabar desvirtuando lo que realmente es la cooperación al desarrollo: ayudar al otro. En otras palabras, y de acuerdo con Kyburz y Chen (2019), hay un gran riesgo de que, en esta pelea por la influencia en África, América Latina o Asia, se acabe perdiendo la esencia de la cooperación y se desatiendan o ignoren los derechos e intereses de las poblaciones receptoras.

En definitiva, como ha podido verse a lo largo del análisis, los paradigmas de cooperación al desarrollo del CAD y de China difieren en aspectos fundamentales. No sería un disparate afirmar que los ejes vertebradores del paradigma chino – la no condicionalidad y la no interferencia – son la antítesis del paradigma de cooperación tradicional. Ahora bien, también se han podido identificar una serie de puntos de en común, una serie de afinidades que pueden constituir la base para un futuro acercamiento de posturas. En otras palabras, que el futuro de la relación entre el Comité y China sea la convergencia global, la coexistencia pacífica o la colisión depende de cómo se gestionen las diferencias y similitudes entre ambos.

### **3. Conclusiones y propuestas**

#### **3.1. Conclusiones**

A través del análisis individual y comparativo del tradicional paradigma de cooperación al desarrollo del CAD y el paradigma de cooperación al desarrollo de China, este trabajo de investigación ha contribuido a verificar la hipótesis planteada inicialmente, es decir, el potencial acercamiento de posturas o conciliación entre ambos paradigmas.

Para poder argumentar este logro, es necesario analizar la forma y medida en la que, a través de la consecución de los objetivos fijados, se ha logrado responder a las preguntas de investigación planteadas. De esta manera, puede decirse que, gracias al planteamiento teórico realizado y al posterior análisis de la información, se ha conseguido cumplir los objetivos y así responder a las preguntas propuestas, como se desarrolla a continuación.

#### ***I. ¿Es el Comité de Ayuda al Desarrollo de naturaleza coercitiva o tiránica?***

Uno de los indicadores utilizados para analizar la naturaleza y forma de trabajo del Comité se centraba precisamente en este aspecto: “El CAD tiene carácter coercitivo”. En vista del establecimiento de normas y preceptos a seguir por los miembros, así como del control al que se ven sometidos periódicamente a través de los *peer reviews*, lo lógico sería afirmar que el Comité es de naturaleza coercitiva. Ahora bien, esta valoración absoluta es del todo generalista. Por un lado, se ha visto que el Comité tiene un papel de consultor, que supervisa y no gestiona. Por otro, cabe destacar que toda organización, incluida CIDCA, cuenta con unas normas para velar por su buen funcionamiento y el logro de su misión, que además en este caso es la efectividad de la ayuda. En consecuencia, este trabajo de investigación ha evidenciado que el Comité no tiene un carácter *coercitivo o tiránico*, sino *normativo*, algo inherente a la naturaleza y funcionamiento de las organizaciones e instituciones internacionales.

#### ***II. ¿Es motivo de alarma el surgimiento de un paradigma de cooperación paralelo, liderado por China?***

Como se veía en el análisis de la Cooperación Sur-Sur, las críticas que hace la Comunidad Internacional sobre este modelo de ayuda, y por extensión el de China, pueden ser rebatidas en ciertos aspectos. Además, en los últimos años se ha podido apreciar una actitud más participativa por parte de China en la esfera internacional, con un mayor compromiso en la

consecución de los ODS. Ahora bien, esto no significa que el riesgo derivado del creciente protagonismo de un paradigma de cooperación con unas características como las del paradigma chino sea cero. La no condicionalidad y la no interferencia pueden ocasionar muchos daños – sociales, políticos y medioambientales – si se emplean con ese fin. En otras palabras, la posible desviación de la trayectoria recientemente tomada por China sí que puede suponer una alarma, pues el país no está sujeto a ningún tipo de limitación (al contrario que los miembros del CAD, y de ahí la importancia de tener normas). En este contexto, es de vital importancia fomentar el diálogo y la inclusión en el sistema tanto de China como del resto de actores del paradigma de cooperación paralelo, impulsando así el entendimiento mutuo y evitando desviaciones dañinas.

### **III. *¿Es el Comité de Ayuda al Desarrollo relevante todavía?***

En vista de lo estudiado, que la multitud y diversidad de los donantes han robado protagonismo al CAD en la cooperación al desarrollo es una realidad. Aunque, como se ha examinado en el análisis, el paradigma de cooperación al margen del CAD no es nuevo, su peso y protagonismo en el panorama internacional sí que lo es – hasta el punto de poder compararlo con el tradicional. En efecto, hasta ahora ningún actor era lo suficientemente relevante como para ser comparado con el Comité. Esta distribución de influencia tiene su reflejo en la decreciente importancia relativa de la Ayuda Oficial al Desarrollo. Como se veía anteriormente, con la evolución del nivel de ingresos de los países que conforman la lista de receptores de AOD y con un abanico de instrumentos de cooperación al desarrollo más amplio, cada vez son más los países que optan por otras vías que les permitan involucrarse más en la economía, como la de FDI.

En resumen, aunque el CAD es todavía relevante, especialmente en su rol de referente, esta relevancia no parece ser sostenible en largo plazo. Esto requiere cierta reinención por su parte, como se desarrollará más adelante (en el apartado 3.3.).

### **IV. *¿Es posible la conciliación entre los dos paradigmas de cooperación?***

La respuesta a esta pregunta, sirviéndose de las respuestas anteriores, es precisamente la que ha permitido verificar la hipótesis inicial, es decir, el potencial acercamiento de posturas entre los dos paradigmas de cooperación al desarrollo.

Descartadas la opción de una convergencia global y buscando descartar la de una colisión, el escenario de una coexistencia pacífica entre el Comité y China se ha mostrado factible, aunque

también complejo. La creación de un entorno de colaboración global ha de basarse en una serie de valores y normas compartidos, por lo que China y el CAD tienen que potenciar sus puntos de afinidad y alcanzar posturas neutrales en torno a los puntos de fricción. Y es que la conciliación de los paradigmas no implica suscribirse a las normas del otro, sino colaborar hacia una meta común. La consecución de este ambicioso objetivo requiere esfuerzo de ambas partes, algo que ya puede apreciarse tímidamente. Por un lado, China ha de continuar en la línea de mejorar sus sistemas de transparencia, y las pautas de CIDCA en este contexto apuntan a ello. Por otro, el Comité tiene que eliminar por completo la narrativa de “China como amenaza”, adquiriendo también un carácter más inclusivo. El establecimiento de su Estrategia de Relaciones Globales en 2018 puede interpretarse a su vez un signo de ello.

En definitiva, la conciliación entre el paradigma de cooperación al desarrollo del CAD y el de China es posible, aunque no fácil. En la actualidad, pueden identificarse pequeñas muestras que apuntan a un acercamiento de posturas, haciendo que el escenario de la coexistencia pacífica y la colaboración deje de ser una utopía.

### **3.2. Limitaciones del estudio y futuras líneas de investigación**

A pesar de haber logrado la verificación de la hipótesis, en el transcurso de la investigación se han planteado una serie de limitaciones. En primer lugar, cabe destacar el difícil acceso a información relativa a los volúmenes de ayuda de los donantes árabes y de los proveedores de la Cooperación Sur-Sur. Aunque los primeros sí que reportan determinada información en torno a su AOD al Comité, la opacidad de la ayuda al desarrollo por parte de China es hoy por hoy prácticamente total. En consecuencia, el análisis ha tenido que basarse fundamentalmente en estimaciones. Por último, otra limitación que se ha planteado ha sido el riesgo de sesgo o de falta de objetividad en los artículos o informes por autores u organizaciones chinas. La limitada libertad de expresión del régimen chino y las consecuencias de adoptar una visión crítica al respecto han hecho necesario interpretar la información de dichos artículos con especial cautela y, en la medida de lo posible, compararla siempre con fuentes alternativas.

Con todo ello, este trabajo sugiere tres futuras líneas de investigación. La primera es el seguimiento a largo plazo de los programas de ayuda implementados por China en la última década, para poder así entrar a valorar no sólo el impacto económico, sino también el político,

social y medioambiental, con unos efectos visibles en un futuro más lejano. Al fin y al cabo, la influencia de China como proveedor de ayuda ha incrementado de forma exponencial principalmente en la última década, por lo que todavía el mundo no ha sido testigo de los efectos de su influencia en el largo plazo. La segunda línea es el encaje que la iniciativa *Belt and Road* tiene en el sugerido escenario de conciliación. Sería interesante estudiar en qué medida esta iniciativa puede ser acogida por Occidente y no interpretada como una amenaza. Finalmente, este trabajo invita a abrir una tercera línea en torno al potencial de conciliación del modelo de cooperación árabe, tanto con China como con el CAD, pues el papel de los donantes árabes ha demostrado ser también muy significativo.

### **3.3. Propuestas para el acercamiento de posturas de ambos paradigmas**

Por último, se han planteado una serie de propuestas de cara a materializar la hipótesis, es decir, la conciliación entre los paradigmas.

En primer lugar, es importante que el desarrollo de la colaboración y coexistencia pacífica se haga de manera progresiva. Para ello, una opción que puede resultar efectiva es la mencionada cooperación triangular, siguiendo un esquema de donante tradicional-China-beneficiario. De esta manera, en proyectos aislados, se puede ir perfilando el entendimiento y encaje entre los donantes. Ahora bien, no hay que olvidar que la cooperación triangular es precisamente *trilateral*, por lo que es imprescindible atender a las peticiones y necesidades del tercer país. En segundo lugar, con vistas a facilitar la inclusión en el sistema no sólo de China sino del resto de protagonistas del paradigma de cooperación paralelo al Comité, es necesario trabajar para mejorar el equilibrio de la gobernanza global. Si se permite que los donantes no-tradicionales – especialmente los del Sur – tengan una mayor representación en las instituciones multilaterales a nivel internacional, como por ejemplo la OCDE, es probable que tanto su deseo de colaborar como su grado de entendimiento con el CAD sea mayor. Finalmente, se hace necesario que el CAD haga una reflexión más allá de la AOD, tratando de ampliar las fuentes de financiación aceptadas para el desarrollo, fomentando así una mayor afinidad con los paradigmas paralelos.

En conclusión, la conciliación es posible siempre y cuando se trabaje para ello.



## 4. Bibliografía

- Avendano, R., Melguizo, Á., & Miner, S. (2017). *Chinese FDI in Latin America: New trend with global implications*. Washington D.C.: Atlantic Council. Recuperado el 15 de marzo de 2020, de Atlantic Council: <https://publications.atlanticcouncil.org/china-fdi-latin-america/>
- 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.
- Chianca, T. (2008). The OECD/DAC criteria for international development evaluations: An assessment and ideas for improvement. *Journal of Multidisciplinary Evaluation*, 5(9), 41-51.
- China Eximbank. (2019). *Supporting foreign cooperation: Loans for overseas contracted projects*. Recuperado el 13 de marzo de 2020, de The Export-Import Bank of China: [http://english.eximbank.gov.cn/Business/CreditB/SupportingFC/201810/t20181016\\_6969.html](http://english.eximbank.gov.cn/Business/CreditB/SupportingFC/201810/t20181016_6969.html)
- Development Assistance Committee. (1996). *Shaping the 21st Century: The contribution of development co-operation*. París: OECD. Recuperado el 10 de marzo de 2020, de OECD: <https://www.oecd.org/dac/2508761.pdf>
- Development Assistance Committee. (2006). *DAC in dates: The history of OECD's Development Assistance Committee*. París: OECD. Recuperado el 28 de marzo de 2020, de: <http://www.oecd.org/dac/1896808.pdf>
- Development Assistance Committee. (2008). *Harmonisation, alignment, results: Report on progress, challenges and opportunities*. Material de apoyo para el Segundo Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (HLP-2). París, Francia. Recuperado el 28 de diciembre de 2019, de OECD: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/35036791.pdf>
- Development Assistance Committee. (2018, 28 de mayo). *Converged statistical reporting directives for the Creditor Reporting System (CRS) and the annual DAC questionnaire (DCD/DAC/STAT(2018)9/FINAL)*. Recuperado el 12 de febrero de 2020, de OECD: [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT\(2018\)9/ADD2/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT(2018)9/ADD2/FINAL/en/pdf)
- Development Assistance Committee. (2019a, 13 de marzo). *DAC peer review reference guide, 2019-20 (DCD/DAC(2019)3/FINAL)*. Recuperado el 11 de febrero de 2020, de OECD: <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/DAC-peer-review-reference-guide.pdf>

- Development Assistance Committee. (2019b, 6 de junio). *2018 Revision of the DAC global relations strategy* (DCD/DAC(2018)21/FINAL). Recuperado el 28 de marzo de 2020, de OECD: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC\(2018\)21&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC(2018)21&docLanguage=En)
- Eyben, R. (2013). Struggles in Paris: The DAC and the purposes of development aid. *The European Journal of Development Research*, 25(1), 78-91.
- Führer, H. (1996). *The story of Official Development Assistance: A history of the Development Assistance Committee and the Development Cooperation Directorate in dates, names and figures* (OCDE/GD(94)67). París: OECD. Recuperado el 27 de diciembre de 2019, de OECD: <https://www.oecd.org/dac/1896816.pdf>
- Global Partnership for Effective Development Cooperation. (2017). *Partners*. Recuperado el 25 de marzo de 2020, de Global Partnership for Effective Development Cooperation: <http://effectivecooperation.org/about/partners/>
- Gu, J. (2015). *China's new silk road to development cooperation: Opportunities and challenges*. Nueva York: United Nations University Centre for Policy Research. Recuperado el 5 de marzo de 2020, de United Nations University Centre for Policy Research: [https://i.unu.edu/media/cpr.unu.edu/attachment/1803/UNUCPR\\_ChinasNewSilkRoad\\_Gu\\_.pdf](https://i.unu.edu/media/cpr.unu.edu/attachment/1803/UNUCPR_ChinasNewSilkRoad_Gu_.pdf)
- Hook, S. W., & Rumsey, J. G. (2016). The development aid regime at fifty: Policy changes inside and out. *International Studies Perspectives*, 17(1), 55-74.
- Hynes, W., & Scott, S. (2013, diciembre). The evolution of Official Development Assistance: Achievements, criticisms and a way forward. *OECD Development Co-operation Working Papers* (12). Recuperado el 28 de marzo de 2020, de OECD iLibrary: [https://read.oecd-ilibrary.org/development/the-evolution-of-official-development-assistance\\_5k3v1dv3f024-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/development/the-evolution-of-official-development-assistance_5k3v1dv3f024-en#page1)
- Kim, S., & Lightfoot, S. (2011). Does "DAC-ability" really matter? The emergence of non-DAC donors: Introduction to policy arena. *Journal of International Development*, 23(5), 711-721.
- Kitano, N. (2019). *Estimating China's foreign aid: 2017-2018 preliminary figures*. Tokio: JICA Research Institute. Recuperado el 12 de marzo de 2020, de JICA Research Institute: [https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/other/175nbg000018z3zd-att/20190926\\_01.pdf](https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/other/175nbg000018z3zd-att/20190926_01.pdf)

- Krempin, M. (2019, julio). On the threshold, SDG Finance. *D+C Development and Cooperation*, 30-32. Recuperado el 29 de marzo de 2020, de D+C Development and Cooperation: <https://www.dandc.eu/en/archive>
- Kyburz, S., & Chen, Y. (2019, 12 de febrero). *Common values, common rules: How should DAC countries engage with China in international development?*. Recuperado el 2 de marzo de 2020, de Center for Global Development: <https://www.cgdev.org/blog/common-values-common-rules-how-should-dac-countries-engage-china-international-development>
- Li, X., Banik, D., Tang, L., & Wu, J. (2014). Difference or indifference: China's development assistance unpacked. *IDS Bulletin*, 45(4), 22-35.
- Li, X., Gu, J., Leistner, S., & Cabral, L. (2018). Perspectives on the Global Partnership for Effective Development Cooperation. *IDS Bulletin*, 49(3), 145-165.
- Manning, R. (2008). *The DAC as a central actor in development policy issues: Experiences over the past four years* (Discussion paper 7/2008). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Recuperado el 27 de diciembre de 2019, de Deutsches Institut für Entwicklungspolitik: [https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP\\_7.2008.pdf](https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_7.2008.pdf)
- Meeks, P. (2018). *Development, untied: Unleashing the catalytic power of Official Development Assistance through renewed action on untying*. European Network on Debt and Development. Recuperado el 8 de marzo de 2020, de Eurodad: <https://eurodad.org/files/pdf/5ba3a41be1899.pdf>
- Norad. (2019, 21 de febrero). *Brazil*. Recuperado el 4 de marzo de 2020, de Norad: <https://norad.no/en/front/countries/latin-america/brazil/>
- Organization for Economic Cooperation and Development. (2003). Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery. *DAC guidelines and Reference Series*. París: OECD. Recuperado el 27 de diciembre de 2019, de OECD: <http://www.oecd.org/development/effectiveness/20896122.pdf>
- Organization for Economic Cooperation and Development. (2005). *Paris Declaration on Aid Effectiveness*. Recuperado el 12 de febrero de 2020, de OECD iLibrary: [https://read.oecd-ilibrary.org/development/paris-declaration-on-aid-effectiveness\\_9789264098084-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/development/paris-declaration-on-aid-effectiveness_9789264098084-en#page1)
- Organization for Economic Cooperation and Development. (2010). *Inside the DAC: A guide to the OECD Development Assistance Committee 2009-2010*. París: OECD.

- Organization for Economic Cooperation and Development. (2018a). *Information note on the Development Assistance Committee (DAC) peer review process*. Recuperado el 28 de marzo de 2020, de OECD: <https://www.oecd.org/site/peerreview/information-note-on-dac-peer-review-process.htm>
- Organization for Economic Cooperation and Development. (2018b). *Triangular co-operation*. Recuperado el 28 de marzo de 2020, de OECD: <http://www.oecd.org/dac/triangular-co-operation/>
- Organization for Economic Cooperation and Development. (2019a). *About OECD*. Recuperado el 12 de febrero de 2020, de OECD: <https://www.oecd.org/about/>
- Organization for Economic Cooperation and Development. (2019b). *Adhesión al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)*. Recuperado el 11 de marzo de 2020, de OECD: [http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/2016\\_Adhesión\\_al\\_comité\\_de\\_ayuda\\_al\\_desarrollo.pdf](http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/2016_Adhesión_al_comité_de_ayuda_al_desarrollo.pdf)
- Organization for Economic Cooperation and Development. (2019c). *DAC list of ODA recipients*. Recuperado el 28 de diciembre de 2019, de OECD: <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/daclist.htm>
- Organization for Economic Cooperation and Development. (2019d, octubre). *DAC participation plan*. Recuperado el 27 de diciembre de 2019, de OECD: <http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/DAC-Participation-Plan-2019.pdf>
- Organization for Economic Cooperation and Development. (2019e). *Development Assistance Committee (DAC)*. Recuperado el 25 de marzo de 2020, de OECD: <http://www.oecd.org/dac/development-assistance-committee/>
- Organization for Economic Cooperation and Development. (2019f). *History of DAC lists of aid recipient countries*. Recuperado el 11 de marzo de 2020, de OECD: <http://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-standards/historyofdaclistsofaidrecipientcountries.htm>
- Organization for Economic Cooperation and Development. (2019g). *Official Development Assistance (ODA)*. Recuperado el 25 de noviembre de 2019, de OECD: <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/What-is-ODA.pdf>

- Organization for Economic Cooperation and Development. (2019h). *The China-DAC study group*. Recuperado el 25 de marzo de 2020, de OECD: <https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/china-dac-study-group.htm>
- Organization for Economic Cooperation and Development. (2020a, 12 de febrero). *Aid at a glance charts: Total DAC and DAC members*. Recuperado el 20 de marzo de 2020, de OECD: [https://public.tableau.com/views/AidAtAGlance/DACmembers?:embed=y&:display\\_count=no?&:showVizHome=no#1](https://public.tableau.com/views/AidAtAGlance/DACmembers?:embed=y&:display_count=no?&:showVizHome=no#1)
- Organization for Economic Cooperation and Development. (2020b). *Development cooperation profiles: Romania*. Recuperado el 24 de marzo de 2020, de OECD iLibrary: [https://www.oecd-ilibrary.org/sites/dd728946-en/index.html?itemId=/content/component/5e331623-en&\\_csp\\_=b14d4f60505d057b456dd1730d8fcea3&itemIGO=oecd&itemContentType=chapter](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/dd728946-en/index.html?itemId=/content/component/5e331623-en&_csp_=b14d4f60505d057b456dd1730d8fcea3&itemIGO=oecd&itemContentType=chapter)
- Organization for Economic Cooperation and Development. (2020c). *Development cooperation profiles: Estonia*. Recuperado el 24 de marzo de 2020, de OECD iLibrary: [https://www.oecd-ilibrary.org/sites/6a0551b5-en/index.html?itemId=/content/component/5e331623-en&\\_csp\\_=b14d4f60505d057b456dd1730d8fcea3&itemIGO=oecd&itemContentType=chapter](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/6a0551b5-en/index.html?itemId=/content/component/5e331623-en&_csp_=b14d4f60505d057b456dd1730d8fcea3&itemIGO=oecd&itemContentType=chapter)
- Organization for Economic Cooperation and Development. (2020d). *Development cooperation profiles: Other official providers reporting at the aggregate level to the OECD*. Recuperado el 24 de marzo de 2020, de OECD iLibrary: [https://www.oecd-ilibrary.org/sites/013eabc4-en/index.html?itemId=/content/component/5e331623-en&\\_csp\\_=b14d4f60505d057b456dd1730d8fcea3&itemIGO=oecd&itemContentType=chapter#section-d1e19302](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/013eabc4-en/index.html?itemId=/content/component/5e331623-en&_csp_=b14d4f60505d057b456dd1730d8fcea3&itemIGO=oecd&itemContentType=chapter#section-d1e19302)
- Organization for Economic Cooperation and Development. (2020e). *Development cooperation profiles: United Arab Emirates*. Recuperado el 24 de marzo de 2020, de OECD iLibrary: [https://www.oecd-ilibrary.org/sites/153f7558-en/index.html?itemId=/content/component/5e331623-en&\\_csp\\_=b14d4f60505d057b456dd1730d8fcea3&itemIGO=oecd&itemContentType=chapter](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/153f7558-en/index.html?itemId=/content/component/5e331623-en&_csp_=b14d4f60505d057b456dd1730d8fcea3&itemIGO=oecd&itemContentType=chapter)
- Rudyak, M. (2019, 2 de septiembre). *The ins and outs of China's international development agency*. Recuperado el 30 de marzo de 2020, de Carnegie Endowment for International Peace: <https://carnegieendowment.org/2019/09/02/ins-and-outs-of-china-s-international-development-agency-pub-79739>

- Sagasti, F. (2005, octubre). Official Development Assistance: Background, context, issues and prospects. *What do we want from ODA? Different tools for different jobs: Disaster, security, development, research and ?*. Material de apoyo para la Conferencia L20 presentada en el Hotel Crowne Plaza. Petra, Jordania. Recuperado el 9 de febrero de 2020, de Francisco Sagasti: [http://franciscosagasti.com/descargas/publicaciones\\_06/kkkk-sagasti-l20-oda-background-materials-dragged.pdf](http://franciscosagasti.com/descargas/publicaciones_06/kkkk-sagasti-l20-oda-background-materials-dragged.pdf)
- Sedemund, J. (2014, enero). *An outlook on ODA graduation in the post-2015 era*. París: OECD. Recuperado el 9 de febrero de 2020, de OECD: <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/ODA-graduation.pdf>
- Severino, J.-M., & Ray, O. (2009). *The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy* (CGD Working paper 167). Washington, D.C.: Center for Global Development.
- Smith, K. (2011). Shifting structures, changing trends: Non-DAC donors and humanitarian aid. *Global Humanitarian Assistance Briefing paper, 7*. Recuperado el 10 de marzo de 2020, de Development Initiatives: <https://devinit.org/publications/non-dac-donors-and-humanitarian-aid/>
- United Nations. (2020). *China: Partnerships & commitments*. Recuperado el 25 de marzo de 2020, de Sustainable Development Goals Knowledge Platform: <https://sustainabledevelopment.un.org/memberstates/china>
- Vanheukelom, J., Migliorisi, S., Herrero-Cangas, A., Keijzer, N., & Spierings, E. (2012). *Reporting on development: ODA and financing for development*. Recuperado el 27 de diciembre de 2020, de ECDPM: <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/10/Final-Report-Reporting-Development-ODA-Financing-Development-2012.pdf>
- Walz, J., & Ramachandran, V. (2011). *Brave New World A Literature Review of Emerging Donors and the Changing Nature of Foreign Assistance* (Working paper 273). Center for Global Development.
- Woods, N. (2008). Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance. *International affairs*, 84(6), 1205-1221.
- World Bank. (2007, 21 de mayo). *China Eximbank and World Bank come together to sign cooperation memo* [Comunicado de prensa]. Recuperado el 25 de marzo de 2020, de The World Bank: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2007/05/21/china-eximbank-world-bank-come-together-sign-cooperation-memo>

- World Bank. (2019a). *Data: GNI (current US\$)*. Recuperado el 5 de noviembre de 2019, de World Bank: <https://data.worldbank.org/indicator/ny.gnp.mktp.cd>
- World Bank. (2019b). *Data: Net official development assistance received (current US\$)*. Recuperado el 5 noviembre de 2019, de The World Bank: <https://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ODAT.CD>
- World Bank Data Team. (2019, 1 de julio). *New country classifications by income level: 2019-2020* [Blog]. Recuperado de World Bank Blogs: <https://blogs.worldbank.org/opendata/new-country-classifications-income-level-2019-2020>
- Xue, L. (2014). China's Foreign Aid Policy and Architecture. *IDS Bulletin*, 45(4), 36-45.
- Zhang, Y., Gu, J., & Chen, Y. (2015). China's engagement in international development cooperation: The state of the debate (IDS Evidence Report 116). *Rising Powers in International Development*. Institute of Development Studies. Recuperado el 7 de marzo de 2020, de IDS: [https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/5838/ER116\\_ChinasEngagementinInternationalDevelopmentCooperationTheStateoftheDebate.pdf?sequence=1](https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/5838/ER116_ChinasEngagementinInternationalDevelopmentCooperationTheStateoftheDebate.pdf?sequence=1)

## 5. Anexos

### Anexo I. Miembros del CAD y año de adhesión

| Miembros       | Año de adhesión | Miembros        | Año de adhesión |
|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Italia         | 1960            | Australia       | 1966            |
| Japón          | 1960            | Suiza           | 1968            |
| Alemania       | 1960            | Nueva Zelanda   | 1973            |
| Bélgica        | 1960            | Finlandia       | 1975            |
| Canadá         | 1960            | Irlanda         | 1985            |
| Francia        | 1960            | España          | 1991            |
| Países Bajos   | 1960            | Luxemburgo      | 1992            |
| Portugal*      | 1960/91*        | Grecia          | 1999            |
| Reino Unido    | 1961            | Corea           | 2010            |
| Estados Unidos | 1961            | Islandia        | 2013            |
| CEE            | 1961            | República Checa | 2013            |
| Noruega        | 1962            | Eslovaquia      | 2013            |
| Dinamarca      | 1963            | Polonia         | 2013            |
| Austria        | 1965            | Eslovenia       | 2013            |
| Suecia         | 1965            | Hungría         | 2016            |

\*Portugal se unió en 1960, pero se retiró 14 años después para volver a adherirse en 1991.

Fuente: elaboración propia basada en DAC (2006).



## Anexo II. Formas de participación del CAD

|   | Países miembros de la OCDE, pero no del CAD  | Países que no son miembros de la OCDE                                    |   |  | Observadores   |
|---|--|--|---|--|--|
|   |  | Asociado   | Participante  | Invitado   |  |
| <b>Composición</b>                                    | Chile, Colombia, Estonia, Israel, Letonia, Lituania, México, Turquía                             | Ninguno  | Azerbaiyán, Arabia Saudí, Bulgaria, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Qatar, Rumanía    | Bangladesh, Brasil, Camboya, China, Costa Rica, Croacia, Filipinas, Ghana, India, Indonesia, Islas Salomón, Kazajistán, Malawi, Moldavia, Montenegro, Marruecos, Nigeria, Perú, Rusia, Ruanda, Samoa, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sudáfrica, Tanzania, Ucrania | Banco Mundial, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Africano de Desarrollo, Fondo Monetario Internacional, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| <b>Derechos</b>                                       |  |  |   |  |  |
| Participación en el CAD y sus órganos subsidiarios    | Participar en las reuniones del CAD y sus órganos subsidiarios, con foco en las áreas de interés | Participar en las reuniones del CAD y sus órganos subsidiarios           | Participar en las reuniones (no confidenciales) del CAD y de sus órganos subsidiarios | Participar en reuniones individuales del CAD y sus órganos subsidiarios (no confidenciales), siempre y cuando se reciba una invitación del CAD para ello   | Derecho a participar en reuniones del CAD y sus órganos subsidiarios (no confidenciales), siempre y cuando se tenga la aprobación de la OCDE y se reciba una invitación del CAD para ello        |
| Participación en la toma de decisiones                | No   | Sí, con la excepción de las decisiones relativas a la adhesión a la OCDE | No  | No   | No   |
| <b>Obligaciones</b>                                   |  |  |   |  |  |
| Implementar las recomendaciones y directrices del CAD | No es obligatorio  | Sí   | No es obligatorio   | No es obligatorio  | N/A  |
| Contribución económica                                | Sí, pero no directa, sino a través de su contribución a la OCDE                                  | Sí (22.700€ en 2018)   | Sí (11.000€ en 2018)  | No   | No   |

Fuente: elaboración propia basada en DAC (2019b) y OECD (2019d).

### Anexo III. Tabla resumen de los puntos de referencia criticando al CAD

| Crítica   | Verdadero/Falso            | Porque  | Pero (*)  |
|---|----------------------------|---|---|
| El CAD es un club exclusivo de donantes             | Parcialmente (*) verdadero | El CAD exige una serie de requisitos para la membresía que Estados jóvenes y pequeños no pueden cumplir   | El CAD está apostando en la actualidad por una mayor apertura y flexibilidad                          |
| El CAD tiene un carácter coercitivo                 | Falso                      | Ser miembro del CAD implica, entre otras cosas, seguir sus directrices y recomendaciones, y participar en los <i>peer reviews</i> . Pero el CAD tiene en realidad un rol de consultor; no gestiona ni sanciona. Sus recomendaciones no tienen carácter vinculante |   |
| Los miembros del CAD se sienten controlados         | Parcialmente (*) verdadero | El CAD somete a sus miembros a revisiones periódicas de sus políticas de cooperación al desarrollo  | Este sentimiento no es necesariamente malo. Lleva al compromiso y al logro                            |
| El CAD es paternalista                              | Parcialmente (*) falso     | El papel de los países donantes del CAD es facilitar el fortalecimiento de las capacidades de los PED   | Las responsabilidades de los PED han de desenvolverse dentro de unos límites fijados por los donantes |
| La AOD presenta deficiencias                        | Verdadero                  | Mide elementos que no contribuyen a financiar el desarrollo, ignora otros que sí contribuyen a ello, y es un indicador de medios en vez de un indicador de resultados   |   |
| Los criterios de evaluación del CAD están obsoletos | Verdadero                  | Necesitan una actualización en lo relativo a su foco de atención (se centran en metas en lugar de satisfacción de necesidades), además de una inclusión de criterios de calidad de los proyectos y su capacidad de ser exportados, entre otros                    |   |

Fuente: elaboración propia basada en DAC (1996), Eyben (2013); OECD (2010); OECD (2018a); DAC (2019b); OECD (2019b); OECD (2019e); OECD (2019e); Chianca (2008), y Severino & Ray (2009).

#### Anexo IV. Tabla resumen de los puntos en común y de fricción entre los paradigmas de cooperación

|                           |  | Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)  | China   |
|---------------------------|--|--|---|
| <b>Puntos de fricción</b> | <i>¿La ayuda viene con condiciones?</i>                  | Establecimiento de cómo y a dónde se destina la ayuda, requisitos exigidos los receptores  | Principio de no condicionalidad: ayuda sin condiciones (excepto política “Una sola China”)  |
|                           | <i>¿Qué relación hay entre los actores?</i>              | Aunque impulsando la colaboración de los receptores, fidelidad al esquema donante-receptor   | Cooperación horizontal: socio-socio y no donante-receptor   |
|                           | <i>¿A qué sectores va destinada la ayuda?</i>            | Foco en sectores sociales: educación, salud, población   | Foco en sectores productivos, infraestructura   |
|                           | <i>¿Cómo son los canales?<br/>¿Quién interviene?</i>     | Apuesta por el multilateralismo y la inclusión de variedad de stakeholders   | Principalmente relaciones bilaterales de alto nivel, entre gobiernos y sin involucrar a la sociedad   |
|                           | <i>¿Qué es lo que se entiende por ayuda?</i>             | AOD: donaciones o préstamos por organismos oficiales con el objetivo principal fomentar el desarrollo económico y el bienestar social de los países en desarrollo, y que se conceden en términos concesionales, al menos del 25% | Fundamentalmente, préstamos no concesionales, créditos a la exportación, otros flujos para favorecer inversiones chinas. No encaja en la definición de AOD<br><br>También (cada vez más) subvenciones y préstamos sin intereses |
| <b>Puntos en común</b>    | <i>¿Cuáles son los objetivos o metas últimos?</i>        | Meta de fomentar la cooperación al desarrollo para contribuir al logro de la Agenda 2030   | Meta de CIDCA: reducción y erradicación de la pobreza, además de la promoción del desarrollo económico y social   |
|                           | <i>¿Se busca la transparencia?</i>                       | Transparencia como factor diferencial  | Esfuerzos y pautas de CIDCA: nuevo sistema de evaluación y seguimiento, reglas estadísticas, marco legal, mayor transparencia   |
|                           | <i>¿Cuál es el nivel de concesionalidad de la ayuda?</i> | AOD: donaciones o préstamos por organismos oficiales con el objetivo principal fomentar el desarrollo económico y el bienestar social de los países en desarrollo, y que se conceden en términos concesionales, al menos del 25% | Incremento de la proporción de subvenciones y préstamos sin intereses (51% en 2018)<br><br>Disminución de la proporción de préstamos no concesionales (26% en 2018)   |
|                           | <i>¿Está la ayuda ligada o vinculada?</i>                | Desvinculación total en la teoría, pero no en la práctica: \$30bn de ayuda ligada en 2016  | La ayuda ligada a la contratación de empresas chinas en un ratio de al menos 15%  |

Fuente: elaboración propia basada en Bräutigam (2011); China Eximbak (2019); DAC (1996); Kitano (2019); Kyburz & Chen (2019); Meeks (2018); OECD (2019e); (2020a) y Xue (2014).

