

La política de la cooperación Sur-Sur. China, India y Brasil en América Latina y el Caribe

Bernabé Malacalza

Universidad Nacional de Quilmes – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) (Argentina)

CÓMO CITAR:

Malacalza, Bernabé. 2019. “La política de la cooperación Sur-Sur. China, India y Brasil en América Latina y el Caribe”. *Colombia Internacional* (98): 67-103. <https://doi.org/10.7440/colombiaint98.2019.03>

RECIBIDO: 1 de octubre de 2017

ACEPTADO: 20 de junio de 2018

MODIFICADO: 15 de agosto de 2018

<https://doi.org/10.7440/colombiaint98.2019.03>

RESUMEN. Objetivo/contexto: El artículo se enfoca en explicar y describir el vínculo entre política exterior y cooperación al desarrollo, a partir de la identificación y el análisis de las distintas *rationales*¹ que dan sentido a las agendas económico-comerciales y político-técnicas de cooperación Sur-Sur, sus actores, instrumentos y motivaciones, y cómo se corresponden con las asignaciones geográficas y sectoriales de las transferencias de préstamos no concesionales, subvenciones y asistencia técnica, en los casos de China, Brasil e India en América Latina y el Caribe durante el período 2005-2015. **Metodología:** La investigación comparada fue guiada por una estrategia de “estudios de casos múltiples incrustados”, sustentada en el empleo de bases de datos sobre transferencias a nivel geográfico y sectorial, construidas a partir de fuentes secundarias y de bases de datos oficiales y no oficiales. **Conclusiones:** Como hallazgo principal se expone que existen singularidades detalladas por el artículo en el análisis de casos. No obstante, las agendas económico-comerciales, canalizadas a través de los bancos de desarrollo y/o de comercio exterior, comparten como ejes motivacionales la internacionalización económico-empresarial, la búsqueda de ganancias comerciales mutuas y el desarrollo

Esta investigación forma parte del proyecto PUNQ 1403 “Innovaciones conceptuales y aplicadas de la Cooperación Sur-Sur latinoamericana: en búsqueda de la sustentabilidad y del cambio estructural”. En su segunda versión, el trabajo aprovechó valiosa información obtenida durante el desarrollo de una capacitación sobre Cooperación Sur-Sur en el Research and Information System for Developing Countries (RIS), en Nueva Delhi, realizada en noviembre de 2017, con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de la India y la Embajada de India en Buenos Aires, mediante una beca del programa Indian Technical and Economic Cooperation (ITEC).

1 El término inglés *rationale* alude en el artículo a los propósitos fundamentales o lógicas básicas que dan sentido a una determinada agenda de cooperación.

de infraestructura; mientras que las de tipo político-técnica, teniendo como ejes a los ministerios de Comercio o de Relaciones Exteriores —a través de la provisión de subvenciones y asistencia técnica—, persiguen propósitos en nichos temáticos específicos.

Originalidad: Usualmente, los estudios sobre motivaciones de la ayuda exterior se han enfocado en el análisis monolítico de los Estados y no han prestado atención a la problemática de la dualidad en el manejo de las agendas de cooperación al desarrollo, más allá de los donantes tradicionales. Sin embargo, en este artículo el interés se ha centrado en explicar las diferentes agendas de cooperación que emergen dentro de los Estados y, a la vez, comparar entre diferentes cooperantes emergentes.

PALABRAS CLAVE: Cooperación Sur-Sur; cooperación internacional para el desarrollo; análisis de política exterior; países emergentes; ayuda externa.

The Politics of South-South Collaboration: China, India and Brazil in Latin America and the Caribbean

ABSTRACT. Objective/context: This article focuses on explaining and describing the links between foreign policy and development cooperation, based on the identification and analysis of the different *rationales*² that give meaning to the economic-cultural and political-technical agendas of South-South cooperation, instruments and motivations, and how these correspond to the geographical and sectorial allocations of transfer of concessional loans, subsidies and technical assistance in the cases of China, Brazil and India in Latin America and the Caribbean during the 2005-2015 period. **Methodology:** The comparative research was driven by a strategy involving “multiple embedded case studies”, supported by databases on transfers at geographical and sectorial level, constructed based on secondary sources and official and non-official databases. **Conclusions:** The main finding exposes that there are singularities detailed by the article in the case analysis. Nevertheless, the economic-cultural agendas channeled through development and economic-commercial banks, share the motivational axes of economic-business internationalization, the search for mutual commercial earnings, and infrastructure development; whereas the political-technical with ministries of commerce or of External relations —through the provision of subsidies and technical assistance—, peruse goals in specific thematic niches. **Originality:** Studies on the motivations of foreign aid have traditionally focused on a monolithic analysis of the States and they have not paid attention to the problem of duality in the management of development cooperation agendas. However, this article focuses on explaining the different cooperation agendas that emerge with States and, at the same time, on comparing different cooperating partners.

KEYWORDS: South-South cooperation; international cooperation for development; foreign policy analysis; emerging countries; foreign aid.

2 In this article, the term *rationale* alludes to the fundamental purposes or basic logics that give meaning to a specific cooperation agenda.

A política da cooperação Sul-Sul. China, Índia e Brasil na América Latina e no Caribe

RESUMO. Objetivo/contexto: O artigo enfoca-se em explicar e descrever o vínculo entre política exterior e cooperação para o desenvolvimento a partir da identificação e da análise das diferentes *racionais* que dão sentido às agendas econômico-comerciais e político-técnicas de cooperação Sul-Sul, seus atores, instrumentos e motivações, e como se correspondem com as designações geográficas e setoriais das transferências de empréstimos não concessionais, subvenções e assistência técnica nos casos da China, do Brasil e da Índia na América Latina e no Caribe durante o período 2005-2015. **Metodologia:** A pesquisa comparada foi guiada por uma estratégia de “estudos de casos múltiplos incrustados”, sustentada no emprego de bases de dados sobre transferências a nível geográfico e setorial, construídas a partir de fontes secundárias e de bases de dados oficiais e não oficiais. **Conclusões:** Como descoberta principal, expõe-se que existem singularidades detalhadas pelo artigo na análise de casos. Não obstante, as agendas econômico-comerciais, canalizadas através dos bancos de desenvolvimento e/ou de comércio exterior, compartilham a internacionalização econômico-empresarial, a busca de lucros comerciais mútuos e o desenvolvimento de infraestrutura como eixos motivacionais; enquanto as agendas de tipo político-técnica, que têm como eixo os ministérios de Comércio ou de Relações Exteriores — através da provisão de subvenções e assistência técnica —, perseguem propósitos em nichos temáticos específicos. **Originalidade:** Usualmente, os estudos sobre motivações da ajuda exterior se enfocam na análise monolítica dos Estados e não dedicam atenção à problemática da dualidade no manejo das agendas de cooperação para o desenvolvimento, mais além dos doadores tradicionais. No entanto, neste artigo o interesse se concentrou em explicar as diferentes agendas de cooperação que surgem dentro dos Estados e, por sua vez, comparar diferentes cooperantes emergentes.

PALAVRAS-CHAVE: Cooperação Sul-Sul; cooperação internacional para o desenvolvimento, análise de política exterior, países emergentes, ajuda externa.

Introducción

En la última década creció el interés académico por el estudio de la cooperación al desarrollo y de la cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe. Pero son muy pocos los trabajos que indagan sobre el vínculo entre política exterior y cooperación al desarrollo, así como sobre las motivaciones y los procesos a partir de los cuales los países emergentes configuran agendas en este subcampo de la política exterior. Esta brecha es aún más evidente si se trata de hallar trabajos que se ocupen de analizar de manera conjunta las dimensiones económico-comerciales y político-técnicas de la cooperación Sur-Sur en un mismo Estado, y a la vez, de comparar entre diferentes cooperantes emergentes.

Este artículo pretende contribuir a cubrir, al menos parcialmente, ese vacío relativo en la literatura, intentando responder a la pregunta específica de por qué y cómo China, India y Brasil desplegaron políticas exteriores de cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe durante el período 2005-2015. El objetivo entonces es explicar y describir el vínculo entre política exterior y cooperación al desarrollo, a partir de la identificación y el análisis de las distintas *racionales* que dan sentido a las agendas económico-comerciales y político-técnicas, sus actores, instrumentos y motivaciones, y cómo se corresponden con las asignaciones geográficas y sectoriales de las transferencias de préstamos no concesionales, subvenciones y asistencia técnica, etcétera, en los casos seleccionados.

Partiendo de una revisión de la literatura sobre las motivaciones de la ayuda externa que establece cuáles son las perspectivas teóricas existentes, se propone un marco analítico y conceptual que toma en cuenta la interacción entre los ambientes domésticos e internacionales para entender los rasgos comunes de las políticas exteriores de cooperación Sur-Sur, pero también sus aspectos diferenciados. Esta no sólo se extiende de manera dispar entre los cooperantes emergentes, sino también dentro de estos mismos países. La hipótesis principal es que existen agendas de tipo *económico-comercial* y otras de tipo *político-técnica* con distintas *racionales*. Las primeras son promovidas por los bancos de desarrollo y/o de comercio exterior y comparten como ejes motivacionales la internacionalización económico-empresarial, la búsqueda de ganancias comerciales mutuas y el desarrollo de infraestructura. Las segundas persiguen múltiples propósitos específicos, teniendo como ejes a los ministerios de Comercio (China) y de Relaciones Exteriores (Brasil e India), a través de la provisión de subvenciones (China), asistencia técnica (China, Brasil e India) y misiones técnicas (China). Sin embargo, existen singularidades relacionadas con la distribución geográfica y sectorial en cada caso, que este artículo también expone a partir del cotejo de información proveniente de fuentes secundarias y de bases de datos como las de China-Latin America Finance Database de Inter-American Dialogue y el *China Statistical Yearbook*, para China; las del *Informe IPEA-ABC* y del sitio web BNDES Transparente, para Brasil, y las del Exim-Bank India y el informe “50 years of ITEC”, para India.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se realiza una revisión de la literatura en Relaciones Internacionales sobre las motivaciones de la ayuda externa y se exponen las diferentes perspectivas existentes sobre el vínculo entre política exterior y cooperación al desarrollo tanto desde la teoría como desde el análisis específico de caso. En segundo lugar, propone el marco analítico basado en el análisis de la política exterior y la estrategia metodológica para estudiar las agendas, los actores, instrumentos y motivaciones en el radio de la cooperación Sur-Sur. En tercer lugar, se analiza individualmente cada actor

(China, Brasil, e India), identificando las agendas económico-comercial y político-técnica, así como las asignaciones geográficas y sectoriales de cada cooperante emergente. En cuarto lugar, las conclusiones sintetizan los hallazgos y los patrones de diferenciación y de complementariedad entre agendas de cada subtipo, entreviendo además algunas líneas de trabajo para futuras investigaciones.

1. Relaciones Internacionales y teorización de la cooperación al desarrollo

A pesar de que las contribuciones de las Relaciones Internacionales respecto a las motivaciones de la ayuda exterior han estado enfocadas exclusivamente en los donantes tradicionales, esta literatura ofrece pistas sobre cómo analizar el vínculo entre política exterior y cooperación al desarrollo. *Grosso modo*, pueden identificarse cuatro grandes perspectivas: i) la instrumental, que se focaliza en los propósitos de seguridad nacional y los intereses políticos; ii) la interaccionista-normativa, que establece una visión de la cooperación al desarrollo estructurada en interacciones normativas, o regímenes internacionales, en áreas temáticas específicas; iii) la narrativa, que pone el acento en la moral, los principios humanitarios y la justicia social como guías de la ayuda; y iv) la pluralista-subestatal, que aborda cómo las cuestiones de economía política internacional y política doméstica influyen en el diseño y la implementación de la política de ayuda externa (Malacalza 2014).

Dentro de la perspectiva instrumental, la cooperación al desarrollo es analizada como un instrumento de política exterior que sirve a los intereses del Estado, definidos en términos de poder (Mason 1964; Morgenthau 1962). En el segundo grupo de estudios, la cooperación al desarrollo es explicada por la existencia de normas o regímenes internacionales y desafíos colectivos de provisión de bienes comunes globales (Keohane 1988; Kaul, Grunberg y Stern 1999). El tercer grupo establece que la cooperación al desarrollo está guiada por cierto internacionalismo humanitario basado en conductas éticas y valores de los Estados (Haan 2009; Lumsdaine 1993; Stokke 1989). Finalmente, para el cuarto grupo, en tanto, la cooperación al desarrollo es configurada por intereses políticos y económicos, en el ámbito de un proceso negociador que tiene lugar dentro de la estructura doméstica institucional (Lancaster 2007; Lundsgaarde 2012).

A pesar de los novedosos aportes de la perspectiva pluralista-subestatal para explicar la ayuda exterior de donantes tradicionales, aún no se ha prestado suficiente atención a la problemática de la dualidad en el manejo de las agendas de cooperación al desarrollo. Los trabajos que miran hacia adentro, o más allá de los ministerios de Asuntos Exteriores, se encuentran subrepresentados. Existe una literatura que profundiza en el pluralismo burocrático (Lancaster 2007;

Lundsgaarde 2014; Meernik, Krueger y Poe 1998; Ruttan 1996; Schraeder, Hook y Taylor 1998), pero estos análisis se encuentran anclados en Estados Unidos y demás donantes tradicionales.

Los trabajos académicos más recientes sobre la cooperación Sur-Sur tampoco han prestado demasiada atención al vínculo entre política exterior y política de cooperación al desarrollo, ni a las diferentes agendas que emergen dentro de los Estados. No obstante, existen excepciones en lo que refiere al análisis de la relación entre modelo de desarrollo interno, estructura de políticas públicas y política de cooperación al desarrollo. Dentro de este grupo de trabajos, la cooperación Sur-Sur es descripta en su dimensión político-técnica y conceptualizada como “dimensión instrumental de las estrategias de inserción internacional” (Hirst 2012, 28), “constructo político de coaliciones y de capital simbólico” (Lechini 2014, 10), “eje estructurante de las políticas exteriores” (Kern y Weisstaub 2011, 93), “modelo basado en elementos socio-cognitivos particulares” (Santander 2016, 241), “área temática de la política exterior” (Malacalza y Lengyel 2014, 49) y “reflejo de orientaciones políticas y de modelos de desarrollo” (Ayllón 2013, 127). Sin embargo, resulta curiosa la escasez de trabajos dedicados a abordar la dimensión económico-comercial de la cooperación Sur-Sur y el importante papel que tienen los préstamos no concesionales como catalizadores del comercio, las inversiones y el desarrollo de la infraestructura Sur-Sur (Gallagher, Amos y Koleski 2012; Kraychete y Cristaldo 2013; Saggiore Garcia 2016; Kraychete 2016).

En lo que respecta a los casos seleccionados —China, Brasil e India—, pese a que existen estudios que abordan la cooperación al desarrollo de estos países con los países latinoamericanos, no se ha prestado suficiente atención simultánea a sus dimensiones económico-comercial y político-técnica. Existen excepciones dentro de esta literatura, entre las que cabe destacar los trabajos sobre Brasil de Milani y Pinheiro (2012), Hirst (2012), Duarte (2013) y Pinheiro y Gaio (2014), y algunos trabajos individuales sobre los préstamos ofrecidos por China a la región, de Bräutigam y Gallagher (2014), Gallagher, Amos y Koleski (2012), Gransow (2015), Harris y Arias (2016), aunque estos análisis hayan sido más descriptivos que explicativos sobre su distribución y sus condiciones.

2. Análisis de política exterior y cooperación Sur-Sur: un marco analítico

El presente artículo se inscribe en la tradición de contribuciones latinoamericanas al Análisis de Política Exterior (Hirst 1992; Lima 1986; Milani y Pinheiro 2016; Russell 1990; Tokatlian y Merke 2013; Tomassini 1987; Van Klaveren 1984). Pero lo hace específicamente para el entendimiento de la cooperación Sur-Sur en el

ámbito de la cooperación al desarrollo como punto de intersección entre la política exterior y las demás políticas públicas. En ese sentido, la respuesta general a la pregunta de por qué y cómo cooperan los Estados se encuentra en analizar la política exterior de cooperación al desarrollo y su proceso de configuración resultante de la interacción que se da entre los incentivos que introduce el intercambio entre Estados y otros actores en el sistema internacional y las dinámicas que producen actores del juego político doméstico (Malacalza y Lengyel 2014).

Si bien una parte de la literatura convencional —fundamentalmente, la anglosajona— subdivide los campos de “finanzas para el desarrollo” (préstamos concesionales con o sin elemento subvencionado y préstamos no concesionales a tasa de interés comercial), construcción de capacidades (cooperación técnica, becas, intercambio de expertos, etc.) y fondos para facilitación del comercio e inversiones (créditos a la exportación, etc.), los trabajos sobre la cooperación Sur-Sur tienden a adoptar un concepto amplio que engloba tanto a fondos reembolsables como a no reembolsables.

Sanahuja (2011, 213) hace mención de la financiación de la infraestructura regional a través de los créditos de bancos de desarrollo como parte de la cooperación Sur-Sur. Ayllón (2013, 46), por su parte, sostiene que debe estudiarse la cooperación Sur-Sur como un fenómeno con tres dimensiones interrelacionadas y con fronteras a veces difusas: i) la *política* (formación de coaliciones en foros multilaterales), ii) la *técnica* (intercambio de conocimientos) y iii) la *económica* (cooperación comercial, financiera, y en el ámbito de las inversiones). De manera similar, otros autores incluyen la dimensión económico-comercial en el radio de la cooperación Sur-Sur. Malacalza y Lengyel (2011) aluden a “transferencia de recursos financieros (reembolsables y no reembolsables) y de habilidades y conocimientos genuinos”. Alonso y Glennie (2015) hablan de transferencias financieras en sentido amplio. Chaturvedi (2016, 53) utiliza el concepto “pacto de desarrollo” (*development compact*, en inglés), en el que se agrupan cinco ámbitos de actuación: facilitación del comercio e inversiones, transferencia de tecnología, construcción de capacidades, financiación concesional y subvenciones. De modo similar, Domínguez (2016, 65-66) reconoce a la cooperación económico-comercial como forma típica de la cooperación Sur-Sur y establece que los fondos reembolsables son parte intrínseca de esta.

La opción de este artículo es por un concepto operativo común con fines estrictamente analíticos. Se suscribe a una definición de “política exterior de Cooperación Sur-Sur” en el ámbito de la cooperación al desarrollo como aquella que implica la transferencia de recursos financieros y/o de conocimientos o *expertise* desde un gobierno a otro gobierno o a ciudadanos de este, con el propósito de cubrir múltiples motivaciones en términos que, desde el

punto de vista del socio receptor, pueden ser “a fondo perdido” o al menos más favorables, en comparación con los vigentes en los mercados de capital. Este concepto desagregado, a su vez, comprende dos dimensiones de análisis: la político-técnica y la económico-comercial. La primera alude al esfuerzo que realiza el país oferente a través de los fondos no reembolsables. La segunda analiza las “finanzas al desarrollo”, conformadas por los fondos reembolsables que se otorgan en términos favorables.

Estas dimensiones o agendas configuran distintas *racionales* de la cooperación Sur-Sur. Según Mason (1964, 26), una *rationale* es un establecimiento de propósitos y de los medios apropiados para alcanzarlos, lo suficientemente persuasivos como para obtener el consenso a nivel doméstico sobre la política de cooperación al desarrollo. Este concepto nos permite explicar y diferenciar agendas, motivaciones, instrumentos y actores en un mismo Estado. A su vez, estas *racionales* guardan relación con motivaciones específicas que se verifican en la manera en que los países distribuyen geográfica y sectorialmente sus transferencias hacia terceros. La tabla 1 identifica agendas, actores e instrumentos y sus respectivas variantes de motivaciones que dan forma a la variable dependiente “política exterior de Cooperación Sur-Sur”, cuyo desempeño se verifica en los indicadores de distribución geográfica y sectorial de las transferencias.

La hipótesis principal es que existen dos agendas de cooperación Sur-Sur en la relación de China, Brasil e India con Latinoamérica durante el período 2005-2015: una de tipo *económico-comercial* y otra de tipo *político-técnica*. Estas agendas son desplegadas bajo distintas *racionales*. Las *agendas económico-comerciales* de China, Brasil e India promovidas por sus bancos de desarrollo y/o de comercio exterior comparten como ejes motivacionales la internacionalización económico-empresarial, la búsqueda de ganancias comerciales mutuas y el desarrollo de infraestructura. Sin embargo, se presentan también algunas singularidades de caso, según la distribución geográfica y sectorial de las acciones. China concentra, principalmente, aunque no de manera exclusiva, sus esfuerzos en energía, infraestructura física y minería en países sudamericanos; Brasil, en el Mercosur, además de República Dominicana y Cuba; y la India, en Cuba, Nicaragua y Honduras, además de Jamaica, Guyana y Surinam, países con los que existe una historia común basada en la lengua y la cultura, así como en la presencia de ascendencia india.

Por otra parte, las *agendas político-técnicas* de estos países tienen como ejes los ministerios de Comercio (China) y de Relaciones Exteriores (Brasil e India), a través de la provisión de subvenciones (China), asistencia técnica (China, Brasil e India) y misiones técnicas (China). No obstante, existen singularidades en las motivaciones y acciones. En su disputa con Taiwán, Beijing ofrece subvenciones para países que

deciden cambiar el reconocimiento diplomático a favor de la República Popular China y destina misiones técnicas orientadas al comercio en países que no la reconocen oficialmente. Brasil ofrece asistencia técnica, teniendo como ejes la compensación de desequilibrios y la diplomacia de nicho en agricultura, salud y educación en países fronterizos, así como en América Central y el Caribe. India, en tanto, se concentra en Centroamérica y el Caribe y en algunos países sudamericanos, siendo los nichos principales las TIC y las energías renovables.

La estrategia metodológica adoptada es el “estudios de casos múltiples incrustados”, que consiste en una investigación comparativa de tres casos individuales: China, Brasil e India como oferentes de cooperación al desarrollo en la región (Yin 1994). Se trata de un estudio explicativo-descriptivo, donde la indagación sobre las motivaciones y los procesos no se orienta sólo a las características que tienen en común, sino también a un nivel de detalle mayor sobre sus diferencias entre sí y hacia el interior de cada caso. La ventaja que ofrecen los “estudios de casos incrustados” es que permiten analizar el desempeño de cada caso individual en diferentes subunidades de análisis (Marradi, Archenti y Piovani 2007). En este artículo, la dimensión de la agenda económico-comercial es verificada en los indicadores sobre los préstamos no concesionales, mientras que la agenda político-técnica se corresponde con las acciones de asistencia técnica.

La relevancia de los casos seleccionados está dada por la escala de la cooperación prestada durante el período en estudio, que deviene de la presencia simultánea de programas de cooperación técnica y de líneas de crédito no concesionales en esos países. El valor añadido principal está en el empleo de un cruce de datos que contiene información sobre la distribución geográfica y sectorial de las transferencias. Algunas de las preguntas secundarias que hacen al análisis de estas políticas exteriores en cada caso son: ¿En qué lugar sitúa cada país a América Latina y el Caribe en su estrategia de cooperación al desarrollo? ¿Qué actores, instrumentos y motivaciones están detrás de la *rationale* de cada agenda en cada caso? ¿Qué semejanzas y diferencias existen entre las agendas económico-comercial y político-técnica? ¿Con qué *rationales* actúan estas agendas en las distintas subregiones?

La tabla 1 expone las variables y los indicadores por analizar. En lo referente a los actores, se señala una división del trabajo entre los ámbitos político-técnicos y los económico-financieros. En los primeros rigen los ministerios de Asuntos Externos, y en los segundos se localiza la gestión de los bancos nacionales de desarrollo y/o de comercio exterior. Los instrumentos pueden subdividirse en *fondos no reembolsables*, que comprenden apoyos presupuestarios y sectoriales, subvenciones, cooperación técnica, contribuciones a organizaciones multilaterales no financieras y fondos multidonantes y operaciones de canje y cancelación de deuda; y *fondos*

reembolsables, que implican alguna forma de endeudamiento para el receptor, tales como los préstamos concesionales y los no concesionales, los créditos a la exportación y las líneas de financiación a empresas. Existen motivaciones comunes relacionadas con la búsqueda de influencia política y diplomática para ganar apoyos en votaciones del sistema de las Naciones Unidas, la internacionalización económico-empresarial, la búsqueda de ganancias comerciales mutuas y el desarrollo de infraestructura. Pero también hay razones específicas ligadas a la afinidad histórica, las estrategias de acorralamiento diplomático y la conformación de comunidades epistémicas en la agenda de la política pública.

Tabla 1. Agendas, actores, instrumentos, motivaciones e indicadores

	Agenda económico-comercial	Agenda político-técnica
Actores	Bancos de desarrollo y comercio exterior / Ministerios de Comercio Exterior o Industria / Otros ministerios	Ministerios de Relaciones Exteriores / Programas o Agencias de Cooperación Técnica
Instrumentos	Fondos reembolsables: préstamos concesionales / no concesionales	Fondos no reembolsables: subvenciones / asistencia técnica
Ejes de motivaciones	<u>Comunes:</u> Internacionalización económica-empresarial / Búsqueda de ganancias comerciales mutuas <u>Específicos:</u> Afinidad histórica	<u>Comunes:</u> Diplomacia de nicho / Compensación por desequilibrios / Actor global en las Naciones Unidas <u>Específicos:</u> Acorralamiento diplomático / Comunidad epistémica
Indicador de distribución geográfica	Concentrada / Equilibrada / Diversificada	Concentrada / Equilibrada / Diversificada
Indicador de distribución sectorial	De nichos / Multitemática	De nichos / Multitemática

Fuente: elaboración propia.

La construcción de datos para observar el desempeño de los indicadores se basa en fuentes primarias. En el caso chino se emplea la base de datos China-Latin America Finance Database del Inter-American Dialogue (Gallagher y Myers 2016) para los préstamos, y el *China Statistical Yearbook 2014-2015* para las misiones técnicas. El sitio web BNDES Transparente y el *informe IPEA-ABC* (2016) constituyen las fuentes para analizar los préstamos y la cooperación técnica de Brasil. En el caso de India, la fuente para las líneas de crédito es el sitio oficial del Exim-Bank India, y para la cooperación técnica, el informe “50 Years of ITEC” del Ministerio de Asuntos

Externos (de 2014). Además, este trabajo utilizó fuentes complementarias como el trabajo de campo en India, la entrevista informal a actores involucrados y el análisis de documentos oficiales.

3. Política de la cooperación de China en América Latina y el Caribe

a. Agenda económico-comercial

Pese a encuadrarse dentro un sistema verticalista de toma de decisiones con un decisivo peso del Consejo de Estado, China no es un actor monolítico en la cooperación al desarrollo. La literatura alude a una competencia entre el Ministerio de Comercio (MOFCOM) y el Ministerio de Asuntos Externos (MOFA) (Lancaster 2009; Zhang y Smith 2017). El MOFCOM es el encargado de articular la agenda económico-comercial, con la principal motivación de ofrecer una palanca de salida al mundo a las empresas chinas. El MOFA, en cambio, lleva adelante la coordinación del envío de misiones diplomáticas y técnicas al exterior, monitoreando el cumplimiento de la política de “Una Sola China” en la batalla diplomática contra Taiwán.

De acuerdo con Bräutigam y Gallagher (2014, 347), los actores e instituciones a cargo de llevar adelante la agenda económico-comercial pueden ser agrupados en cuatro: a) el MOFCOM (Departamento de Ayuda Exterior): a cargo de los préstamos de interés cero y de las subvenciones; b) el Banco Chino de Comercio Exterior (CHEXIM), creado en 1994 y a cargo de cartas de garantía y créditos a exportadores e inversores chinos a tasas fijas o preferenciales; c) el Banco Chino de Desarrollo (BCD), que provee préstamos a firmas chinas, financiamiento de proyectos y créditos a las exportaciones, y d) los bancos estatales comerciales de China (Banco de China, Banco de Construcción de China, ICBC, etcétera).

En América Latina, la agenda económico-comercial tiene como protagonistas a esos mismos actores, pero se encuentra desdoblada en dos ejes: uno centrado en la internacionalización económico-empresarial, y el otro, focalizado en la búsqueda de ganancias comerciales mutuas. El primer eje está atravesado por la necesidad de potenciar a través de préstamos no concesionales la política empresarial china de “salida al mundo” (*zou chuqu* o “going-out”) en los sectores de infraestructura e industrias extractivas, tal como se manifestó con Brasil, Argentina y Perú (Gransow 2015, 97).³

3 De acuerdo con la CEPAL (2015), la inversión extranjera de China en la región, que comienza recién a partir de 2010, es aún limitada y modesta. Tras el aumento del precio del petróleo en un 6% promedio, uno de los estímulos principales del financiamiento chino ha sido favorecer las fusiones y adquisiciones de empresas latinoamericanas por parte de capitales chinos en Brasil, Argentina y Perú, los principales países receptores de inversiones chinas en la región (Pérez Ludeña 2017).

Tabla 2. Préstamos no concesionales de China, según país receptor, en millones de dólares (2005-2015)

	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total	% país
Venezuela		4000		5500	21400	5500	4500	10091	4000	5000	59991	49,9%
Brasil		750	356	10000						10700	21806	18,1%
Argentina		30			10303		200		4762		15295	12,7%
Ecuador					3271	2000	2000	392	509	7050	15222	12,7%
Trinidad y Tobago								1800	750		2550	2,1%
Bolivia				60	251	300	100			1279	1990	1,7%
Jamaica	30	45		120	458	71		757			1481	1,2%
México								1000			1000	0,8%
Costa Rica										395	395	0,3%
Barbados										170	170	0,1%
Guyana							130				130	0,1%
Bahamas						58	41				99	0,1%
Perú				50							50	0,01%
Total general	30	4825	356	15730	35683	7929	6971	14040	10021	24594	120179	

Fuente: elaboración propia a partir de Gallagher y Myers (2016).

El segundo eje, en cambio, recurre al financiamiento para promover el comercio administrado de materias primas hacia China, como en los casos de Venezuela y Ecuador en el sector hidrocarburos.⁴ Con las economías del Pacífico más económicamente complementarias, como Chile y Perú, Beijing prioriza la liberalización del comercio, en lugar de los préstamos financieros.⁵ México es una excepción: presenta el mayor déficit de balanza comercial con China de la región y algunos compromisos limitados en préstamos.⁶

Como se refleja en la tabla 2, Sudamérica fue el epicentro de esta agenda entre 2005 y 2015. Venezuela (49,9%), Brasil (18,1%), Argentina (12,7%) y Ecuador (12,7%) combinados captaron el 93,4% del total de préstamos. Estas economías complementarias de China, exportadoras de petróleo y/o soja, se constituyeron, junto con Perú, en los principales receptores de las inversiones de empresas de capital chino en infraestructura, energía y minería. En estos casos, China ofreció condiciones favorables de financiamiento y acceso al crédito por fuera del mercado privado.

Tabla 3. Préstamos no concesionales de China en la región, según prestamista y sectores, en millones de dólares (2005-2015)

	Energía	Infraestructura	Minería	Otros	Total	% institución
China Development Bank	71606	11707	1700	5231	90244	75,1%
China Development Bank y CITIC		273			273	0,2%
China Development Bank y ICBC		2100			2100	1,7%

-
- 4 La problemática del endeudamiento reviste importancia especialmente en los casos en los que Beijing contribuyó a los préstamos no concesionales, en gran medida, para cubrir el acceso al mercado crediticio. El nivel de endeudamiento respecto de China se percibe como mayor en las economías dependientes de la exportación de recursos naturales y fuertemente expuestas a las variaciones de precios de los *commodities* energéticos (Venezuela, Ecuador y Bolivia) y agroalimentarios (Argentina y Brasil) (Piccone 2016; Trinkunas 2016).
 - 5 China tiene acuerdos de libre comercio con Chile (2002), Perú (2010) y Costa Rica (2011). Chile y Perú son dos de los países que más vieron incrementadas sus exportaciones a este país entre 2005 y 2015 (Naylor 2017).
 - 6 El caso de la cooperación con Brasil constituiría también una excepción, puesto que allí existe un volumen comercial y de inversión relativamente importante, por lo que China mantiene una estrategia de apoyo crediticio en ciclos de crisis económicas y un estímulo permanente a sus inversiones en energía e infraestructura.

	Energía	Infraestructura	Minería	Otros	Total	% institución
China Development Bank, ICBC y Bank of China	2500				2500	2,1%
China Ex-im Bank	7852	9474		7341	24667	20,5%
China Ex-im Bank / Gobierno de China		395			395	0,3%
Total	81958	23949	1700	12572	120179	
% sector	68,2%	19,9%	1,4%	10,5%		

Fuente: elaboración propia a partir de Gallagher y Myers (2016).

En la tabla 3, la distribución sectorial de los préstamos no concesionales muestra una *rationale* orientada hacia la promoción de lo que en la literatura se conoce como “nuevo desarrollismo”, un modelo de desarrollo con eje en un Estado “presente” que fomenta la construcción de infraestructura, la conectividad y la integración del territorio como sostenes del comercio, las inversiones y la productividad de los países. A diferencia de los bancos multilaterales de crédito, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que se concentraron en objetivos gubernamentales, sociales y ambientales, los chinos priorizaron el apoyo a industrias extractivas de energía y minería (69,6%) y obras de infraestructura física (19,9%) (Gallagher, Irwin y Koleski 2013). El segundo dato relevante es que los préstamos no concesionales totalizaron 120.179 millones de dólares en el período 2005-2015, siendo responsables de estos flujos el BCD, con un 75,1%, y el CHEXIM, con un 20,5%.⁷ La cartera del BCD estuvo orientada principalmente hacia el sector de energía; y la del CHEXIM, a la infraestructura, la energía y otros sectores.

b. Agenda político-técnica

La “alta política” cobra pleno sentido en este subcampo de la política exterior, siendo fundamentales dos ejes motivacionales: uno de acorralamiento diplomático y otro de compensación por riesgos (Hongbo 2017, 321). El primero está

⁷ Entre 2005 y 2011, los préstamos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo combinados otorgaron 17.800 millones de dólares en el mismo período (Gallagher, Irwin y Koleski 2013).

atravesado por el deseo de Beijing de cubrir los vacíos de poder político y económico dejados por Estados Unidos, así como por la estrategia de favorecer intereses chinos de seguridad nacional, que consisten fundamentalmente en avanzar en el aislamiento político de Taiwán. Centroamérica y la Cuenca del Caribe cobran particular importancia geoestratégica en relación con el logro de estos objetivos teniendo en cuenta que allí se localiza la mitad del grupo de países que reconocen diplomáticamente a Taiwán en el mundo (Feinberg 2011).⁸ El segundo eje, en cambio, se focaliza en compensar, a través de subvenciones y estímulos directos, a las poblaciones de los países de la región Andina con mayores desequilibrios sociales, como Ecuador, Bolivia y Perú,⁹ en virtud de los potenciales o reales riesgos que generan las obras de minería allí desplegadas o proyectadas.¹⁰ Existe, además, un interés político en países donde las relaciones políticas oficiales están ausentes, como en los casos de misiones técnicas abocadas a cuestiones comerciales en Nicaragua, Honduras y El Salvador, entre otros. En América Central, esta agenda resultó particularmente intensa entre 2007 y 2011, cuando se aceleró la disputa entre China continental y Taiwán, en el contexto de la firma por parte del gobierno de Chen Shui-bian de cinco tratados de libre comercio con países centroamericanos.¹¹ Un dato significativo es que, pese a no existir vínculos diplomáticos con algunos países, China apoya misiones técnicas comerciales para la instalación de sus empresas en países centroamericanos y Paraguay.

La consideración sustantiva que sobresale del análisis de la tabla 4 es el relativamente alto protagonismo de América Central y, en menor medida, del Caribe en la asignación geográfica de las misiones técnicas entre 2004 y 2014. Se demuestra que el 60% de las misiones estuvo concentrado en Nicaragua,

8 De los dieciocho países que reconocen diplomáticamente a Taiwán como República de China, nueve se localizan en América Central y el Caribe: Belice, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, y San Vicente y las Granadinas. Los países de la región que reiteraron recientemente su reconocimiento a Taiwán son Dominica, en 2004; Granada, en 2005; Costa Rica, en 2007; Panamá, en 2017, y República Dominicana, en 2018.

9 China le ha otorgado una relevancia estratégica a la infraestructura de América del Sur que tiene como eje a la región Andina (Abdenur y Souza Neto 2013). Actualmente Beijing está envuelta en proyectos ambiciosos, tales como: a) un tren transcontinental entre Brasil y Perú; b) una de las refinerías de petróleo más grandes de la región en Ecuador; c) el yacimiento de Toromocho, administrado por la minera Chinalco en Perú, y d) un proyecto de mina de hierro en El Mutún (Bolivia).

10 Entre los proyectos sociales, Hongbo (2017, 319-320) destaca la asistencia a la producción de arroz en Ecuador, el desarrollo de miniestaciones hidroeléctricas y de electrificación rural en Colombia, Ecuador y Bolivia, la asistencia médica y la construcción de hospitales en Ecuador y Perú, y los proyectos educativos en Ecuador, entre otros.

11 Taiwán tiene tratados de libre comercio con Panamá (2003), Guatemala (2005), Nicaragua (2006), El Salvador (2007) y Honduras (2007). A su vez, ha intentado negociar acuerdos similares con Paraguay y República Dominicana.

Honduras, República Dominicana, Guatemala, El Salvador y Paraguay. La importancia de estos países como receptores se explica por algunos rasgos comunes: i) son países pequeños, ii) reconocen oficialmente a Taiwán, iii) mantienen un escaso volumen comercial con China y iv) han establecido acuerdos de libre comercio con Taiwán (por lo menos cuatro de ellos) o, en su defecto, proyectan hacerlo.

Tabla 4. Cantidad de misiones técnicas de China, país y año (2004-2014)

País receptor	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total	% país
Nicaragua*	10	10	11	11	11	11	14	10	9	12	9	118	12%
Honduras*	12	12	12	12	12	11	12	9	8	5	5	110	11%
R. Dominicana***	12	11	11	11	12	13	12	11	7	3	1	104	10%
Guatemala*	8	8	8	10	9	13	12	11	8	5	1	93	9%
El Salvador***	9	9	9	8	7	10	9	8	7	7	2	85	9%
Paraguay*	10	10	11	11	11	12	5	3	3	5	3	84	8%
Belice*	6	6	6	5	5	5	6	6	8	6	4	63	6%
San Cristóbal y Nieves	4	4	5	5	4	6	7	5	4	8	8	60	6%
Panamá***	8	8	8	7	7	7	5	4	1	2	1	58	6%
Haití*	10	10	11	11	-	-	-	-	-	-	8	50	5%
Santa Lucía*	-	-	-	6	6	6	7	6	6	7	6	50	5%
Otros	2	3	3	3	3	-	-	-	4	11	12	41	4%
Ecuador	3	4	4	4	4	4	4	4	3	4	1	39	4%
Costa Rica**	6	6	6	-	-	-	-	-	-	-	-	18	2%
San Vicente*	6	6	6	-	-	-	-	-	-	-	-	18	2%
Granada**	7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7	1%
Dominica **	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0%
Bahamas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0%
Total anual	113	107	111	104	91	98	93	77	68	75	61	998	

Nota: * Países que reconocían oficialmente a Taiwán a diciembre de 2014.

** Países que cambiaron reconocimiento diplomático desde Taiwán a la República Popular China en el período 2004-2014.

*** Países que reconocían oficialmente a Taiwán a diciembre de 2014, pero que cambiaron reconocimiento diplomático desde Taiwán a la República Popular China más allá de 2014.

Fuente: elaboración propia a partir de National Bureau of Statistics of China (2015).

En cuanto a la distribución sectorial se evidencia una preferencia por sectores de infraestructura edilicia de alta visibilidad, como estadios de fútbol y cricket, edificios gubernamentales y centros culturales. Esta estrategia se valió del otorgamiento de “regalos” o “donaciones” bajo el manto de una *ayuda de prestigio* (Morgenthau 1962). Como se refleja en la tabla 5, la también denominada “diplomacia de los estadios” tuvo su esplendor en 2007, con la construcción de cinco complejos deportivos para el Mundial de Cricket de las Indias Occidentales. Estas acciones lograron —como moneda de cambio— el establecimiento de las relaciones diplomáticas con Dominica, en 2004, y Granada, en 2005. En los años subsiguientes, esta diplomacia continuó también su desarrollo con la construcción del Estadio Nacional de Costa Rica, y en otros rubros, como el turismo y las artes (Hongbo 2017).

Tabla 5. Grandes donaciones de China en infraestructura en América Central y el Caribe

Año	País	Obra
2007	R. Dominicana	Universidad Nacional
2007	Jamaica	Greenfield Stadium (Cricket)
2007	Granada	Estadio Nacional de Cricket
2007	R. Dominicana	Estadio Nacional
2007	Dominica	Estadio Nacional de Cricket
2007	Antigua y Barbuda	Estadio Nacional de Cricket
2007	Barbados	Ampliación de Estadio Nacional
2007	Trinidad y Tobago	Centro Nacional de Artes
2007	Guyana	Centro Internacional de Conferencias
2007	Santa Lucía	Hospital Psiquiátrico
2007	Surinam	Edificio de Cancillería
2011	Jamaica	Centro de Convenciones de Montego Bay
2011	Bahamas	Estadio Thomas Robinson
2011	Costa Rica	Estadio Nacional de Fútbol

Fuente: elaboración propia a partir de Hongbo (2017).

4. Política de la cooperación de Brasil en América Latina y el Caribe

a. Agenda económico-comercial

La internacionalización de las operaciones del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) a partir de 2005 puso a disposición de Brasil un instrumento financiero central para la ejecución de esta agenda. Desde un punto de vista más estructural, el cambio fundamental tuvo lugar con el inicio de un proceso de expansión de las empresas multinacionales de origen nacional, un fenómeno que, según Bianco, Moldovan y Porta (2008), fue estimulado por un contexto de estancamiento y saturación del mercado interno. La articulación de esta agenda fue llevada adelante por el presidente Lula da Silva y coordinada por su Ministerio de Industria y Comercio Exterior, órgano que asumió la relación con las empresas brasileñas de construcción, energía, minería y agronegocios (Hirst 2013).¹²

Esta agenda se desdobló en dos ejes: uno de internacionalización económico-empresarial, y otro de apoyo al comercio intra-Mercosur, promoviendo la compra de bienes y servicios brasileños en los países receptores. El primer eje se instrumentó mediante las líneas de créditos Finem del BNDES, que actuaron apoyando las inversiones de empresas brasileñas en materia de infraestructura física. Este eje tuvo su epicentro en Argentina y Venezuela, así como en los países más poblados del Caribe, Cuba y República Dominicana. El segundo eje, en cambio, se concretó a través de las líneas de créditos BNDES Exim pre- y postembarque. Estos créditos a las exportaciones tuvieron como principales receptores a los socios mayores del Mercosur, Argentina y Venezuela.

El primer eje priorizó al sector de la construcción en la asignación sectorial de fondos. De acuerdo con Pinheiro y Gaio (2014, 14), la estrategia —posteriormente cuestionada en sus procedimientos al destaparse la red de privilegios concedidos a intereses privados, que se hizo pública en 2015 con el caso *Operação Lava Jato*— consistió en otorgar préstamos a las empresas más importantes en este rubro —Odebrecht, Camargo Corrêa, Queiroz Galvão, OAS y Andrade Gutierrez— para proyectos de obras aprobados por gobiernos de la región, a una tasa de interés promedio del 6%, con la condicionalidad de que por lo menos el 35% del monto desembolsado por cada proyecto sea destinado a la importación de productos brasileños.

12 Las tres principales líneas de financiamiento fueron: a) BNDES Exim: financia la exportación de bienes y servicios brasileños en las etapas pre- y postembarque, b) BNDES Finem: apoya la implementación, expansión y modernización de empresas, así como la adquisición de bienes de capital por encima de R\$20 millones, c) BNDES Automatic: apoya la implementación, expansión y modernización de empresas, así como la adquisición de bienes de capital hasta R\$20 millones. En caso de aprobarse un fondo, el máximo que se apoya es el 60% de la inversión.

Tabla 6. Desembolsos BNDES Exim postembarque, por destino de exportaciones financiadas (2005-2015), en millones de dólares

Países	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total/país	%
Argentina	216,3	5,4	310,1	276,0	385,6	541,5	802,9	245,1	152,7	39,7	47,5	3.023	32,8%
Venezuela	26,1	25,3	70,3	43,2	48,1	315,2	392,9	147,5	576,6	78,3	210,5	1.934	21,0%
R. Dominicana	72,7	99,6	55,6	207,4	148,7	77,0	58,9	237,4	65,5	32,7	113,6	1.169	12,7%
Cuba	30,3	15,2	-	-	68,5	29,8	133,8	220,6	252,5	60,5	1,4	813	8,8%
Perú	5,7	0,8	0,4	0,4	0,2	135,1	97,2	-	193,3	97,6	0,0	531	5,8%
México	18,9	-	0,5	0,3	0,0	-	116,8	178,6	33,8	23,8	32,4	405	4,4%
Chile	30,4	66,8	31,7	120,3	12,0	103,2	35,8	2,1	1,3	1,0	0,0	405	4,4%
Ecuador	57,0	117,6	17,4	0,6	0,1	-	-	27,1	71,4	92,7	9,8	394	4,3%
Guatemala	-	-	-	-	-	-	-	-	35,5	111,2	21,2	168	1,8%
Otros	8,6	57,8	4,0	2,4	62,7	91,1	3,6	12,1	41,5	41,4	43,0	0	0,0%
Total	466,0	388,5	490,0	650,7	726,0	1.293,0	1.641,8	1.070,6	1.424,2	579,0	479,5	9.209	100,0%

Fuente: elaboración propia a partir de BNDES Transparente (2017).

El segundo eje se centró en apoyar, mediante créditos a exportaciones brasileñas, el comercio intra-Mercosur, a través de la línea Exim-postembarque. Según la tabla 6, los préstamos del BNDES totalizaron un monto de 9.209 millones de dólares, marcando una clara preferencia por Argentina y Venezuela, países que captaron el 32,8% y 21% de los fondos, respectivamente. República Dominicana y Cuba continuaron el orden de preferencias, recibiendo 12,7% y 8,8%, respectivamente, del total.¹³ En el gráfico también puede apreciarse la contracción de estos flujos a partir de 2014, cuando las restricciones internacionales —en función de escenarios más críticos y de la recesión económica, sumados a la grave crisis política desatada a partir de protestas sociales y de los casos de corrupción— incrementaron la presión sobre esta agenda.

b. Agenda político-técnica

En esta agenda se destacaron tres grandes ejes: el primero aspiró a consolidar una política internacional con proyección global; el segundo estuvo ligado a la compensación de desequilibrios económicos y/o sociales en países receptores, y, finalmente, el tercero apoyó el ejercicio de una diplomacia de nicho con énfasis en el nuevo desarrollismo. El primer eje estuvo centrado en la búsqueda de influencia política y diplomática para ganar apoyos en votaciones del sistema de las Naciones Unidas y estuvo en consonancia con las aspiraciones de Brasilia de acceder a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad. Estos propósitos motorizaron, por ejemplo, las actividades de asistencia técnica de Brasil, en el acompañamiento a la presencia de los cascos azules en Haití. El segundo eje, en cambio, intentó complementar los esfuerzos en materia de préstamos no concesionales en países andinos, donde existen simultáneamente grandes necesidades sociales y presencia de empresas multinacionales brasileñas, como, por ejemplo, Perú, Ecuador y Bolivia. Por último, el tercer eje apuntaló la transferencia de políticas domésticas sociales y productivas consideradas exitosas como refuerzo a las capacidades institucionales en los países de menor tamaño relativo de la región, sirviendo al despliegue de una diplomacia de nicho en los temas de agricultura, salud y educación.

La tabla 7 proporciona detalles sobre la labor de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) en conjunto con otras agencias del Estado. El primer dato relevante es la trascendencia que adquirieron los países que estuvieron fuera del radar del BNDES en América Central y el Caribe y en la región Andina. Dentro del primer grupo se destacaron El Salvador y Guatemala, en América Central; y

13 La principal obra realizada fue el puerto de Mariel, en Cuba, con un financiamiento de aproximadamente US\$640 millones de dólares, a una tasa de interés anual de entre 4,44% y 6,91%, inferior a la que se imponía en ese momento a contratistas dentro de Brasil. Por su parte, República Dominicana recibió 1.178 millones de dólares para el desarrollo de obras de infraestructura vial, energética (termoeléctrica) y de acueductos (BNDES Transparente 2017).

Haití, Jamaica, República Dominicana y Cuba, en el Caribe (Milani 2017, 109). En Sudamérica resultó curioso el caso de Perú, teniendo en cuenta su pertenencia a la Alianza del Pacífico, donde la agenda estuvo centrada en la acción compensatoria por riesgos eventuales o reales que pudiera ocasionar la presencia de las inversiones brasileñas en sectores industriales mineros (Milani 2017, 110). No obstante, un rasgo clave fue el apoyo a las relaciones con países fronterizos, teniendo en cuenta el hecho de que Brasil tiene fronteras con diez países sudamericanos, entre ellos, Paraguay, Uruguay, Surinam y Bolivia, que, sumados a Perú y Ecuador, en conjunto captaron un 47,5% de la cooperación técnica de la ABC en Sudamérica. A diferencia de los préstamos no concesionales que estuvieron concentrados en Argentina y Venezuela, esta agenda estuvo más diversificada que la económico-comercial.

Tabla 7. Cooperación técnica de Brasil, en millones de R\$ (2011-2013)

Socio receptor	2011	2012	2013	Total país	% país
Perú	1,1	0,9	1,73	3,73	11,4%
El Salvador	1,3	1,37	1,05	3,72	11,4%
Haití	1,38	-0,19	1,53	2,72	8,3%
Cuba	0,92	1,26	0,49	2,67	8,2%
Paraguay	1,36	0,96	0,07	2,39	7,3%
Uruguay	0,75	0,76	0,78	2,29	7,0%
Ecuador	0,76	1,03	0,25	2,04	6,2%
Venezuela	1,09	0,74	0,05	1,88	5,8%
R. Dominicana	0,38	0,8	0,55	1,73	5,3%
Bolivia	0,5	0,64	0,35	1,49	4,6%
Mercosur	0,4	0,59	0,47	1,46	4,5%
Colombia	0,62	0,21	0,25	1,08	3,3%
Guyana	0,47	0,41	0,16	1,04	3,2%
Nicaragua	0,16	0,27	0,43	0,86	2,6%
Argentina	0,55	0,084	0,14	0,774	2,4%
Honduras	0,004	0,31	0,29	0,604	1,8%
Surinam/Guayana F.	0,28	0,31		0,59	1,8%
Costa Rica	0,34	0,11	0,007	0,457	1,4%
México	0,21	0,12	0,076	0,406	1,2%
Panamá	0,1	0,2	0,07	0,37	1,1%
Chile	0,08	0,19	0,07	0,34	1,0%
Belice	0,04			0,04	0,1%
Total año	12,794	11,074	8,813	32,681	100%

Fuente: elaboración propia a partir de IPEA-ABC (2016).

En cuanto a la distribución sectorial, se buscó aprovechar las ventajas comparativas del país tanto en apoyo al sector productivo-agropecuario como en el fomento de políticas sociales de salud y educación. Estas acciones fueron llevadas a cabo por instituciones públicas autónomas como la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA), la Fundación Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) y el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI). Según mapeo de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) (2004), se destaca el apoyo de Brasil al sector productivo-agrícola en Cuba, República Dominicana, Paraguay, Bolivia y Perú, seguido por las acciones en el campo de la infraestructura económica; con la excepción de los proyectos dirigidos al fortalecimiento institucional en El Salvador y Perú. Por su parte, en el eje de aspiraciones de política internacional, la cooperación técnica persiguió el objetivo de acompañar la presencia brasileña en misiones de paz. En el caso de Haití, además de la actuación en el marco del fondo India, Brasil y Sudáfrica (IBSA), se contabilizaron 109 proyectos bilaterales entre 2005 y 2015, donde sobresalió la articulación con instituciones multilaterales en los sectores de agroalimentos, fortalecimiento institucional, salud y desarrollo social (Malacalza 2016).

5. Política de la cooperación de India en América Latina y el Caribe

a. Agenda económico-comercial

A partir de 2003, con el lanzamiento del “Esquema de Asistencia económica y al desarrollo de India” (IDEAS, por su sigla en inglés), el Gobierno indio habilitó al Eximbank para realizar préstamos a países en desarrollo. Desde entonces, las “líneas de crédito” vienen ocupando un lugar cada vez más importante en la política de cooperación con países geográficamente más distantes de África y América Latina (Chakrabarti 2016). Así, de acuerdo con Chaturvedi (2016, 69), entre 2004 y 2016 se prestaron 11.633 millones de dólares a países en desarrollo, siendo asignados un 58% de estos fondos a África, un 28% a Sur de Asia, y un 1,7% a Latinoamérica. El elemento subvencionado fue entre 41,25% y 28,75% para los países de renta baja con altos niveles de endeudamiento de África, pero menor al 25% (entre el 17,1% y el 24,5%) para el caso de los países de renta media con niveles bajos a altos de deuda de América Latina (Sinha 2011).

Esta agenda se desplegó sobre dos grandes grupos de motivaciones: las económicas y las políticas. Agrawal (2007, 13) se refiere a un eje de internacionalización económico-empresarial, especialmente alentada por un creciente apetito de recursos energéticos y materias primas. Chenoy y Joshi (2016, 105) hablan de la integración del comercio y las inversiones como parte integral de la política de cooperación Sur-Sur. La estrategia de acceso a mercados para las inversiones

Tabla 8. Líneas de crédito Eximbank-India en América Latina 2005-2015, en millones de US\$

País receptor	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	Total país	% país
Guyana	19		2,1			2,99	4,29			50	78,38	29%
Nicaragua								10		57,53	67,53	25%
Honduras		30							26,5		56,5	21%
Surinam	16			20,99	4,3	5,76					47,05	17%
Cuba							5	2,71	5,05		12,76	5%
Jamaica			7,5								7,5	3%
Total anual	35	30	9,6	20,99	4,3	8,75	9,29	12,71	31,55	107,53	269,72	100%

Fuente: elaboración propia a partir de Eximbank (2017).

está centrada en los proyectos de infraestructura económica para áreas de energía y agricultura, dos sectores sensibles para la economía de India; mientras que las motivaciones comerciales se materializan mediante los créditos otorgados para la compra de materiales de origen indio.

Otras explicaciones de la literatura, en tanto, aluden a las motivaciones relacionadas con el carácter de la política de créditos como herramienta de influencia política y diplomática. Arora y Mullen (2016) hablan del ejercicio de *soft power* indio; en tanto que Ellis (2017) encuadra este enfoque en la relación histórica de India con los veintidós países del Caribe. Chenoy y Joshi (2016) también aluden a los vínculos de afinidad cultural —en especial con Trinidad y Tobago, Guyana y Surinam, que tienen más del 25% de su población de origen indio— y lingüística, como es el caso de las excolonias británicas angloparlantes del Caribe miembros del Commonwealth, cuyos apoyos resultan importantes en las votaciones dentro del sistema de las Naciones Unidas.¹⁴

Entre 2005 y 2015, los países latinoamericanos captaron un total de 269,72 millones de dólares, tal como puede observarse en la tabla 8, cifra que representa sólo el 3,8% del total prestado en ese período. Pero si se analiza la trayectoria de su evolución se advierte que ha crecido el protagonismo de las líneas de crédito en la estrategia india hacia la región: entre 2012 y 2016, los créditos se incrementaron de 12,7 a 174 millones de dólares. El segundo dato relevante es la importancia de los países de América Central y el Caribe en esta agenda. En efecto, el 51% de los préstamos fue ofrecido a Nicaragua (25%), Honduras (21%) y Cuba (5%). Con estos países, India pretendió elevar el comercio y promover el desarrollo de proyectos de infraestructura económica orientados a sectores productivos y de energía termoeléctrica, eólica e hidroeléctrica. Paralelamente, destinó el 49% de esos préstamos a países con los que posee una afinidad histórica cultural y lingüística, en especial Guyana (29%), Surinam (17%) y Jamaica (3%).

En cuanto a lo sectorial, al igual que en los casos chino y brasileño, la agenda económico-comercial estuvo concentrada en los proyectos de infraestructura física y la construcción (33%), sin embargo, el caso indio muestra también una preferencia por la infraestructura económica y de salud (16,2%). Una importante competencia también se desarrolló en materia de energías renovables y no renovables (31%), y se otorgaron créditos para la compra de materiales y maquinarias de origen indio (19,9%) (ver la tabla 9).

14 Doce de los cincuenta y tres Estados miembros del Commonwealth se ubican en el Caribe. La población de dichos Estados es pequeña, pero en su conjunto suman unos 6,6 millones de habitantes. Aunque los mayores son Jamaica y Trinidad y Tobago, todos los Estados miembros de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) son socios interesantes para algunas empresas indias (CEPAL 2015).

Tabla 9. Líneas de crédito Eximbank-India en América Latina 2005-2015, por sector, en millones de US\$

País receptor	Compra materiales y vehículos	Energía	Infraestructura económica	Infraestructura en salud	Infraestructura física	Total
Guyana	2,99			4,29	71,1	78,38
Nicaragua		67,53				67,53
Honduras	30		26,5			56,5
Surinam	20,65	16			10,4	47,05
Cuba			12,76			12,76
Jamaica					7,5	7,5
Total	53,64	83,53	39,26	4,29	89	269,72
%	19,9	31,0	14,6	1,6	33,0	

Fuente: elaboración propia a partir de Eximbank (2017).

Del total de diecinueve proyectos aprobados (ver la tabla 10), cinco fueron destinados a la compra de materiales y vehículos, cinco a infraestructura económica, cuatro a energía, cuatro a infraestructura física y uno a infraestructura en salud (Eximbank 2017). Entre los proyectos más emblemáticos cabe destacar la construcción de una planta de procesamiento de leche en Cuba; las obras para la ruta Banco Este-Costa Este, el estadio de cricket y un hospital, en Guyana; el desarrollo de subestaciones eléctricas, en Nicaragua, y un proyecto para la mejora de la productividad de la agricultura y la compra de equipamientos médicos, en Honduras (Chand 2013). Si bien no está contemplado en el período de estudio, cabe destacar que Cuba recibió 160 millones de dólares en crédito en 2016 de manos de India para el desarrollo de biotecnología, farmacéuticos y energía (Eximbank 2017). Esta profundización del vínculo bilateral coincidió con el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y Cuba.

Tabla 10. Proyectos financiados con líneas de crédito Eximbank-India en América Latina 2005-2015, por país

País	Proyecto
Cuba	Planta de procesamiento de leche en polvo, Camagüey / producción
	Planta de fertilizante de mezcla a granel /agricultura
	Modernización de una planta de productos inyectables en La Habana

País	Proyecto
Guyana	Construcción de un estadio de cricket para la Copa del Mundo 2007 en Georgetown, Guyana
	Sistema de señalamiento del tránsito
	<i>Pumps</i> de irrigación (flexibles y móviles)
	Hospital de multiespecialidades
	Conexión de rutas Banco Este y Costa Este
Honduras	Exportación de equipos de comunicación, equipamiento médico y de transporte
	Desarrollo de agricultura e infraestructura de irrigación en el valle de Jamastrán
Jamaica	Provisión de <i>pumps</i> de agua a la Comisión Nacional de Agua
Nicaragua	Provisión de equipamiento indio para la construcción de dos subestaciones eléctricas
	Proyecto de líneas de transmisión y subestación eléctrica
	Construcción de subestación eléctrica Carlos Fonseca, 95 km de líneas de transmisión y expansión de tres subestaciones eléctricas
Surinam	Línea de transmisión eléctrica de 161 kW desde Paraná a Paramaribo y provisión de herramientas y materiales
	Compras de helicópteros BEL, HAL a la Ordnance Factories Board (empresa de defensa india)
	Proyecto de Provisión de Agua
	Provisión de diez máquinas de rescate para aeropuertos por BEML
	Compra de helicópteros HAL

Fuente: elaboración propia a partir de Eximbank (2017).

b. Agenda político-técnica

Al analizar esta agenda se observa la conformación de una tradición en el ámbito del Ministerio de Asuntos Exteriores, de la Administración para Asociaciones del Desarrollo¹⁵ y de sus embajadas. Desde 1964, con la creación del Programa de Cooperación Técnica y Económica de India (ITEC), el Gobierno indio apoya a)

15 La Development Partnership Administration (DPA, por su sigla en inglés) fue creada en 2012, con el objetivo de administrar las subvenciones y la asistencia técnica dirigidas a los países

la capacitación de trabajadores de empresas estatales, burócratas y funcionarios nominados por países socios, b) la provisión de servicios de consultoría para proyectos específicos, c) el envío de expertos indios a un país solicitante, d) la donación de equipamiento a terceros países, y e) el suministro de ayuda humanitaria para enfrentar desastres y emergencias (Mullen 2013).

La literatura que analiza la cooperación técnica india señala una combinatoria de agendas políticas y económicas que podrían también ser aplicadas al caso de la relación con la región latinoamericana. Agrawal (2007, 14) refiere a una agenda de diplomacia de nicho, cuya principal motivación es la transferencia a países en desarrollo de determinadas *expertises* a través de un estrecho involucramiento del sector privado.¹⁶ Otros autores, como Mullen (2013), resaltan la importancia del entrenamiento de burócratas y técnicos de países en desarrollo, en especial de una generación de “*policy makers*” (“hacedores de política”) y de actores influyentes en las políticas públicas entrenados en India que contribuyen a solidificar las relaciones de India con terceros países.¹⁷ Ellis (2017), en cambio, alude a una agenda de aspiraciones de política internacional, que se demuestra en privilegiar la vinculación con países de menor tamaño relativo de Centroamérica y el Caribe, cuyas voluntades pueden resultar necesarias en foros multilaterales y en votaciones dentro de las Naciones Unidas. En ese sentido, Chenoy y Joshi (2016) refieren que iniciativas como el Fondo IBSA tienen como meta visibilizar el papel del país como representante de los intereses de los países en desarrollo en las discusiones sobre la gobernanza global.

A pesar de las dificultades para acceder a datos sobre las vacantes ofrecidas por el ITEC a América Latina durante el período en estudio, la primera consideración sustantiva que proporciona el análisis empírico es que la relación en este campo aún es incipiente. De acuerdo con el informe “50 Years of Indian Technical and Economic Cooperation” del Indian Development Cooperation Research (2015),

en desarrollo, aunque en la práctica la mayoría de sus acciones se concentran en el entorno próximo: Nepal, Bután, Bangladesh.

16 Casi el 50% de los programas de ITEC están relacionados con tecnologías de la información (TIC) —donde buena parte del entrenamiento en esta área está subcontratado a empresas privadas como NIIT, Tata Consultancy y Aptech—, el desarrollo de las energías renovables, las pequeñas y medianas empresas y la enseñanza del inglés (Agrawal 2007).

17 Mullen (2013) destaca los beneficios que genera desarrollar los programas en territorio indio, como, por ejemplo, el pequeño coste administrativo y el menor gasto de los servicios de educación, en relación con los que existen en los países desarrollados. Se estima que el costo promedio de ITEC para capacitar en inglés a un candidato durante siete u ocho semanas es de aproximadamente US\$2.800. Esto incluye el coste del pasaje aéreo, el alojamiento, la comida y la manutención. Capacitar a un estudiante extranjero en un curso similar dentro de instituciones de Estados Unidos o del Reino Unido, en 2015, puede llevar a un costo por lo menos diez veces superior.

América Latina recibe proporcionalmente menos vacantes que Asia y África. En 2013, por ejemplo, de un total de 7.538 vacantes abiertas para los cursos, un 40% fueron asignadas a África, un 19% al Sur de Asia, y un 14% al Sur del Este de Asia, mientras que América Latina sólo recibió el 6% (IDCR 2015). No obstante, desde su relanzamiento para la región latinoamericana en 2005, la cantidad de vacantes disponibles fue en franco aumento. Un caso emblemático fue el de Chile, que pasó de recibir 4 vacantes en 2005 a 35 vacantes en 2011. En lo que respecta a la asignación sectorial de las capacitaciones técnicas ofrecidas, el rubro prioritario ha sido el de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), dada la trayectoria y *expertise* de India en la industria del software, pero adquiriendo recientemente un mayor peso el de las energías renovables (IDCR 2015, 14).¹⁸

Otro dato relevante es que, al igual que en el caso brasileño, la importancia de la vinculación entre cuestiones multilaterales y cooperación técnica se advierte en el análisis del Fondo IBSA para Aliviar el Hambre y la Pobreza (PNUD 2017). Este fondo, creado en 2004 en el marco del Foro de Diálogo IBSA (India, Brasil y Sudáfrica), recibió una contribución anual de un millón de dólares por cada país, operando a partir de evaluaciones de solicitudes de los países receptores y ejecutándose con el apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur. El fondo financió proyectos en África (25,7% del total), América Latina y Caribe (23,7%) y Asia (21%), siendo implementados más del 60% de los proyectos en países de menor tamaño relativo menos desarrollados en los sectores de agricultura (30% del total), salud (27%) y vivienda (21,7%). En particular, los cuatro proyectos latinoamericanos de los que India formó parte se localizaron dentro de la región Caribe (dos en Haití, uno en Guyana y otro en Santa Lucía).

Conclusiones generales

El análisis de casos dio cuenta de las distintas *racionales* que explican las agendas económico-comerciales y político-técnicas de la cooperación Sur-Sur de China, Brasil e India en América Latina y el Caribe durante el período 2005-2015, tal como puede observarse en la tabla 11. En el caso chino se verificó una agenda

18 En 2013, de un total de 7.538 vacantes abiertas para los cursos, un 40% fueron asignadas a África, un 19% al Sur de Asia, y un 14% al Sur del Este de Asia; mientras que América Latina sólo recibió el 6%. Si se desagrega esta porción, se observa que un 3% fue destinado a un grupo de países compuesto por Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Honduras, Paraguay y Perú; un 2% a Barbados, Cuba, Dominica, Haití, Jamaica, Nicaragua, Santa Lucía y Surinam; y un 1% a Costa Rica, El Salvador y Guatemala (IDCR 2015). Los países que más recibieron vacantes anuales fueron Chile, Colombia, Perú, Ecuador, Guyana, Surinam, Cuba, Costa Rica y República Dominicana, con un promedio de entre 21 y 50 vacantes (*slot*) al año (IDCR 2015).

económico-comercial administrada a través de los préstamos no concesionales del BCD y el CHEXIM, cuyos ejes motivacionales fueron la internacionalización económico-empresarial, la búsqueda de ganancias comerciales mutuas y el desarrollo de infraestructura. Esta agenda estuvo concentrada en Venezuela, Brasil, Ecuador y Argentina, en los “nichos” de energía, infraestructura física y minería. Por su parte, la agenda político-técnica, en la órbita del MOFCOM, se concretó vía subvenciones, préstamos de interés cero y misiones técnicas, siendo sus ejes motivacionales el acorralamiento diplomático a Taiwán en la cuenca caribeña y la compensación por desequilibrios sociales en la región Andina. En la disputa con Taiwán, Beijing apoyó con subvenciones para el desarrollo de infraestructura social a países que cambian reconocimiento (Dominica, Granada y Costa Rica) y facilitó el comercio a través de misiones técnicas hacia países que no reconocen oficialmente a la República Popular como Nicaragua, Honduras, República Dominicana, Guatemala, El Salvador y Paraguay.

Tabla 11. Agendas, actores, instrumentos, motivaciones e indicadores de China, Brasil e India en América Latina y el Caribe, 2005-2015

País oferente	Variables	Agenda económico-comercial	Agenda político-técnica
China	Actores	BCD / CHEXIM	MOFCOM
	Instrumentos	Préstamos no concesionales	Subvenciones / Préstamos de interés cero / Misiones técnicas
	Ejes de motivaciones	Internacionalización económico-empresarial / búsqueda de ganancias comerciales mutuas / desarrollo de infraestructura	Acorralamiento diplomático/ Compensación por desequilibrios
	Distribución geográfica	<i>Concentrada:</i> 93% en Venezuela, Brasil, Ecuador y Argentina (países sudamericanos)	<i>Concentrada:</i> Misiones técnicas: 60% en Nicaragua, Honduras, República Dominicana, Guatemala, El Salvador y Paraguay (países que reconocen a Taiwán). Diplomacia de estadios: varios, Caribe y Costa Rica
	Distribución sectorial	<i>Nichos:</i> Energía / Infraestructura física / Minería	<i>Nichos:</i> Facilitación del comercio / Infraestructura social (estadios y edificios públicos)

País oferente	Variables	Agenda económico-comercial	Agenda político-técnica
Brasil	Actores	BNDES / Ministerio de Industria y Comercio Exterior	ABC / Ministerio de Relaciones Exteriores (Itamaraty). EMBRAPA, SENAI, FIOCRUZ
	Instrumentos	Líneas de créditos Finem del BNDES / Líneas de créditos BNDES Exim pre- y postembarque	Asistencia técnica
	Ejes de motivaciones	Internacionalización económico-empresarial / promover comercio intra-Mercosur / desarrollo de infraestructura	Compensación de desequilibrios / Diplomacia de nicho / Actor global en las Naciones Unidas
	Distribución geográfica	<i>Concentrada:</i> 53% a Argentina y Venezuela (países del Mercosur) / 22% a República Dominicana y Cuba (países del Caribe)	<i>Concentrada.</i> Países fronterizos: Perú, Paraguay, Uruguay, Surinam, Bolivia y Ecuador / América Central: El Salvador y Guatemala / Caribe: Haití, Jamaica, República Dominicana y Cuba
	Distribución sectorial	<i>Nichos:</i> Facilitación del comercio / Infraestructura física	<i>Nichos:</i> Agricultura / Salud / Educación
India	<i>Actores</i>	Eximbank	ITEC – Ministerio de Asuntos Exteriores
	<i>Instrumentos</i>	Líneas de crédito Eximbank-India	Capacitación técnica / Becas
	<i>Ejes de motivaciones</i>	Internacionalización económico-empresarial / Búsqueda de ganancias comerciales mutuas / Afinidades históricas / Desarrollo de infraestructura	Diplomacia de nicho / Comunidad epistémica / Actor global representante de países en desarrollo
	<i>Distribución geográfica</i>	<i>Concentrada:</i> 67% a Cuba, Nicaragua y Honduras (el Caribe y Centroamérica). 34% a diáspora y Commonwealth: Guyana, Surinam y Jamaica.	<i>Concentrada.</i> Centroamérica y el Caribe. Sudamérica: Chile, Argentina, Ecuador y Brasil.
	<i>Distribución sectorial</i>	<i>Nichos:</i> Infraestructura económica / Energía / Facilitación del comercio	<i>Nichos:</i> TIC / Energías renovables

Fuente: elaboración propia.

Brasil presentó una agenda económico-comercial configurada sobre los ejes motivacionales de internacionalización económico-empresarial, promoción del comercio intra-Mercosur y desarrollo de infraestructura. El BNDES y el Ministerio de Industria y Comercio Exterior, a través de líneas de créditos Finem y Exim pre- y postembarque, trabajaron en la facilitación del comercio y el desarrollo de infraestructura física, concentrando su actividad en Argentina, Venezuela, República Dominicana y Cuba. Su agenda político-técnica, en cambio, fue conducida por el Itamaraty (Ministerio de Relaciones Exteriores) y la ABC, los cuales ofrecieron asistencia técnica, teniendo como ejes motivacionales la compensación de desequilibrios, la diplomacia de nicho y la búsqueda de un mayor protagonismo brasileño como actor global en las Naciones Unidas. Esta agenda estuvo concentrada en los países fronterizos, América Central y el Caribe, en los “nichos” de agricultura, salud y educación.

Finalmente, India desplegó —aunque de manera aún incipiente— una agenda económico-comercial a través de las líneas de crédito de su Eximbank. Principalmente, esta agenda estuvo basada en las motivaciones de internacionalización de sus empresas, búsqueda de ganancias comerciales mutuas y desarrollo de infraestructura. Su epicentro estuvo en Cuba, Nicaragua y Honduras, y también, por razones históricas de afinidad, en los países miembros del Commonwealth —como Jamaica— y en los países en los que se localiza la diáspora india —como Guyana y Surinam—, centrándose en los nichos de infraestructura económica, energía y facilitación del comercio. Su agenda político-técnica, en cambio, se llevó a cabo en territorio indio a través del ITEC, teniendo como ejes motivacionales el ejercicio de una diplomacia de nicho, el estímulo a la conformación de una comunidad epistémica de “hacedores de política” y la búsqueda de posicionamiento como actor global representante de países en desarrollo. Esta actividad estuvo presente en todos los países, pero se concentró fundamentalmente en Centroamérica y el Caribe y en algunos países sudamericanos como Chile, Argentina, Ecuador y Brasil, siendo los nichos principales las TIC y las energías renovables.

El trabajo permitió, además, identificar la presencia de *patrones de diferenciación* que hacen sentido para referir a agendas con *racionales* distintos. Las agendas económico-comerciales estuvieron guiadas por motivaciones de internacionalización económica-empresarial, de promoción comercial y de desarrollo de infraestructura, siendo principalmente desplegadas en economías con capacidad para contraer endeudamiento y garantizar el reembolso a favor del comercio administrado. Las agendas político-técnicas, en cambio, persiguieron incentivos geopolíticos en países de menor tamaño relativo. Sin embargo, también se advirtió la existencia de *patrones de complementariedad* entre estas, cuando la asistencia técnica fue empleada como un mecanismo de compensación por los efectos

adversos que pudieran tener aquellas inversiones apoyadas por los préstamos no concesionales en países donde se observaban grandes desequilibrios económicos y sociales. Esto se demuestra en la presencia de China y Brasil en los países andinos, con explotaciones de hidrocarburos y minería.

Los hallazgos de este trabajo tienen algunas implicancias teóricas. El artículo señala algunas contribuciones para comprender el vínculo entre política exterior y cooperación al desarrollo, las cuales permiten iluminar los procesos de las interacciones entre el ámbito doméstico y el internacional que dan forma a las políticas exteriores de cooperación Sur-Sur. Esta investigación, además, realiza un aporte a través del desarrollo de un marco analítico para demostrar cómo agendas de diverso tipo se verifican en las variaciones de asignaciones geográficas y sectoriales de cada modalidad. En resumen, este constituye un terreno de gran potencial para la investigación en América Latina, con posibilidad de extender el camino recorrido por la literatura de las relaciones internacionales hacia nuevos horizontes. La historia reciente sobre la cooperación Sur-Sur en la región —especialmente, su ascenso a partir de 2005 y su retracción desde 2014— torna imperativos la producción de conocimiento y el debate académico sobre la problemática.

Este trabajo deja también un número importante de cuestiones sin respuesta. Primero, es necesario recolectar datos cualitativos sobre la gestión de la cooperación Sur-Sur para analizar más en detalle cómo se reproduce en América Latina la competencia entre agendas de diverso tipo y cómo afecta esto la gestión de proyectos particulares en, y más allá de, los casos seleccionados en este estudio. Segundo, con relación a la agenda económico-comercial y el papel de los bancos nacionales de desarrollo y de comercio exterior, es necesario ahondar más profundamente en indicadores que permitan analizar en detalle el impacto en el desarrollo del comercio y de las inversiones en los países receptores, y que, a la vez, posibiliten la comparación entre estos y los bancos regionales, los multilaterales y los fondos fiduciarios. Tercero, en cuanto a la agenda político-técnica y el papel de las agencias de cooperación, es importante considerar los factores que conducen a establecer complementariedades con los préstamos financieros y cómo se llevan estas a la práctica, un tema apenas tratado en este artículo. Por último, futuros trabajos deben indagar acerca de la naturaleza de los problemas planteados en este artículo desde una perspectiva comparada. Sería especialmente valioso avanzar en la comparación con otros grupos de países presentes en otras regiones en desarrollo como África y Asia. Sólo de esta manera es posible comprender en profundidad las dimensiones, los procesos y agendas de la cooperación internacional para el desarrollo en un sentido amplio.

Referencias

1. Abdenur, Adriana. E. y Danilo de Souza Neto. 2013. "La creciente influencia de China en el Atlántico Sur". *Revista CIDOB d'afers internacionals* 102-103: 169-197.
2. Agrawal, Subhash. 2007. "Emerging Donors in International Development Assistance: The India Case". *International Development Research Center*. Ottawa: IDRC. URL: goo.gl/8AfCr3
3. Alonso, José y Jonathan Glennie. 2015. "What is Development Cooperation?". 2016 *Development Cooperation Forum Policy Briefs*. No. 1. Nueva York: ECOSOC-DCF.
4. Arora, Kashyap y Rani Mullen. 2016. *India's Development Cooperation: Analysis of the Union Budget 2016-2017*. Nueva Delhi: Centre for Policy Research.
5. Ayllón, Bruno. 2013. *La cooperación sur-sur y triangular: ¿subversión o adaptación de la cooperación internacional?*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
6. Bianco, Carlos, Pablo Moldovan y Fernando Porta. 2008. *"La internacionalización de empresas brasileñas en la Argentina: estrategias y factores de atracción"*. Santiago de Chile: CEPAL.
7. BNDES Transparente. 2017. URL: https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_es/Institucional/BNDES_Internacional/index.html
8. Bräutigam, Deborah y Kevin P Gallagher. 2014. "Bartering Globalization: China's Commodity-backed Finance in Africa and Latin America". *Global Policy* 5 (3): 346-352.
9. CEPAL. 2015. *América Latina y China: hacia una nueva era de cooperación económica*. Santiago de Chile: CEPAL.
10. Chakrabarti, Milindo. 2016. "Development Compact-The Cornerstone of India's Development Cooperation: An 'Externalities' Perspective". *International Studies* 53 (1): 2-14.
11. Chand, Manish. 2013. "India's Diplomatic Tango with Latin America". *India Writes Network*, octubre 26, URL: <https://www.indiawrites.org/diplomacy/indias-diplomatic-tango-with-latin-america/>
12. Chaturvedi, Sachin. 2016. *The Logic of Sharing: Indian Approach to South-South Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
13. Chenoy, Anuradha y Anuradha Joshi. 2016. "India: From Technical Cooperation to Trade and Investment". En *The BRICS in International Development*, editado por Gu, Jing, Alex Shankland y Anuradha Chenoy, 93-117. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
14. Domínguez, Rafael. 2016. "Cooperación financiera para el desarrollo, ADN de la cooperación Sur-Sur". *Iberoamerican Journal of Development Studies* 5 (1): 62-86.
15. Duarte, Rubens. 2013. "Brazilian Cooperation Is Not a Free Lunch: An Analysis of the Interests Contained in the International Development Cooperation Strategy". *Geopolítica(s). Revista de Estudios sobre Espacio y Poder* 4 (1): 137-157.
16. Ellis, Evan. 2017. "A Shifting Trade Landscape in Latin America Favors China and Globalization. Latin America Goes Global". *Global Americans*, julio 10, URL: <https://theglobalamericans.org/2017/07/shifting-trade-landscape-latin-america-favors-china-globalization/>
17. Eximbank India. 2017. "Government of India. Line of credits statistics. 2004-15", julio 10, URL: <https://www.eximbankindia.in/lines-of-credit>
18. Feinberg, Richard. 2011. "China, Latin America, and the United States: Congruent Interests or Tectonic Turbulence?". *Latin American Research Review* 46 (2): 215-224.

19. Gallagher, Kevin P. y Margaret Myers. 2016. "China-Latin America Finance Database". Washington: Inter-American Dialogue.
20. Gallagher, Kevin P., Amos Irwin y Katherine Koleski. 2012. "The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America". *Inter-American Dialogue Report*. Washington: IAD.
21. Gallagher, Kevin P., Katherine Koleski y Amos Irwin. 2013. "Chinese Finance in Latin America: Brown or Green?". *TEMTI Series of Economic Perspectives on Global Sustainability*, EP 03-2013, TEMTI -CEESP / IUCN.
22. Gransow, B. 2015. "Chinese Investment in Latin American Infrastructure: Strategies, Actors, and Risks". En *Beyond Raw Materials: Who Are the Actors in the Latin America and Caribbean-China Relationship?*, editado por Enrique Dussel Peters y Ariel Armony, 86-116. Buenos Aires: Red ALC-China.
23. Haan, Arjan D. 2009. *How the Aid Industry Works: An Introduction to International Development*. Sterling: Kumarian Press.
24. Harris, Richard y Armando Arias. 2016. "China's South-South Cooperation with Latin America and the Caribbean". *Journal of Developing Societies* 32 (4): 508-556.
25. Hirst, Monica. 1992. "Relações Internacionais no Brasil como área de pesquisa". *Temas e problemas de Pesquisa em Ciências Sociais*, editado por Sergio Miceli, 64-74. São Paulo: IDESP.
26. Hirst, Monica. 2012. "Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em cooperação sul-sul: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau". No. 1687. Texto para Discussão. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
27. Hirst, Monica. 2013. "A presença do Brasil na Bolívia: diálogo político, vínculos econômicos e cooperação horizontal". No. 1869. Texto para Discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
28. Hongbo, Sun. 2017. "China's Aid to Latin America and the Caribbean Region". En *China's Foreign Aid*, editado por Hong Zhou y Hou Xiong, 281-324. Singapur: Springer.
29. IDCR. 2015. "50 Years of Indian Technical and Economic Cooperation". Indian Development Cooperation Research Report. Nueva Delhi: IDCR-The Asia Foundation.
30. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) y Agência Brasileira de Cooperação (ABC). 2016. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2011 – 2013*. Brasília: IPEA y ABC.
31. Kaul, Inge, Isabelle Grunberg y Marc Stern. 1999. *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. Oxford: Oxford University Press.
32. Keohane, Robert. 1988. *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*. Buenos Aires: Grupo Editor latinoamericano.
33. Kern, Alejandra y Lara Weisstaub. 2011. "El debate sobre la Cooperación Sur-Sur y su lugar en la política exterior argentina". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* 27: 83-95.
34. Kraychete, Elsa, S. 2016. "El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y la expansión de empresas brasileñas de construcción civil para América del Sur". En *¿Latinoamérica dividida? Procesos de integración y cooperación Sur-Sur*, editado por Bruno Ayllón, Michele Dolcetti-Marcolini, Enara Echart Muñoz, Elsa Kraychete, Carlos Milani, Camilo Molina, Juan Pablo Prado, Maria Soares de Lima, Javier Surasky, Ernesto Vivares y Edgar Zamora, 199-220. Buenos Aires: CLACSO.

35. Kraychete, Elsa y Rômulo Carvalho Cristaldo. 2013. "The National Bank of Economic and Social Development on the Brazilian Development Strategies: From Internal Articulation to Expansion to Latin America". *Geopolítica(s) Revista de Estudos sobre Espaço y Poder* 4 (1): 63-85.
36. Lancaster, Carol. 2007. *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
37. Lancaster, Carol. 2009. "The Chinese Aid System". *Center for Global Development*, junio 27, URL: <https://www.cgdev.org/publication/chinese-aid-system>
38. Lechini, Gladys. 2014. "Introducción". *La cooperación Sur-Sur en las políticas exteriores de Argentina y Brasil en el siglo XXI*. Rosario: UNR.
39. Lima, Maria Regina Soares de. 1986. *Political Economy of Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade, and Itaipu*. Nashville: Vanderbilt University.
40. "Lines of Credit". 2017. *Eximbank India*, URL: <https://www.eximbankindia.in/lines-of-credit>
41. Lumsdaine, David Halloran. 1993. *Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime, 1949-1989*. Princeton: Princeton University Press.
42. Lundsgaarde, Erik. 2012. *The Domestic Politics of Foreign Aid*. Londres: Routledge.
43. Lundsgaarde, Erik. 2014. "Bureaucratic Pluralism in Global Development. Challenges for Germany and the United States". *Discussion Paper 16/2014*. Bonn: DIE-GDI.
44. Malacalza, Bernabé. 2016. "Unidad y dispersión. Balance de una década de Cooperación Sur-Sur Latinoamericana en Haití". *CTT-CSS Cuadernos Técnicos de Trabajo*, vol.1. Madrid: SEGIB-PIFCSS: 251-284.
45. Malacalza, Bernabé y Miguel Lengyel. 2011. "What Do We Talk When We Talk about South-South Cooperation? The Construction of a Concept from Empirical Basis". Ponencia presentada en IPSA-ECPR Joint Conference "Whatever Happened to North-South?". Universidad de São Paulo, Brasil.
46. Malacalza, Bernabé. 2014. "La política de cooperación al desarrollo como dimensión de la política exterior desde la Teoría de las Relaciones Internacionales". *Mural Internacional* 5 (2): 163-176.
47. Malacalza, Bernabé y Miguel Lengyel. 2014. "Política exterior y Cooperación Sur-Sur al desarrollo. El caso argentino". *Diversidad y consonancia en la cooperación Sur-Sur latinoamericana*, editado por Citlali Ayala y Jesús Rivera, 43-76. México: Instituto Mora.
48. Marradi, Alberto, Nélica Archenti y Juan Ignacio Piovani. 2007. *Metodología de las ciencias sociales*. Buenos Aires: Emecé.
49. Mason, Edward Sagendorph. 1964. *Foreign Aid and Foreign Policy*. Nueva York: C. o. F. Relations Ed.
50. Meernik, James, Eric L. Krueger y Steven C. Poe. 1998. "Testing Models of US Foreign Policy: Foreign Aid During and After the Cold War". *The Journal of Politics* 60 (1): 63-85.
51. Milani, Carlos. 2017. *ABC 30 años. História e desafios futuros*. Brasília: ABC.
52. Milani, Carlos R. y Leticia Pinheiro. 2016. "The Politics of Brazilian Foreign Policy and Its Analytical Challenges". *Foreign Policy Analysis* 13 (2): 1-19.
53. Milani, Carlos y Leticia Pinheiro. 2012. *Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Río de Janeiro: Editora FGV.
54. Morgenthau, Hans. 1962. "A Political Theory of Foreign Aid". *The American Political Science Review* 56 (2): 301-309.

55. Mullen, Rani. 2013. "India's Development Assistance: Will It Change the Global Development Finance Paradigm?". Presentado en el Workshop on Innovation in Governance of Development Finance: Causes, Consequences & the Role of Law Conference. Giesen y Nueva York University School of Law.
56. National Bureau of Statistics of China. 2015. *China Statistical Yearbook 2014-2015*, URL: <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2014/indexeh.htm>
57. Naylor, William. 2017. "A Shifting Trade Landscape in Latin America Favors China and Globalization". *Global Americans*, julio 10, URL: <https://theglobalamericans.org/2017/07/shifting-trade-landscape-latin-america-favors-china-globalization/>
58. Pérez Ludeña, Miguel. 2017. "Investments in Latin America. Opportunities for Growth and Diversification". Serie Desarrollo Productivo. No.18. Santiago de Chile: CEPAL.
59. Piccone, Ted. 2016. "The Geopolitics of China's Rise in Latin America". *Geoeconomics and Global Issues Paper 2*. Washington: Brookings.
60. Pinheiro, Leticia y Gabrieli Gaio. 2014. "Cooperation for Development, Brazilian Regional Leadership and Global Protagonism". *Brazilian Political Science Review* 8 (2): 8-30.
61. PNUD. 2017. "IBSA Fund". *United Nations Office for South-South Cooperation*, julio 1, URL: <http://tcdc2.undp.org/IBSA/finance/finances.htm>
62. Russell, Roberto. 1990. *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
63. Ruttan, Vernon W. 1996. *United States Development Assistance Policy: The Domestic Politics of Foreign Economic Aid*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
64. Saggioro Garcia, Ana. 2016. "Políticas públicas e intereses privados. Multinacionais brasileiras e a cooperação na América Latina". En *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina*, editado por María Regina Soares de Lima, Carlos Milani y Enara Echart, 189-214. Buenos Aires: CLACSO.
65. Sanahuja, José A. 2011. "Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación sur-sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe". En *Las relaciones triangulares Estados Unidos, Unión Europea. América latina. Pensamiento Iberoamericano*, editado por Celestino Arenal y Mónica Hirst. Madrid: AECID-Fundación Carolina: 195-222.
66. Santander Campos, Guillermo. 2016. *Identidades e intereses de la cooperación Sur-Sur. Los casos de Chile, Venezuela y Brasil*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
67. Schraeder, Peter J., Steven W. Hook y Bruce Taylor. 1998. "Clarifying the Foreign Aid Puzzle: A Comparison of American, Japanese, French, and Swedish Aid Flows". *World Politics* 50 (2): 294-323.
68. SEGIB. 2004. *Informe sobre la Cooperación Sur-Sur*. Madrid: SEGIB.
69. Sinha, Pranah. 2011. "A Non-DAC Donor Case Study: India's Lines of Credit Programme". Birmingham University, *mimeo* julio 1, URL: <https://www.birmingham.ac.uk/Documents/college-social-sciences/government-society/idd/research/aid-data/non-dac-donor-case-study.pdf>
70. Stokke, Olav. (ed.) 1989. *Western Middle Powers and Global Poverty. The Determinants of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden*. Uppsala: The Scandinavian Institute of African Studies.
71. Tokatlian, Juan Gabriel y Federico Merke. 2013. "Instituciones y actores de la política exterior como política pública." En *Dilemas del Estado argentino: política*

- exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI*, editado por Carlos H. Acuña, 245-294. Buenos Aires: IIEP/UBA.
72. Tomassini, Luciano. 1987. "Elementos para el análisis de la política exterior". *Estudios Internacionales* 20 (78): 125-157.
73. Trinkunas, Harold. 2016. "Renminbi Diplomacy? The Limits of China's Influence on Latin America's Domestic Politics". *Geoeconomics and Global Issues Paper* 3. Washington: Brookings.
74. Van Klaveren, Alberto. 1984. "El análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas". En *Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos*, editado por Heraldo Muñoz y Joseph Tulchin, 4-49. Buenos Aires: GEL.
75. Yin, Robert K. 1994. *Case Study Research: Design and Methods (Applied Social Research Methods*, vol. 5). Beverly Hills: Sage Publications.
76. Zhang, Denghua y Graeme Smith. 2017. "China's Foreign Aid System: Structure, Agencies, and Identities". *Third World Quarterly* 38 (10): 2330-2346.
-

Bernabé Malacalza es doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, sede Argentina). Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina, con sede de trabajo en el Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Quilmes (Argentina), y profesor del Doctorado en Desarrollo Económico de esta misma universidad. Sus principales áreas de interés son la política exterior, la Cooperación Sur-Sur y la cooperación al desarrollo. Entre sus publicaciones recientes se encuentran "A Look inside an Emerging Nuclear Supplier. Advocacy Coalitions and Change in Argentine Foreign Nuclear Policy". *Third World Quarterly* 38 (10): 2295-2311, 2017, <https://doi.org/10.1080/01436597.2017.1350100>; "International Co-operation in Science and Technology: Concepts, Politics, and Dynamics in the Case of Argentine-Brazilian Nuclear Co-operation". *Contexto Internacional* 38 (2): 663-684, 2016, <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-8529.2016380200007>; y "La política de cooperación al desarrollo como dimensión de la política exterior desde la Teoría de las Relaciones Internacionales". *Mural Internacional* 5 (2): 163-176, 2014, <http://dx.doi.org/10.12957/rmi.2014.10771>. ✉ b.malacalza@conicet.gov.ar