

La Cooperación Sur-Sur y los Retos de la Declaración De París: Lecciones de la Cooperación  
China para Colombia

Investigación Diagnóstica

Presentado como requisito para optar al título de

Internacionalista

En la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:

Natalia Ojeda León

Dirigido por:

Sergio Uribe

Octubre, 2016

# **La Cooperación Sur-Sur y los Retos de la Declaración De París: Lecciones de la Cooperación China para Colombia**

## **Resumen**

*La presente investigación se propuso un examen de principios y experiencias de cooperación sur-sur a la luz del interés nacional usando como ejemplo a China. Asumiendo que dichas experiencias permiten hacer recomendaciones que aporten a la evolución del modelo colombiano de cooperación para el desarrollo, reconociendo que Colombia ha desarrollado, durante las últimas décadas, una política gubernamental en este ámbito. La investigación se basó en diferentes vertientes de cooperación internacional, como cooperación para el desarrollo y cooperación sur-sur, el presente análisis se concentró en tres de los cinco principios de la Declaración de París sobre la Efectividad de la Ayuda al Desarrollo (Apropiación, Alineación, Gestión orientada a resultados); todas obtenidas de fuentes institucionales internacionales y colombianas.*

*La presente es una investigación diagnóstica de carácter cualitativo, lo que traduce un quehacer de naturaleza evaluativa y propositiva.*

**PALABRAS CLAVE:** *Cooperación internacional; Cooperación para el desarrollo; Cooperación sur-sur; Declaración de París; Modelo de cooperación colombiano; Experiencias de cooperación china.*

## **Abstract**

*This research is intended to examine south-south cooperation principles and experiences of countries in light of the national interest using China as an example. Assuming that the Chinese experiences will facilitate the formulation of recommendations for the evolution of Colombia's model of development cooperation. Colombia has, during the last decades, began developing a government policy in this field. The analysis was developed around different concepts of cooperation, such as development cooperation and south-south cooperation: The work was focused on three of the five principles from de Paris Declaration on Aid Effectiveness (Appropriation, Alignment, Management for results); all of these obtained from international and Colombian institutional sources.*

*The present work is a qualitative diagnostic research, which is evident in the evaluative and propositive nature of its objectives.*

**KEY WORDS:** *International cooperation; Development cooperation; South-south cooperation; Paris Declaration; Colombia's development cooperation model; Chinese cooperation experiences.*

## **Introducción**

Este estudio diagnóstico busca caracterizar los modelos de cooperación sur-sur de China y Colombia para identificar lecciones del modelo chino que permitan introducir alternativas al naciente modelo colombiano. En la medida que, su carácter incipiente ha limitado los beneficios que, para Colombia, podría generar la cooperación.

El análisis del modelo chino identificará lecciones que aporten a la evolución del modelo de cooperación sur-sur colombiano. El modelo chino responde al interés nacional así como los intereses de los beneficiarios, procurando la satisfacción de los intereses de todas las partes considerando la relevancia de este tipo de cooperación frente a la tradicional para países en desarrollo.

En este sentido, se lleva a cabo recolección y análisis de datos cualitativos, por lo que se realiza un trabajo evaluativo de ambos modelos de cooperación y propositivo sobre las potenciales lecciones a aprender por parte de Colombia.

Para ello, se consultaron fuentes académicas, institucionales y gubernamentales para recolectar datos sobre los principios de la Declaración de París (cooperación tradicional), la cooperación sur-sur así como la cooperación de los países estudiados.

Se buscó identificar lecciones del modelo de cooperación chino como ejemplo para la evolución del naciente modelo colombiano, este último evidencia debilidades inherentes a su insipiente y a la naturaleza de su política estatal. Lo anterior, teniendo en cuenta tres principios de la Declaración de París considerados ajustables a las dinámicas de la cooperación sur-sur, con el fin de resaltar las ventajas de ésta para los países en desarrollo.

En otras palabras, la motivación para realizar la presente investigación se centra en el interés de recomendar medidas que faciliten la evolución de un modelo colombiano que sufre vicios por su novedad, así como debilidades características de políticas que deben ser estatales y responder al interés nacional pero que se han visto tergiversadas por intereses particulares.

## **El Interés Nacional: Esencia de la Política de Cooperación**

El interés nacional es una de las bases para el establecimiento de la política exterior y comprensión de las acciones realizadas por un Estado, como explican Evans y Jeffrey, “es una herramienta para identificar las metas y objetivos de la política exterior [...] se refiere a las determinantes básicas que guían la política estatal en relación con el ambiente externo” (1998, p.344).

Tiene en cuenta preocupaciones de seguridad, economía e ideología; con base en la identidad nacional, que ha sido evidenciado por autores como Hans Morgenthau y Samuel Huntington. De hecho, es visto como “un bien público [...] generalmente combinan preocupaciones de seguridad y materiales, por un lado, y preocupaciones morales y éticas, por el otro” (Huntington, 1997, p.35).

Al mismo tiempo, cumple una función determinante en la asignación de recursos para iniciativas del Estado en el ámbito internacional. Actuando como “una política de restricción y reconstitución dirigida a limitar la desviación [...] de recursos al servicio de intereses particulares” (Huntington, 1997, p.49). Asimismo, Morgenthau y Troitsky observan que dichos recursos destinados a la interacción internacional deben ser distribuidos racionalmente, en tanto los recursos son escasos ante multiplicidad de objetivos, exigiendo una capacidad de identificar prioridades del interés nacional.

De lo anterior, se evidencia que el interés nacional desempeña un papel relevante en la evaluación del gobierno y sus funcionarios, ya que “ponen una restricción considerable al gobierno [...] proveen a la sociedad con unos criterios estrictos para evaluar la política llevada a cabo por aquellos que toman las decisiones” (Troitsky, 2015, párr. 9). Además de asegurar una continuidad del mismo, es decir, que no sea influenciada por intereses particulares.

Teniendo lo anterior en cuenta, cabe analizar la manera en que se desarrolla la relación entre interés nacional y política de cooperación para el desarrollo de países en desarrollo.

De una parte, se encuentra el caso chino, cuya cooperación con otros países en desarrollo inicia alrededor de la década de los cincuenta y ha sido reflejo del interés nacional; ya que éste se ha interesado por el reconocimiento diplomático de la República Popular China en el contexto de la Guerra Fría caracterizado por un ambiente hostil, simultáneamente se aprovechó la promoción de estos intereses políticos para promover los económicos y comerciales alrededor del mundo. En referencia a esto, cabe destacar la aparición de la Organización de las Naciones Unidas como factor de influencia en la política exterior china. En tanto EE.UU apoyó la entrada de la China del Kuomintang (Taiwán) como miembro permanente del Consejo de Seguridad.

Igualmente, se encuentra la existencia de una serie de principios rectores de la política exterior china, declarados en 1955 y que se mantienen hasta la fecha, de manera que se ha asegurado su continuidad. Estos principios se pronunciaron en el marco de la Conferencia de Bandung, respondiendo a la iniciativa china por consolidarse como líder del mundo en desarrollo, de cara al rompimiento de relaciones con la Unión Soviética (al inicio de la década de los 50) debido a diferencias ideológicas en la interpretación del comunismo.

Además, el contexto de esta conferencia y del surgimiento del Movimiento de los No-Alineados, “los chinos reconocieron una circunscripción global que podrían liderar, y que, a cambio, podría proporcionar amigos a China de frente a la hostilidad de EE.UU y de la URSS” (Chan, 2016, p.4).

En este sentido, se demuestran prioridades del modelo de cooperación para el desarrollo chino, en coherencia con el interés nacional cuando se observan algunos proyectos relevantes de su cooperación.

Por un lado, el proyecto Tazara (1967) permite entrever la interrelación entre intereses económicos y políticos chinos. Se trató de la construcción de un ferrocarril como ruta de salida al Océano Índico para Zambia, a través de Tanzania; como alternativa a la vía construida hacia el sur durante la colonización y que recorría territorios controlados por blancos.

Esta iniciativa se dio alrededor tanto del discurso anti-colonialista y anti-imperialista, como explica Stephen Chan, “El proyecto Tazara fue relacionado con la lucha de liberación [...] destinado a traer alivio a los zambianos de su dependencia” (2016, p.6), como del interés chino por conseguir apoyo y reconocimiento para ocupar una silla en el Consejo de Seguridad de la ONU en lugar de Taiwán. Además, esta vía facilitaría y reduciría costos de salida de exportaciones zambianas hacia el oriente.

Ahora bien, es importante hacer recuento de la cooperación china.

Desde los sesenta, China priorizó la construcción de infraestructura económica y apoyo a sectores productivos de países receptores (Organization for Economic Cooperation and Development, 2013); la cooperación china de esta década se caracterizó por prestar ayuda técnica y agrícola, además de grandes proyectos de infraestructura.

De esta manera, “la experiencia de la prestación de ayuda durante este período dio forma al sistema actual de ayuda china. Por ejemplo, en muchos proyectos, China maneja todos los aspectos del desarrollo<sup>11</sup>” (Organization for Economic Cooperation and Development, 2013, p.5). Así, desde su inicio, China le dio forma a la cooperación que ofrece, de manera que se ejecuten proyectos que generen beneficio mutuo.

Más tarde, en los setenta, el sistema de cooperación chino fue ampliado geográficamente para cubrir Medio Oriente y Latinoamérica. Al mismo tiempo, inició un enfoque que asegurara el beneficio mutuo de la cooperación, mediante proyectos de cooperación que se orientaron a la efectividad de costos y el retorno económico de la inversión; en palabras de la OCDE, “estructurando proyectos de cooperación como empresas [...] que estarían en los intereses económicos de ambos” (Organization for Economic Cooperation and Development, 2013, p.5). Los ochenta, marcaron un cambio radical del sistema de cooperación chino por cuestiones internas. Para entonces, China debió enfrentarse a efectos de la Revolución Cultural (1966-1976) como la destrucción material e intelectual del país, por lo que debió dejar de lado su papel

---

<sup>11</sup> Refiriéndose al control del proceso desde la propuesta de proyectos hasta su ejecución, incluyendo la planeación y financiación.

oferente de cooperación para convertirse en “recipiente neto de ayuda” (Organization for Economic Cooperation and Development, 2013, p.6), con el fin de costear la reconstrucción de la economía afectada por la Revolución Cultural.

Para la década de los noventa, China vivió una transición de economía planificada a economía de mercado abierto bajo un modelo socialista. Asimismo, su modelo de cooperación se orientó hacia un modelo basado en empresa para asegurar la sostenibilidad de sus iniciativas.

En esta década se crea el Fondo de Ayuda al Exterior para empresas conjuntas y proyectos de cooperación (1993), para organizar el uso de ingresos por el pago de préstamos libres de interés para apoyar pequeñas y medianas empresas chinas en proyectos conjuntos con empresas locales. Igualmente, para 1994 se crea el Banco de Exportaciones e Importaciones Chino (Exim Bank China), introduciendo préstamos concesionales al programa de cooperación chino.

De esta manera, la década iniciada en 2000, “la distinción entre la cooperación, el comercio y la inversión es a menudo borrosa” (Organization for Economic Cooperation and Development, 2013, p.11). Ejemplo de ello, es el hecho de que para 2010 China se convirtió en el mayor socio comercial del continente africano, en una relación donde predominan exportaciones africanas de materias primas y recursos energéticos con una importación de productos finales de valor agregado chinos, promoviendo el interés mutuo.

Igualmente, China aumentó su participación internacional en temas relacionados con cooperación y comercio, con su entrada a la Organización Mundial del Comercio en 2001.

Muestra de esto es el impulso de iniciativas como la creación del Banco BRICS para ayudar a financiar proyectos y deuda de países en desarrollo, planteando una alternativa al Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional. Como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, alternativa al Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica, en el cual se excluye a China, y, foros de cooperación regionales, tales como Foro de Cooperación China-África (2000) y Foro CELAC-China con Latinoamérica y el Caribe (2005).

De manera que, este país impulsa una estructura institucional para la cooperación al desarrollo, asegurando oportunidades para explotar el beneficio mutuo.

De otra parte, cabe destacar el desarrollo tardío en el caso colombiano. Si bien la cooperación internacional entró en auge en la post-Segunda Guerra Mundial (1945), la institucionalización para su administración en Colombia no ocurre hasta 1968. En este año se crea—en el marco del Departamento Nacional de Planeación (DNP)—la *Unidad de Proyecto Especiales y Crédito Externo*, que entre sus funciones contaba con la tarea de “coordinar el financiamiento externo de los planes de desarrollo y la asistencia externa en Colombia” (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2008, p.25).

Más tarde, en 1974 se creó la *División de Cooperación Técnica*, adscrita al Subjefe del DNP. Esta se encargó de estudiar necesidades de ayuda técnica externa, evaluar políticas y modalidades de cooperación extranjera, además de coordinar la preparación de proyectos de cooperación exterior para que respondieran a “metas de política económica del gobierno y los planes de desarrollo” (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2008, p.25).

A mediados de los noventa, se crea la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional-ACCI (1996), reemplazando la *División de Cooperación Técnica* del DNP.

Durante el gobierno del presidente Pastrana, se suscribió la ACCI al Ministerio de Relaciones Exteriores y se le dio prioridad al proceso de paz, lo que determinó la naturaleza de la demanda colombiana de cooperación bajo la consigna *Diplomacia para la paz*. Así, se desarrolla el *Plan Colombia* (1999), “como una estrategia integral diseñada para consolidar en el mediano y largo plazo condiciones de reconciliación, paz y desarrollo social” (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2008, p.27). Hasta estos años, el orden institucional colombiano se concentraba alrededor del país como beneficiario de cooperación aún cuando esporádicamente, vía agencias especializadas como el SENA, brindaba apoyo muy limitado a países amigos.



En 2003, bajo el gobierno del presidente Uribe, se adscribe la ACCI al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, evidenciando el giro de la cooperación hacia una dependencia presidencial, donde “el Presidente de la República, como rector de la política exterior del país, establece los lineamientos y las prioridades en la materia” (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2008, p.27).

Más tarde, en 2005 se fusionan la ACCI y la Red de Solidaridad Social para crear la *Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional* (Acción Social).

Con la presentación de la Estrategia Nacional de Cooperación de este gobierno, se evidencia la prioridad que se da a la lucha contra grupos al margen de la ley y narcotráfico como su fuente de financiación, en tanto “está orientada hacia la consecución del apoyo necesario para atacar los elementos que contribuyen a la continuación de la violencia y su degradación, responder al impacto que genera sobre la población civil, en especial los grupos más vulnerables, y apoyar la creación de condiciones que permitan generar crecimiento económico y desarrollo social” (Presidencia de la República, 2005, p.7). Colombia definió con mayor precisión su papel, su objetivo y concentro sus esfuerzos como donante.

De manera que, se orientó el Plan Nacional de Desarrollo y la cooperación internacional al fortalecimiento de la fuerza pública para combatir grupos al margen de la ley y narcotráfico, de acuerdo al interés del gobierno de turno.

Para 2011, bajo el gobierno del presidente Santos, se cambia el nombre de Acción Social a *Agencia Presidencial de Cooperación Internacional en Colombia* (APC-Colombia), manteniéndola bajo el Departamento Administrativo de la Presidencia.

Bajo este gobierno, se impulsa tanto la diversificación de la cooperación con especial énfasis en el posicionamiento de Colombia como donante, como se prioriza la búsqueda de apoyo para la negociación de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el post-conflicto.

Alrededor del 2012, el país fue reconocido como uno de renta media por el incremento de su PIB, lo que resultó en una reducción de su carácter de receptor y la posicionó como país donante hacia otros países en desarrollo.

Si bien en años anteriores su agenda de cooperación se concentró en el tema del conflicto y el narcotráfico, la excesiva diversificación temática de la agenda tuvo dos efectos para el país. Aunque logró un cambio de la imagen internacional, implicó mayor fragmentación de los limitados recursos de la APC-Colombia para realizar iniciativas.

Todo lo anterior, se puede identificar con una ausencia de interés nacional claro, que se refleja en el cambio de prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional cada cuatro años, de acuerdo al cambio de gobierno. Por ejemplo, pasar de la prioridad del combate contra los grupos armados al margen de la ley y el narcotráfico hacia una prioridad por las negociaciones de paz y la agenda de la promoción del desarrollo social, en tan solo ocho años.

De igual forma, cuenta con diferentes ejes de cooperación con el Caribe, Mesoamérica, África y el Sudeste Asiático. Es decir, los limitados recursos de cooperación colombianos son dirigidos a varias regiones en diferentes temáticas, evidenciando una falta de focalización y priorización del interés nacional.

A la par, se encuentra que las iniciativas de cooperación colombianas se definen por su carácter solidario, por encima de iniciativas que resulten en beneficio mutuo tangible. Tal debilidad es atribuible a la naturaleza presidencial (personalista) lo que conduce a una falta de claridad sobre elementos que comprenden el interés nacional, que deberían establecerse como elementos fijos en planes de desarrollo y estrategias de cooperación, independientemente del cambio de gobierno.

De esta manera, la ausencia de interés nacional claro, como factor esencial afectando el comportamiento internacional del país, incluyendo dinámicas de cooperación para el desarrollo; en tanto Troitsky explica que “La ausencia de la nación muy probablemente significará la

carencia de intereses nacionales relevantes, solo una serie de intereses legítimos, pero privados y transitorios [...] Estos intereses apenas podrán asegurar la continuidad de la política exterior incluso si el ambiente internacional se mantiene estable” (2015, párr. 22-23).

### **El Modelo de Cooperación Chino: Entramado de Lecciones y Ejemplos**

Los principios que rigen el sistema de cooperación chino para el desarrollo son muestra de la continuidad la que se ha realizado a la vez que ha perseguido sus intereses.

El gobierno chino reconoce como principios esenciales de cooperación: no imposición de condiciones políticas, no interferencia en asuntos internos y respeto por el derecho a elegir independientemente su modelo de desarrollo; que traducen a principios de oferta: respeto mutuo, igualdad, promesa de mantenimiento y beneficio mutuo.

Al mismo tiempo, estos valores centrales de cooperación obedecen a la filosofía china establecida en los *Ocho Principios para la Ayuda Económica y la Asistencia Técnica* (introducidos por el ex-primer ministro Zhou Enlai, 1964). De éstos, se destacan igualdad y beneficio mutuo, respeto por la soberanía, préstamos de bajo interés, ayuda a países en su desarrollo independiente, priorizar proyectos con resultados rápidos, asegurar apropiación de tecnologías transferidas, entre otros (Organization for Economic Cooperation and Development, 2012).

Igualmente, la OCDE identificó factores considerados relevantes por el gobierno chino en el establecimiento de relaciones de cooperación, que dan centralidad al beneficio mutuo: 1) Relevancia de negociaciones y acuerdos vigentes (bilaterales, multilaterales y regionales); 2) Lazos económicos, históricos, culturales o lingüísticos; 3) Petición de ayuda por parte del receptor.

De esta manera, se evidencia que el modelo de cooperación chino prioriza el principio del beneficio mutuo, en tanto considera la cooperación como parte del establecimiento de relaciones comerciales y demostración de “una resistencia considerable a la noción de una relación

donante-recipient” (Pickup, 2012, p.9). Es decir, se hace cooperación que beneficia a ambas partes, con una relación de igualdad.

Esto, se puede contrastar con dinámicas derivadas de la *apropiación* y la *alineación* de la Declaración de París, en tanto éstas contemplan el rol central de países beneficiarios y donantes esenciales para la cooperación, pero mantienen la diferenciación entre el estatus y el intereses de los diferentes países involucrados; mientras que, la cooperación china se ha enfocado en impulsar la horizontalidad, busca la igualdad entre socios en desarrollo mediante una política exterior que busca una China líder del mundo en desarrollo y que entiende los retos del desarrollo. Al mismo tiempo, esta actitud aumenta la confianza de los países beneficiarios.

Sumado a esto, la definición concreta del interés nacional ha permitido desarrollar una política de cooperación al desarrollo clara, que no sólo beneficia a receptores de cooperación sino que responde a intereses chinos.

Ahora bien, es importante observar a los actores que participan en la cooperación, ya que revelan la manera en la que aseguran la satisfacción del interés nacional, al mismo tiempo que impulsan el desarrollo de otras naciones.

El Ministerio de Comercio es principal encargado de la cooperación desde su *Departamento de Ayuda a Países Extranjeros*, que se ajusta a decisiones y lineamientos establecidos por el Consejo de Estado (máxima autoridad de gobierno). Éste se encarga de llevar a cabo análisis de factibilidad de proyectos propuestos, coordinar procesos de identificación de agencias de implementación chinas, revisar proyectos y es responsable de subsidios.

El Ministerio de Relaciones Exteriores se encarga de “asegurar que la programación de ayuda internacional sea conforme con la política exterior china, aconsejando al Ministerio de Comercio” (Partnership & Business Development Division, 2007, p.6), además de organizar la negociación y administración de ayuda humanitaria.

También, se encuentra una línea de ministerios (generalmente: Agricultura, Educación, Salud y Comunicaciones), en tanto “el Ministerio de Comercio recluta ministerios específicos por sector [...] según sean necesarios para entregar la asistencia para el desarrollo” (Partnership & Business Development Division, 2007, p.7).

Igualmente, el Comité Central de la Oficina de Enlace Internacional del Partido Comunista, se encarga de mantener canales diplomáticos con partidos afines alrededor del mundo y aporta mecanismos de vigilancia y dirección de proyectos.

De igual forma, otras entidades participan en la ayuda internacional china:

- Ministerio de Finanzas: establece presupuestos para la ayuda internacional y asignar los fondos.
- Organizaciones de servicio afiliadas con el gobierno (Centro de Cooperación Internacional): realiza talleres y programas de entrenamiento para oficiales extranjeros e investigadores de las reformas económicas chinas, sus estrategias de integración internacional y buenas prácticas.
- Comisión Nacional de la reforma del desarrollo: revisa propuestas de desarrollo económico de gran escala para asegurar que se acojan a los planes macroeconómicos gubernamentales (anuales y quinquenales).
- Ministerio de Defensa Nacional: la Oficina de Asuntos Exteriores coordina el trabajo de ayuda internacional de las fuerzas armadas y participa en la asistencia humanitaria.
- Banco de Exportaciones e Importaciones: coordina recursos.

El gobierno chino ha asegurado el cumplimiento del interés nacional por medio de la cooperación, tratándose de un país con un sector privado limitado y academia suscrita al gobierno de partido único. La evidencia demuestra que la cooperación sur-sur china se ha enfocado en satisfacer sus intereses de crecimiento y desarrollo e impulsar su influencia internacional.

Se ha impulsado la internacionalización de empresas estatales que han sido actores centrales de la cooperación china.

En otras palabras, el sistema de cooperación chino es dominado por el partido único y buena parte de las instituciones involucradas están supeditadas al mismo. Por lo que, si bien existe un

pequeño sector privado que ha llegado al continente africano, éste no se relaciona con la oferta de cooperación china.

La cooperación técnica de la República Popular China tiende a una priorización geográfica. El Libro Blanco sobre cooperación evidencia que, desde los cincuenta, África ha sido principal receptor de cooperación sur-sur, sin dejar de lado otras regiones como Asia y Latinoamérica.

Algunos autores argumentan que “Aunque China no parece tener una aproximación regional específica en su Cooperación Sur-Sur, más de la mitad de su ayuda exterior fue dirigida a África, subrayando los intereses de Beijing en profundizar sus lazos económicos y comerciales con el continente” (Hayashikawa, 2015, párr. 7).

Según el Libro Blanco 2011, entre 1950 y 2009, la ayuda china se repartió así:

- África: 45.7%
- Asia: 32.8%
- Latinoamérica: 12.7%
- Oceanía: 4%

También, evidencia la evolución de la cooperación que, entre 2010-2012, incrementó hacia África además de incluir nuevas regiones del mundo. A saber (Knudsen, 2015):

- África: 51.8%
- Asia: 30.5%
- Latinoamérica: 8.4%
- Oceanía: 4.2%
- Europa: 1.7%
- Otros: 3.4%

Así pues, se hace patente que China le ha dado prioridad a África, siendo ésta la receptora de más de la mitad de los recursos destinados a la cooperación para el desarrollo. Sabiendo que, China prioriza el beneficio mutuo como motivo de cooperación, lo que no sólo fomenta la ayuda a otros países sino que obedece al interés nacional.

Por ejemplo, en el caso africano, AFRODAD<sup>2</sup> identifica intereses de ambas partes en el establecimiento de relaciones de cooperación:

Por un lado, los intereses chinos se pueden definir como búsqueda de fuentes estables de recursos energéticos para satisfacer la creciente demanda que exige el desarrollo chino. Así mismo, ese interés se deriva de la búsqueda de aliados para votaciones en organizaciones multilaterales, tales como la ONU, para impulsar sus iniciativas y promover sus principios.

Finalmente, existe interés en expandir mercados para ciertos sectores manufactureros chinos, hay un interés comercial dentro de los límites que representan las economías africanas como “Incubadora para corporaciones transnacionales propiedad del Estado” (African Forum and Network on Debt and Development, 2010, p.44).

Por otro lado, el interés africano se refleja en un incremento significativo de exportaciones—99% en 10 años—. Sumado a la construcción de infraestructura para el desarrollo, como transporte y comunicaciones mediante inversión rápida.

Asimismo, la ayuda china se caracteriza por la facilidad de pago de préstamos libres o con interés muy bajo por medio del *Modelo de recursos por infraestructura*, donde “el pago por el préstamo para el desarrollo de infraestructura se hace en términos de recursos naturales” (Sharma, 2016, párr. 9), lo que incrementa el atractivo de la misma para países con abundantes recursos naturales.

De igual forma, las relaciones comerciales y cooperación con China le han dado al continente—según AFRODAD—margen de maniobra, en el que cuentan con posibilidades de negociar con China y rechazar ofertas condicionadas de países occidentales y donantes tradicionales.

En el mismo sentido, se encuentra la cooperación china en Latinoamérica, donde se ha dado en torno al interés por recursos petroleros y mineros. Mediante el *Modelo de recursos por*

---

<sup>2</sup> El Foro y Red Africana sobre Deuda y Desarrollo: organización de la sociedad civil establecida como plataforma regional y organización para hacer presión para la cancelación de la deuda y otros temas sobre deuda africana. Busca influenciar gobiernos africanos en el establecimiento de políticas y prácticas que tiendan al desarrollo sostenible y erradicación de la pobreza.

*infraestructura* mencionado, China se consolidó como segundo socio comercial del continente además de asegurar un acercamiento a países con gobiernos afines, tales como Argentina, Brasil y Venezuela.

Ejemplo de esto, el Plan de Cooperación de los Estados Latinoamericanos y Caribeños-China (2015-2019), donde se destinaron fondos y líneas de crédito por USD\$65 mil millones (Domínguez Martín, 2015, p.15).

De esta manera, se evidencia no sólo la satisfacción del *interés y beneficio mutuos*, sino que se da relevancia al principio de la Declaración sobre la *gestión orientada a resultados*, ya que la política de desarrollo persigue el logro del interés nacional chino, política que ha permitido—a lo largo de los años—impulsar los intereses económicos y políticos del país.

Además, cabe recalcar que China, si bien no se ha preocupado por la medición exhaustiva de resultados, ha llevado a cabo proyectos cuyo impacto a corto plazo es evidente razón por la que es una ayuda atractiva para los beneficiarios, a la vez que es relevante para los intereses chinos.

Otro aspecto de la cooperación China es la manera en que se realiza, la falta de condicionalidad política y facilidad de pago, la hacen más atractiva en actividades como (Knudsen, 2015):

- Proyectos de infraestructura de gran escala
- Ayuda en bienes y materiales (commodity aid)
- Proyectos de cooperación técnica
- Cooperación para el desarrollo de recursos humanos
- Voluntariados
- Alivio de la deuda

China ofrece variedad de modalidades, desarrollando un sistema de cooperación sur-sur que no sólo atiende intereses de los beneficiarios sino que alimenta su crecimiento económico, convirtiéndose en ejemplo para países en desarrollo; como afirma Chahoud, “El desarrollo extraordinariamente dinámico de China es visto por muchos países en desarrollo como un modelo ejemplar” (2007, p.2).



De esa manera, China ha expandido su influencia internacional como socio del sur en desarrollo, ofreciendo ayuda rápida y atractiva además de convertirse en ejemplo de crecimiento y desarrollo, facilitando una posición de liderazgo en el sur.

Así, la priorización geográfica y las formas en que se realiza la cooperación, la han convertido en una oferta llamativa para países en desarrollo, al tiempo que han promovido la satisfacción de los intereses nacionales, en tanto “la Ayuda externa china está [...] atada a la facilitación de intereses comerciales directos del estado [...] es a menudo difícil separar Ayuda de inversión” (African Forum and Network on Debt and Development, 2010, p.48).

Una vez más, se evidencia el contraste con las dinámicas de la Declaración de París, que se caracteriza por la imposición de condiciones a países receptores y de formas de medición. Mientras que el modelo de cooperación sur-sur chino, deja de lado la imposición de condiciones políticas para ofrecer una ayuda rápida que responda al interés y beneficio mutuos.

A continuación, se analizarán las áreas en las que China lleva a cabo proyectos de cooperación, para comprender cómo éstas interesan a los receptores y responden al interés nacional.

Teniendo en cuenta que el gobierno chino estableció el plan quinquenal *Going Global* (2006-2010), con el fin de “garantizar el suministro de energía y recursos, así como internacionalizar las empresas chinas [...] la ayuda exterior que China ofrece está estrechamente vinculada con la inversión en otros países” (Lo Brutto & González, 2015, p.9), se hace patente que la cooperación se enfoca en la satisfacción del interés nacional.

El Libro Blanco especifica que las áreas principales de acción de China en cuanto a proyectos de cooperación son infraestructura y sectores productivos (Sharma, 2016). A continuación, se muestra la distribución temática de proyectos de cooperación 2010-2012 (Knudsen, 2015):

- Infraestructura económica: 44.8%
- Infraestructura social y pública: 27.6%
- Bienes y materiales: 15%
- Desarrollo de recursos humanos: 5.8%
- Industria: 3.6%

- Agricultura: 2%
- Ayuda humanitaria: 0.4%

Con este enfoque, no sólo se beneficia al país receptor sino que contribuye al establecimiento de fuentes de recursos y socios en organismos internacionales para China. Por ejemplo, el apoyo al sector agrícola promueve la capacidad de producción y comercio del país receptor, que más tarde se convierte en fuente de recursos agrícolas, además del establecimiento de relaciones favorables.

Igualmente, es importante destacar la naturaleza de proyectos de cooperación china. Ya que es uno de sus atractivos, que procuran ejecución rápida y facilidad de pago.

Anteriormente, se mencionaron diferentes formas de cooperación sur-sur china, sin embargo, cabe detallar cómo se reparte la cooperación financiera por área temática. El Libro Blanco 2014 establece que, entre 2010-2012, China entregó USD\$14.41 billones en tres tipos de cooperación financiera (Information Office of the State Council, 2014):

- Subsidio: 36.2%. Enfocado en construcción de bienestar social, cooperación para el desarrollo de recursos humanos, cooperación técnica, asistencia de emergencia y asistencia humanitaria.
- Préstamos libres de interés: 8.1%. Destinado a construcción de instalaciones públicas y mejora del bienestar social.
- Préstamos concesionales: 55.7%. Dirigidos a ayudar a países recipientes para realizar proyectos de manufactura e infraestructura, abasteciendo plantas completas, maquinaria y electrónicos.

Es relevante tener en cuenta que “China ha enfatizado en proyectos tangibles específicos como caminos, puentes, líneas de ferrocarril, escuelas, hospitales, zonas de exportación, préstamos libres (o virtualmente libres) de interés, intercambios de proyectos-por-recursos” (Hyman, 2011, p.17), a los que países beneficiarios se han visto atraídos debido a los beneficios inmediatos.

En el caso africano, la cooperación china se ha dado en áreas de transporte, electricidad, comunicación, tecnología, conservación del agua y gerencia, que complementan bien sus

intereses e inversiones en sectores extractivos (African Forum and Network on Debt and Development, 2010). En Latinoamérica, según refleja el tipo de proyectos realizados, sus intereses están enfocados en sectores extractivos (minería, petróleo y gas) y producción agrícola (Lo Brutto & González, 2015).

Aunque hay un grado de diversificación temática de la agenda de cooperación sur-sur, se debe enfatizar que las áreas en que coopera China se relacionan directamente con la promoción de su interés nacional, por lo que impone condicionalidades económicas. Además de la abundancia de recursos con los que cuenta el gobierno chino para realizar proyectos, tanto del Ministerio de Comercio como empresas estatales.

Lo anterior, sin dejar de lado que la cooperación llevada a cabo por donantes tradicionales también implica condicionalidades, tanto políticas como económicas. No sólo está condicionada a la compra de bienes y servicios del donante, sino que incluye condiciones sobre la situación política y social.

De esta forma, el modelo chino enfatiza la persecución de horizontalidad y beneficio mutuo, manteniendo las condiciones económicas al mínimo, de manera que facilita el proceso para el beneficiario mientras satisface su interés nacional. En contraste, *apropiación y gestión orientada a resultados* chocan, en tanto la búsqueda de medición y resultados puede perjudicar el proceso de apropiación del beneficiario.

En esta línea de ideas, se observarán entidades participantes en la cooperación china. Ya que, se encuentra una captación por parte de entidades estatales debido a la naturaleza del sistema de partido único. Se evidencian dos instancias dentro de las asociaciones chinas sobre cooperación sur-sur.

Por un lado, Jing Gu hace un estudio del pequeño sector privado que llega a África, donde argumenta que estas empresas “actúan de manera autónoma al marco de la política del gobierno chino” (Gu, 2009, p.572) y tienden a aproximarse a sectores diferentes a aquellos asociados con

empresas estatales, tales como procesamiento de alimentos, inmuebles, manufactura, confección de textiles, farmacéuticos, servicios y algunos sectores agrícolas.

Por otro lado, se encuentran asociaciones con entidades internacionales. China no sólo coopera con donaciones y envío de profesionales a través de agencias adscritas a la ONU, sino también con bancos de desarrollo en Asia, África, América y el Caribe para canalizar capital hacia infraestructura, protección ambiental, educación y salud (Information Office of the State Council, 2014). De forma que, amplía canales de cooperación y negociación internacional, en beneficio de intereses chinos.

Más aún, hace parte de la iniciativa *Aid for Trade*<sup>3</sup>, que busca “permitir que los países en desarrollo utilicen el comercio de manera más efectiva para promover su crecimiento y reducir la pobreza [...] Una fuerte apropiación del país, coordinación, alineación y armonización son particularmente importantes para la efectividad” (Hayashikawa, 2015, párr. 8). De manera que, se refuerza la base del sistema chino, que procura por la satisfacción del interés mutuo.

A continuación, se analiza la manera en que China aplica principios de la Declaración de París tenidos en cuenta en este trabajo. A pesar de que China no hace parte de ésta, si ha participado en diálogos sobre la efectividad de la cooperación internacional.

Primero, la apropiación está entre los factores que China reconoce como esenciales para la efectividad en el Libro Blanco, considerando que apropiación y respeto mutuo son clave en la cooperación. Además, la iniciativa *Aid for Trade*, afirma la inclusión del comercio dentro de la política de cooperación del receptor como eje del funcionamiento (es decir, apropiación); entendida como interés mutuo y horizontalidad, siendo éstos eje del modelo chino.

Asimismo, China se caracteriza por una política de igualdad, diferenciándose de donantes tradicionales y estableciéndose como socio del desarrollo que entiende las necesidades del desarrollo. Como afirma Chahoud, “incluso observadores críticos realistas ven la cooperación

---

<sup>3</sup> Aid for Trade es una iniciativa de la OCDE que busca ayudar a los países en su desarrollo por medio del fortalecimiento de capacidades e infraestructura comerciales. Incluye asistencia técnica (capacidades de comercio y negociación), infraestructura (construcción de vías, puertos y telecomunicaciones), capacidad productiva (inversión en industrias para la diversificación y desarrollo de ventajas comparativas) y asistencia para el reajuste (ayuda con costos asociados con reformas de tarifas y términos de intercambio) (World Trade Organization, s.f.).

económica china como más apropiada para las condiciones locales porque es menos burocrática [...] y también menos costosa” (Chahoud, 2007, p.2).

Así pues, con una política que promueve la horizontalidad entre socios del desarrollo, China impulsa la apropiación en un sentido más amplio, más allá de la diferenciación donante-recipiente, evitando la imposición de condiciones políticas.

Segundo, la alineación se hace patente en principios del modelo chino como no interferencia en asuntos internos, no imposición de condiciones políticas y respeto por la libre elección del modelo de desarrollo. Como explica Lancaster, “Ellos, claramente, no quieren ser identificados como otro miembro del club de ayuda de los países ricos. Por razones políticas quieren proyectar una imagen distintiva [...] de cooperación sur-sur, de un entendimiento especial y la simpatía que viene de compartir los problemas” (2007, p.5).

Además, el enfoque comercial entre socios iguales del desarrollo obliga a China a alinearse con prioridades nacionales de los receptores, para mantener relaciones de intercambio estables.

Reflejando el interés mutuo característico de la cooperación sur-sur se deriva de la horizontalidad de los socios que resulta fructífera para todas las partes involucradas en la cooperación.

Tercero, la gestión orientada a resultados se ve reflejada en la prioridad que se otorga a resultados inmediatos. El Libro Blanco reconoce que, dentro de los factores centrales para la efectividad se encuentran: entrega de resultados tangibles en tiempo determinado y se percibe la satisfacción como medida de impacto. Tanto así, que “la fortaleza china en la CSS [cooperación sur-sur] incluye la priorización del pago de la ayuda y la ejecución por encima de la transparencia y el monitoreo pos-proyecto” (Sharma, 2016, párr. 9).

Sin embargo, se debe tener en cuenta que la ayuda china “es parte de un paquete más amplio de inversión y acuerdos comerciales con gobiernos recipientes y, sencillamente, no se está separando la ayuda [...] de la promoción de exportaciones y de los gastos de inversión”

(Lancaster, 2007, p.2), lo que si bien dificulta discernir si existe una gestión para resultados—en términos de la Declaración de París—, asegura su buena administración en la medida que afectan el éxito de inversiones y comercio internacionales.

Teniendo esto en cuenta, se demuestra la prioridad que China otorga al interés nacional para determinar iniciativas de cooperación sur-sur, lo que ha reflejado en el interés mutuo como principio esencial.

Dichas iniciativas responden al interés de alimentar el crecimiento nacional con recursos e influencia internacional, así como consolidar el liderazgo en el sur. Como se evidencia en la priorización temática y geográfica de la cooperación; recordando que África y Latinoamérica, dos principales beneficiarias, se han convertido en importantes fuentes de recursos, así como China en un socio comercial relevante.

Si bien hay un grado de diversificación temática, ésta se orienta a satisfacer el interés nacional, siendo China uno de los principales donantes de cooperación sur-sur.

Convirtiéndose en una nueva opción como fuente de cooperación, con ayuda rápida y facilidad de pago. China se ha consolidado como socio en igualdad de condiciones y ofrece un margen de maniobra a los receptores frente a condiciones políticas impuestas por donantes tradicionales.

### **El Modelo de Cooperación Sur-Sur Colombiano: Un Reto de Interés Nacional**

Para darle una mirada a la lógica bajo la que opera la cooperación colombiana para el desarrollo, es pertinente aproximarse a los principios que determinan su comportamiento. El Manual de Acceso a la Cooperación, establecido por APC-Colombia, precisa principios rectores de la cooperación sur-sur de la siguiente manera:

La Cooperación Sur-Sur es para Colombia un instrumento privilegiado de política exterior, que se utiliza para promover la generación de agendas positivas [...] Consiste en una cooperación basada en la horizontalidad, la solidaridad y el interés y beneficio mutuos, destinada a abordar conjuntamente los desafíos del desarrollo (Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional de Colombia, s.f., p.9).

Los principios rectores de la cooperación sur-sur son apropiados, al mismo tiempo que se considera la solidaridad como elemento esencial. Es decir, APC-Colombia retoma principios que distinguen a la cooperación sur-sur, como el establecimiento de relaciones de cooperación entre actores con un nivel de desarrollo similar, cuya finalidad es beneficiar a ambas partes involucradas, obedeciendo a la horizontalidad (interés y beneficio mutuos).

Adicionalmente, considera el principio de solidaridad, traducido en ayuda con carácter desinteresado. Éste ha sido el valor que ha primado, no sólo por falta de beneficio mutuo con otros países del sur, sino por limitaciones presupuestarias que obligan a llevar a cabo actividades de pequeña escala.

Así, la cooperación sur-sur ha sido una herramienta de internacionalización para Colombia, en tanto se ha caracterizado por ser predominantemente solidaria, sin establecimiento de relaciones comerciales resultantes de estos esfuerzos.

En segundo lugar, es importante observar las entidades involucradas en la organización y administración de la cooperación. La Agencia Presidencial de Cooperación de Colombia (APC-Colombia), pone en evidencia el carácter gubernamental—no estatal—en aspectos estructurales tanto de esta entidad como de las bases de las que ésta deriva sus lineamientos de acción.

Por un lado, el Consejo Directivo de la APC está conformado por su director y los directores de las subdirecciones (Demanda, Oferta, Coordinación interinstitucional, y, Administrativa y financiera), representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Dirección Nacional de Planeación y tres representantes nombrados por el Presidente (Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional de Colombia, s.f.).

Excluyendo a representantes de la sociedad civil, academia, entidades territoriales y sector privado. Igualmente, Rafael Grasa afirma que “El legislativo nacional tiene un gran déficit de participación en la elaboración, seguimiento y evolución de la política pública de cooperación al desarrollo” (2014, p.40).

Además, la denominación “presidencial” de la agencia devela una debilidad fundamental del modelo colombiano, el carácter gubernamental de una política pública que afecta de manera directa los intereses de toda la nación y, por tanto, debería ser de naturaleza estatal.

De manera que, existe una exclusión de grupos relevantes del país, lo que dificulta la definición de un interés nacional y, por ende, obstruye el diseño de una política de cooperación.

Por el otro lado, se encuentra que las prioridades de cooperación del país, tanto como receptor como donante, se derivan del Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional, dado que ambos documentos son propios de cada gobierno, ellos cambian prioridades con cada cambio en la casa de Nariño, para ajustarse a intereses de la administración de turno, lo que afecta el establecimiento de políticas estatales estables.

Tal como resume Grasa, “uno de los problemas del desarrollo y de la cooperación al desarrollo es la discrepancia entre el tiempo largo del ciclo de planeación e implementación del desarrollo (entre 8 y 15 años) y los ciclos cortos derivados de esa garantía de la democracia que es la celebración regular de elecciones en los diferentes niveles políticos de toma de decisiones” (2014, p.41). Este cambio constante de los principales documentos de ruta del desarrollo nacional—y guía de políticas públicas—evidencian la ausencia de comprensión de elementos esenciales del interés nacional.

De igual manera, Rafael Grasa encuentra que en Colombia existe una comprensión deficiente de la cooperación sur-sur, en tanto no hay una diferenciación clara entre lo que comprende cooperación internacional y cooperación al desarrollo. Argumenta que el concepto de ésta “parece estar demasiado subordinado a los objetivos de política exterior y tener escasa focalización geográfica y sectorial, y prestar poca atención a actores que no sean administración central” (Grasa, 2014, p.36).



Esto se puede derivar del carácter incipiente de la cooperación colombiana y que se suma a la ausencia de una comprensión del interés nacional, dificultando el establecimiento de prioridades y metas pertinentes.

Además, la falta de definición de elementos centrales del interés nacional resulta en una política de cooperación disgregada de cara a una agenda internacional compleja tanto en términos de demanda como de oferta (cambio climático, provisión servicios, seguridad internacional, crimen internacional, violencia interna y actividades ilícitas, salud y sanidad, apertura comercial, comercio equitativo, etc.).

De este modo, se dificulta el cumplimiento de principios de cooperación, ya sea los de la Declaración de París o de la cooperación sur-sur, ya que la política de cooperación colombiana carece de intereses definidos y sus iniciativas reflejan la inmadurez de su modelo de cooperación.

En tercer lugar, se debe tener en cuenta las regiones a las que se dirige así como su priorización, en tanto esto permite identificar tendencias sobre la cooperación.

La Dirección de Oferta de Cooperación de la APC reporta que la suma destinada a la cooperación sur-sur en 2016 fue COP\$16,875,000,000 repartidos entre El Caribe, Mesoamérica, Sudamérica, África, Oriente Medio y Asia, a saber (Dirección de Oferta de Cooperación, 2015):

- Asia: COP\$2,854,788,402 (26%)
- Mesoamérica: COP\$2,321,108,795 (21%)
- Caribe: COP\$1,932,136,402 (18%)
- Sudamérica: COP\$1,492,135,290 (14%)
- África y Medio Oriente: COP\$1,222,410,970 (11%)

Se encuentra que hay una distribución proporcional de recursos entre todos los receptores de cooperación, evidenciando la ausencia de priorización geográfica. Sumado a ésta, también existe una diversificación temática.

Se puede denotar la ausencia de prioridades, que responde a una inmadurez del modelo de cooperación colombiano, agravado por la ausencia de elementos esenciales del interés nacional que guíen el establecimiento de áreas y regiones prioritarias de cooperación.

Ahora bien, la Dirección de Oferta también hace un recuento de las principales temáticas en las que ofrece cooperación al desarrollo. Las seis principales iniciativas por número de actividades<sup>4</sup> realizadas para 2015 son (Dirección de Oferta de Cooperación, 2015):

- Gobierno (fortalecimiento institucional, construcción de paz, desarrollo urbano y desarrollo local): 62 actividades.
- Otros servicios y Políticas sociales: 29 actividades.
- Agricultura: 25 actividades.
- Empresas: 21 actividades.
- Salud: 19 actividades.
- Cultura: 17 actividades.
- Medio ambiente: 11 actividades.
- Educación: 10 actividades.
- Turismo: 9 actividades.

Se puede evidenciar una diversidad de temáticas abordadas a través de actividades de pequeña escala, tales como visitas de expertos y de campo, talleres, entrenamientos, ferias de conocimiento, foros/debates, reuniones virtuales, pasantías, misiones de alto nivel, conferencias, publicaciones, rutas de aprendizaje y otros.

De esta forma, se denota una debilidad determinante de la cooperación colombiana, vinculada a un presupuesto limitado, así como a la escasa participación del sector privado, la academia y la sociedad civil como potenciales fuentes de financiación, en áreas de interés para el país y con nuevas modalidades de cooperación.

Así que las iniciativas colombianas denotan el cumplimiento de principios de horizontalidad (comprables a la *apropiación* y *alineación*), pero no posee la capacidad para satisfacer el interés

---

<sup>4</sup> Se hace una distinción entre actividades y proyectos. Debido a las limitaciones presupuestales, la APC-Colombia se refiere a sus iniciativas de cooperación sur-sur como actividades ya que estas son de pequeña escala; mientras que, los proyectos representan una inversión de escala más amplia, que excede las capacidades de financiación de la institución.

y beneficio mutuos; en tanto Colombia no tiene un interés nacional definido y se concentra en cooperación a pequeña escala, generando un impacto limitado.

En cuarto lugar, las entidades reconocidas por la APC como participantes en la cooperación, dejan en evidencia una falta de participación del sector privado, academia y entidades territoriales. Dentro del reporte mencionado, se encuentra que dichas entidades son (Dirección de Oferta de Cooperación, 2015):

- Cancillería
- Ministerios de Cultura, de Industria, comercio y turismo, de Agricultura y de Salud
- Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)
- Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE)
- Departamento para la Prosperidad Social (DPS)
- Departamento Nacional de Planeación (DNP)
- Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica)
- Policía Nacional
- Universidad Nacional
- Centro Nacional de Memoria Histórica
- Artesanías de Colombia
- Bienestar Familiar
- Heart for Change (fundación sin ánimo de lucro)
- Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX)
- Superintendencia de Servicios Públicos
- Colombia Joven-Presidencia
- Procolombia
- Parques Nacionales Naturales de Colombia
- Instituto Caro y Cuervo
- Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima)
- Corporación Clayuca (Consortio Latinoamericano y del Caribe de Apoyo a la Investigación y al Desarrollo de la Yuca)

En el reporte de gestión presentado por la Dirección de Oferta, se puede evidenciar que las entidades participantes de la cooperación son todas públicas; a pesar de que se encuentran instituciones dedicadas a la investigación, están adscritas al gobierno.

Esto también evidencia una debilidad en cuanto a posibilidades de financiación de la cooperación por parte de los sectores excluidos, así como su promoción en el exterior para fomentar el desarrollo económico y comercial.

Igualmente, la escasa participación de organizaciones representantes de la sociedad civil o la academia independiente, permite evidenciar que la oferta de cooperación está limitada a entidades que responden directamente a intereses del gobierno de turno. Así, se demuestra que la política de cooperación está limitada a la esfera política de alto nivel, y ello facilita que sea una herramienta del gobierno para promover su agenda a nivel nacional e internacional.

Finalmente, no existe evidencia que en el marco de cooperación colombiana haya un esfuerzo concertado de la APC<sup>5</sup> para vincular al sector público o privado en actividades de cooperación con financiación de terceros (banca multilateral mundial –BIRF- o regional –BID, CAF, BDC, entre otros). Este enfoque podría suplir la falta la escasez de recursos, posicionar al país entre los de renta media e incorporar a la siempre ausente sociedad civil (sector privado); esto nuevamente pone presente la falta de planeación de la cooperación colombiana, que actualmente refleja el menoscabo del interés nacional: claramente la cooperación se enmarca dentro de los intereses políticos del momento.

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario analizar la manera en que se evidencian los tres principios de la Declaración de París considerados en el presente trabajo en el modelo de cooperación colombiano. No sólo porque Colombia hace parte de este compromiso internacional, sino respondiendo al compromiso adquirido en el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda—Busan, 2011—, donde inició el esfuerzo por incluir a países no miembros de la OCDE en iniciativas sobre la eficacia de la ayuda, así como buscar la manera de incluir la cooperación sur-sur en éstas.

Primero, la apropiación se puede entender—en términos de cooperación sur-sur—como horizontalidad. Los criterios orientadores de cooperación sur-sur contenidos en documentos

---

<sup>5</sup> La APC podría registrarse como una agencia especializada del gobierno colombiano y licitar a nombre de sus agencias (SENA, INVIMA, Instituto Cancerológico entre otras) concursos que aparecen en el ámbito internacional.

sobre lineamientos de la APC, afirman un enfoque en la demanda de los receptores; pero, en el reporte de gestión de la Dirección de Oferta no se especifica claramente la implementación de estos criterios en la ayuda.

No obstante, las prácticas con las que se implementa la cooperación sur-sur pueden facilitar la apropiación, en tanto se realiza a través de Comisiones Mixtas de cooperación técnica y científica, Comisiones de Vecindad y Comisiones culturales, educativas y deportivas; cuya finalidad es acordar proyectos para el desarrollo y con participación de entidades con conocimiento sobre el tema de cooperación de las mismas. A partir de estas se organiza la planeación y ejecución de proyectos propuestos con participación de ambas partes.

Similarmente, la financiación—en algunos casos—se hace a través del modelo de costos compartidos, donde existe un “aporte conjunto que realiza tanto el país oferente como el demandante para garantizar la ejecución de los proyectos” (Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional de Colombia, s.f., p.18), lo que facilita del gobierno receptor, que debe contribuir en el pago de costos.

Empero los mecanismos que facilitarían la apropiación, los reportes de la cooperación sur-sur ofrecida por la APC no son concluyentes al respecto. Por lo que, si bien las iniciativas colombianas parecen impulsar la apropiación/horizontalidad, no se puede ser concluyente con respecto a la efectividad de las mismas.

Segundo, la alineación es comparable al interés mutuo que caracteriza a la cooperación sur-sur; como lo explica el documento de la OCDE, “la cooperación horizontal intergubernamental integra estas iniciativas en las políticas y planes de los correspondientes ministerios y agencias gubernamentales de los países receptores” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2016, p.18). Como ya fue mencionado, uno de los criterios esenciales de la oferta de cooperación colombiana es el enfoque en la demanda así como el de adaptación a contextos. No obstante, es difícil establecer el grado en el que ocurre la alineación en tanto los reportes de la Dirección de Oferta no son concluyentes al respecto.

Asimismo, los procedimientos mencionados anteriormente sobre la manera que se crean los planes de acción de cooperación y la financiación conjunta, poseen un rol importante en la promoción de la alineación. Además, los principios de interés y beneficio mutuos promueven la alineación de manera intrínseca.

Una vez más, se evidencia la voluntad de aplicación de los principios sur-sur—contrastables con los de París—sin embargo, la deficiencia de los reportes de la APC dificulta discernir la medida en lo que ésta ocurre efectivamente.

Tercero, la gestión orientada a resultados es un principio de difícil cumplimiento debido a déficits institucionales para realizar seguimiento a los proyectos y su impacto, así como—en el caso colombiano—la escala reducida de sus actividades. No obstante, la APC ha iniciado un esfuerzo para documentar experiencias exitosas e innovadoras para facilitar la socialización de resultados y el aprendizaje de éstas. Tal iniciativa se conoce como *Saber Hacer Colombia*, que consiste de un “Portafolio de experiencias nacionales y territoriales, que han generado aprendizajes significativos” (Agencia Presidencial de Cooperación de Colombia, s.f., párr. 1).

Además de las limitaciones derivadas de la pequeña escala de actividades de cooperación colombiana, no se ha desarrollado un sentido del beneficio mutuo (comparable con la *alineación y gestión orientada a resultados*). Si bien existe un principio de horizontalidad, la ausencia del interés nacional impide el cumplimiento del interés o beneficio mutuos, lo que dificulta evaluar la medida del impacto de las actividades, tanto por el déficit de mecanismos y capacidades para hacerlo y la falta de definición de lo que compone los intereses de Colombia no pueden ser atendidos por medio de la cooperación.

Ahora bien, cabe cuestionarse la manera en que Colombia obtiene un beneficio de la cooperación que realiza, en tanto uno de los principios de cooperación sur-sur es el beneficio mutuo. En este sentido se identifica una de las mayores debilidades del modelo de cooperación colombiano.

Si bien la Dirección de Oferta busca el establecimiento de alianzas estratégicas en diferentes áreas temáticas, incluyendo seguridad, no hay una previsión clara del beneficio que se puede

derivar de estos esfuerzos. Con el principio de solidaridad como un eje de cooperación, se ha relegado el principio del beneficio mutuo.

Aunque existen posibilidades para que Colombia haga parte del esquema internacional de eficacia a la ayuda al mismo tiempo que se beneficia de sus iniciativas como oferente, la convergencia de debilidades tales como ausencia de un interés nacional claro, escasa participación de diferentes sectores, falta de priorización temática y geográfica de cara a un presupuesto limitado agravan la condición incipiente del modelo de cooperación que, de momento, se encuentra sujeto a los intereses gubernamentales.

A pesar que existen indicios alentadores, la cooperación colombiana carece de una preocupación por el interés nacional. En tanto, el naciente modelo se ha concentrado en una ayuda que promueva una buena imagen del país sin que eso traduzca en un beneficio mutuo tangible.

### **Conclusiones Y Recomendaciones**

Primero, el andamiaje institucional chino para la cooperación internacional se ha elaborado de forma que se asegura el cumplimiento del interés nacional. Teniendo en cuenta la naturaleza del sistema político del país, las principales entidades involucradas son ministerios que responden a los intereses definidos por el partido único.

Si bien se ha criticado este sistema de partido único, éste se ha encargado del desarrollo del país y ha mantenido una continuidad del interés nacional y la política de cooperación, llevando a China a convertirse en uno de los socios de cooperación más relevantes del sur, con amplio beneficio derivado de ésta.

Ahora bien, en el caso colombiano se ha evidenciado una carencia de claridad del interés nacional, que ha traducido en una política de cooperación disgregada sin prioridades claras. Igualmente, la agencia encargada está supeditada a la oficina presidencial y responde a documentos estratégicos diseñados por cada gobierno. Teniendo en cuenta el sistema democrático colombiano, existe un déficit de participación de los diferentes sectores en la toma de decisiones y participación en la cooperación.

Por esto, el modelo colombiano debe establecer un interés nacional con prioridades y criterios claros que hagan una política de cooperación coherente y estatal (independiente de intereses gubernamentales). También, hacer una reforma de la entidad encargada para evitar la desviación a favor de intereses gubernamentales y atender al interés nacional, incluyendo a diferentes grupos representativos de la sociedad.

Es decir, Colombia debe trascender del carácter coyuntural en la definición de la política de cooperación para procurar la satisfacción de un interés nacional que debe ser definido, así como la del interés mutuo.

Lo anterior, llevará al país a cumplir el compromiso con los principios de París y de la cooperación sur-sur, en la que ha buscado una participación activa.

Segundo, el modelo chino se caracteriza por la priorización geográfica de la ayuda a favor del interés nacional. Se evidenció que África recibe 51.8% de cooperación, siendo ésta la principal fuente de recursos petroleros para China, además de crear socios en organismos internacionales. Así como ocurre con otras regiones, como Latinoamérica, tercer receptor de ayuda con 8.4% y otra fuente de recursos y comercio chinos. Tal que, se satisface el interés chino por medio de la priorización de la cooperación.

Por su parte, Colombia carece de priorización geográfica como resultado de las falencias del modelo de cooperación. Tanto por falta de un interés nacional como por el carácter predominantemente solidario de la cooperación. Por lo que hay una diversificación regional de los escasos recursos destinados a la cooperación así como no existe una priorización que obedezca a intereses del país.

Así, un interés nacional definido y una administración adecuada de la cooperación facilitarán la priorización geográfica para el empleo efectivo de recursos disponibles. Es decir, enfocar las iniciativas de cooperación para que traduzcan en relaciones comerciales estables y beneficios tangibles con regiones prioritarias, cumpliendo el principio del beneficio mutuo.



La definición geográfica de la cooperación es una prioridad teniendo en cuenta tanto la disponibilidad de recursos como diversos intereses que pueden tener un rol esencial en la participación de diferentes agentes.

Tercero, la priorización temática de acuerdo al interés nacional es relevante. La cooperación china se ha distinguido por la inversión en infraestructura vial, económica y social con el fin de facilitar la extracción de recursos y comercio con los receptores. También incluye otras áreas de cooperación, prioriza proyectos tangibles, de rápido cumplimiento y facilidad de pago, de manera que ofrece una ayuda atractiva que procura la satisfacción del interés mutuo.

En el caso colombiano, existe una diversificación temática que no cuenta con priorización y es agravada por recursos limitados. La oferta colombiana se ha caracterizado por la realización de actividades de pequeña escala en diferentes áreas temáticas, dificultando el desarrollo de iniciativas con un impacto relevante y que resulten en beneficio mutuo.

Partiendo de la definición del interés nacional, es imperativo establecer prioridades temáticas de cooperación que beneficien a todas las partes. Teniendo en cuenta temas relevantes para el desarrollo colombiano, generando opciones viables y atractivas para diferentes instituciones y colectivos nacionales, persiguiendo la satisfacción del interés nacional.

Lo anterior, con miras a una gestión eficaz de los recursos limitados y una medición de un impacto tangible, que traduzca en el beneficio mutuo de los involucrados.

Cuarto, el modelo chino presenta distintas situaciones por cuanto se refiere a entidades participantes en cooperación. Si bien no hay una asociación con el pequeño sector privado debido al modelo político-económico chino, existe un involucramiento en el ámbito internacional.

China se ha aliado con diferentes entidades suscritas a la ONU y con bancos regionales de desarrollo para la realización de la cooperación. Igualmente, se ha dado una aproximación a la OCDE a través de la iniciativa *Aid for Trade*; de esta manera, China ha desarrollado un sistema

de cooperación que ha sido facilitado por instituciones internacionales, incrementando su difusión y confiabilidad.

En este caso, no se ha dado un esfuerzo por involucrar al sector privado, pero el sistema político chino ha dominado la cooperación, procurando el interés nacional y asegurando el desarrollo del país. Pero se ha dado un esfuerzo importante para actuar en alianza con instituciones internacionales, fomentando la viabilidad de la ayuda.

A propósito del caso colombiano, se evidenció que no existe una participación significativa del sector privado, academia ni entidades territoriales. No se encontró una asociación significativa con entidades internacionales para potencializar los recursos disponibles y canales de cooperación.

En este caso, es necesario que se reforme el sistema de cooperación para incluir una participación directa de representantes de sectores relevantes como tomadores de decisiones, socios y fuentes de financiación con el fin de atender el interés nacional. También, se debe ampliar la asociación con instituciones internacionales para incrementar el atractivo de la cooperación, las fuentes de financiación y la viabilidad para todas las partes.

De manera que se promueva una inserción internacional en referencia a las actividades de cooperación, facilitando la participación en los esquemas de cooperación existentes así como el desarrollo de las iniciativas de la misma.

Quinto, los tres principios de la Declaración de París generan lecciones importantes con respecto al funcionamiento de los modelos de cooperación analizados.

Por un lado, China ha hecho parte del debate sobre la efectividad y sus compromisos reflejan estos principios. La apropiación se ha reforzado tanto del comercio como política del receptor. La alineación se refleja en los principios esenciales con los que funciona el gobierno chino, diferenciándose como un socio del desarrollo que ofrece condiciones apropiadas a la situación de los países del sur. La gestión orientada a resultados se ha asegurado en la medida en que la

cooperación hace parte del comercio e inversión internacionales, por lo que la administración se hace con el fin de generar resultados rápidos.

Así, China aplica de manera indirecta los principios de la Declaración, ofreciendo una ayuda atractiva y diferenciada de los donantes tradicionales.

Por otro lado, Colombia como parte de la Declaración, reconoce el enfoque en la demanda que se fortalece por medio de mecanismos para el establecimiento de planes de acción (comisiones mixtas). Sin embargo, los reportes de la APC no son concluyentes en otros aspectos. La alineación se refleja en principios expresados en documentos de la APC y en la práctica se evidencia en el funcionamiento de las comisiones mixtas que facilitan la adaptación a la situación del receptor. La gestión orientada a resultados es uno de los mayores retos para los países en desarrollo, pero Colombia ha iniciado un esfuerzo por fomentar la documentación y aprendizaje de experiencias.

De este modo, Colombia da ciertas señales de aplicación de principios de la Declaración, que si bien no son abordados en reportes de gestión de la APC, se han iniciado procesos para el cumplimiento de las mismas.

Sexto, una de las características primordiales del modelo chino ha sido el beneficio mutuo. Atendiendo al interés nacional, se ha llevado a cabo la priorización geográfica y temática, así como la naturaleza de proyectos llevados a cabo. China se ha encargado tanto de impulsar el desarrollo de otros países como de alimentar el crecimiento propio con recursos e influencia internacional, convirtiéndose en ejemplo para otros países oferentes de cooperación sur-sur. En cambio, el caso colombiano se evidencia que la ausencia de un interés nacional claro, el principio de solidaridad, la falta de priorización y la limitación a la esfera de alto nivel político conllevan a una cooperación sesgada por el interés gubernamental e independiente del interés nacional, que además se ve limitada por una disponibilidad de recursos escasa.

Una vez más, el discernimiento del interés nacional se convierte en aspecto clave para la potencialización del modelo de cooperación colombiano para procurar el interés mutuo, a través de la priorización y la participación incluyente en la toma de decisiones.

Ante lo anterior, las cuestiones esenciales son ¿qué elementos componen el interés nacional? ¿Cuáles son sus constantes y sus variables? ¿Qué transformaciones institucionales son necesarias para su esclarecimiento? ¿Cómo asegurar una participación inclusiva en su definición? ¿Qué circunstancias puede alterar su definición?

## Bibliografía

- African Forum and Network on Debt and Development. (marzo de 2010). *Evaluando el creciente papel e impacto de China en el desarrollo de África: Una perspectiva africana*. Recuperado el 6 de junio de 2016, de The Reality of Aid Project: <http://www.realityofaid.org/wp-content/uploads/2013/02/COOPERACION-SUR-SUR-WEB.pdf>
- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. (2008). *Cuarenta años de la institucionalidad de la cooperación en Colombia*. Bogotá: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.
- Agencia Presidencial para la Cooperación de Colombia. (s.f.). *Lineamientos para la Cooperación Sur-Sur en Colombia*. Recuperado el 9 de junio de 2016, de Agencia Presidencial para la Cooperación de Colombia: <http://www.apccolombia.gov.co/index.php?idcategoria=635>
- Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional de Colombia. (s.f.). *Manual de Acceso a la Cooperación Internacional*. Recuperado el 27 de junio de 2016, de Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional de Colombia: <https://www.apccolombia.gov.co/index.php?idcategoria=635>
- Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional de Colombia. (s.f.). *Organigrama*. Recuperado el 7 de julio de 2016, de Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional de Colombia: <https://www.apccolombia.gov.co/?idcategoria=48>
- Chahoud, T. (junio de 2007). *Talking of Rogue Aid: Mirror, mirror on the wall*. Recuperado el 17 de abril de 2016, de German Development Institute: [http://www.die-gdi.de/uploads/media/Talking\\_of\\_rogue\\_aid.pdf](http://www.die-gdi.de/uploads/media/Talking_of_rogue_aid.pdf)
- Chan, S. (febrero de 2016). *A Prognosis and Diagnosis for China and the 2016 G20: The Politics of a New Global Economic Geography*. Recuperado el 10 de junio de 2016, de Institute of Development Studies: [http://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/8945/ER169\\_APrognosisandDiagnosisforChinaandthe2016G20ThePoliticsofaNewGlobalEconomicGeography.pdf;jsessionid=4D5EB5F569013A93E3D5E13A1C08E9AD?sequence=3](http://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/8945/ER169_APrognosisandDiagnosisforChinaandthe2016G20ThePoliticsofaNewGlobalEconomicGeography.pdf;jsessionid=4D5EB5F569013A93E3D5E13A1C08E9AD?sequence=3)
- Dirección de Oferta de Cooperación. (2015). *Balance Cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular*. Agencia Presidencial de Cooperación de Colombia.
- Domínguez Martín, R. (2015). *El tamaño importa: la financiación reembolsable en la Cooperación Sur-Sur de China, India, Venezuela y Brasil*. Recuperado el 10 de septiembre de 2016, de Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur: <http://www.cooperacionsursur.org/images/docs/2015/dtcss-coiba-2015.pdf>
- Evans, G., & Jeffrey, H. (1998). *Dictionary of International Relations*. Londres: Penguin Books.
- Grasa, R. (abril de 2014). *La cooperación internacional para el desarrollo en Colombia. Una visión orientada hacia el futuro*. Recuperado el 5 de abril de 2016, de Agencia Presidencial para la Cooperación de Colombia: <https://apccolombia.gov.co/index.php?idcategoria=1729>

- Gu, J. (25 de agosto de 2009). *China's Private Enterprises in Africa and the Implications for African Development*. Recuperado el 30 de junio de 2016, de Institute of Development Studies: <http://www.palgrave-journals.com/ejdr/journal/v21/n4/pdf/ejdr200921a.pdf>
- Hayashikawa, M. (26 de mayo de 2015). *Chinese Aid for Trade: What makes it so special*. Recuperado el 30 de julio de 2016, de International Centre for Trade and Sustainable Development: <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges-africa/news/chinese-aid-for-trade-what-makes-it-so-special>
- Huntington, S. (1997). The Erosion of American National Interests. *Foreign Affairs*, 28-49.
- Hyman, G. (noviembre de 2011). *Bringing Realism to Paris to Busan. The Paris Declaration on Aid Effectiveness*. Recuperado el 24 de marzo de 2016, de Center of Strategic & International Studies: [https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy\\_files/files/publication/111111\\_Hyman\\_BringingRealism\\_Web.pdf](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/111111_Hyman_BringingRealism_Web.pdf)
- Information Office of the State Council. (23 de julio de 2014). *China's Foreign Aid (2014)*. Recuperado el 1 de agosto de 2016, de People's Republic of China: [http://english.gov.cn/archive/white\\_paper/2014/08/23/content\\_281474982986592.htm](http://english.gov.cn/archive/white_paper/2014/08/23/content_281474982986592.htm)
- Knudsen, N. V. (3 de diciembre de 2015). *Demand-Driven Data: How Partner Countries Gather Chinese Development Cooperation Information*. Recuperado el 20 de julio de 2016, de United Nations Development Programme China: <http://www.slideplayer.com/slide/9164067/>
- Lancaster, C. (junio de 2007). *The Chinese Aid System*. Recuperado el 14 de julio de 2016, de Center of Global Development: [http://www.cgdev.org/files/13953\\_file\\_Chinese\\_aid.pdf](http://www.cgdev.org/files/13953_file_Chinese_aid.pdf)
- Lo Brutto, G., & González, C. (julio de 2015). *La influencia China en la Cooperación Sur-Sur Latinoamericana*. Recuperado el 10 de julio de 2016, de Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica-Universidad de Cantabria: <http://www.ciberoamericana.com/pdf/CSSLB.pdf>
- Morgenthau, H. (1952). Another "Great Debate": The National Interest of the United States. *The American Political Science Review*, 961-988.
- Organization for Economic Cooperation and Development. (2012). *Trade-Related South-South Co-Operation: China*. Recuperado el 24 de mayo de 2016, de Organization for Economic Cooperation and Development: [https://www.oecd.org/dac/aft/South-South\\_China.pdf](https://www.oecd.org/dac/aft/South-South_China.pdf)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (28 de mayo de 2016). *La cooperación Sur-Sur en el contexto de la eficacia de la ayuda: 110 historias de caso de socios en cooperación sur-sur y triangular*. Obtenido de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/46080702.pdf>
- Partnership and Business Development Division. (diciembre de 2007). *Emerging Donors in International Development Assistance: The China Case*. Recuperado el 16 de julio de 2016, de International Development Research Centre: <http://www.idrc.ca/sites/default/files/sp/Documents%20EN/case-of-China.pdf>
- Pickup, M. (2012). *South-South Cooperation and Aid*. Recuperado el 3 de mayo de 2016, de E-International Relations Students: <http://www.e-ir.info/2012/03/26/south-south-cooperation-and-aid/>

- Presidencia de la República. (2005). *Estrategia de Cooperación Internacional*. Bogotá: Presidencia de la República.
- Sharma, P. (19 de febrero de 2016). *Evolving Nature of China's South-South Cooperation*. Recuperado el 13 de junio de 2016, de Global Issues: <http://www.globalissues.org/news/2016/02/19/21851>
- Troitsky, M. (19 de junio de 2015). Why are National Interests Necessary? Recuperado el 30 de julio de 2016, de Russia on Global Affaris: <http://eng.globalaffairs.ru/number/Why-Are-National-Interests-Necessary-17537>
- World Trade Organization. (s.f.). *Aid for Trade*. Recuperado el 15 de septiembre de 2016, de World Trade Organization: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/devel\\_e/a4t\\_factsheet\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/a4t_factsheet_e.htm)