

La cooperación internacional en transición: UE y China ante la Agenda 2030 y la reconfiguración del orden de ayuda al desarrollo

Kattya CASCANTE-HERNÁNDEZ
Universidad Complutense de Madrid (España)
kcascant@ucm.es

Tahina OJEDA-MEDINA
Universidad Complutense de Madrid (España)
tojeda@ucm.es

RESUMEN

Este artículo compara dos iniciativas internacionales: la estrategia Global Gateway (GGE) de la Unión Europea y la Franja y la Ruta (BRI) de China, analizando cómo se relacionan con los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La hipótesis central es que, aunque estas iniciativas surgieron de modelos distintos de cooperación internacional —la Cooperación Norte-Sur (CNS) en el caso europeo y la Cooperación Sur-Sur (CSS) en el caso chino—, con el tiempo han evolucionado hacia formas de acción muy similares, sobre todo en lo que respecta a su impacto geopolítico. Desde una mirada crítica de las Relaciones Internacionales, se sostiene que la cooperación internacional no se usa principalmente como una herramienta para transformar el sistema mundial, sino como un mecanismo que ayuda a mantener y reproducir el orden existente.

Tanto la GGE como la BRI articulan sus discursos en torno a la sostenibilidad, la conectividad y el desarrollo inclusivo. Sin embargo, estas narrativas encubren intereses estratégicos, comerciales y de posicionamiento internacional. La UE promueve una gobernanza descentralizada y multiactor, con fuerte participación del sector privado y de la sociedad civil; China, en cambio, se apoya en una arquitectura estatal centralizada, con predominio de las empresas públicas y del financiamiento bilateral. A pesar de estas diferencias, ambas iniciativas comparten una tendencia a la financiarización de la cooperación, mediante los instrumentos reembolsables y los esquemas de movilización de inversión privada.

El análisis revela que las formas actuales de cooperación internacional están más alineadas con las lógicas de competencia entre las potencias que con los objetivos de la Agenda 2030. Lejos de empoderar a los países receptores, refuerzan las dinámicas de dependencia y de subordinación, limitando el margen de autonomía y priorizando la lógica de los intereses mutuos sobre los principios de justicia global. En este contexto, el artículo llama a repensar la cooperación desde modelos poshegemónicos, orientados a la equidad, la pluralidad y la corresponsabilidad global.

PALABRAS CLAVE

China; Unión Europea; Global Gateway; Franja y Ruta; Agenda 2030; cooperación Norte-Sur; cooperación Sur-Sur.

| **Recibido:** 20.06.2025 | **Aceptado:** 15.09.2025 | **DOI:** <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2025.60.006>

| **Formato de citación recomendado:** CASCANTE-HERNÁNDEZ, Katty y OJEDA-MEDINA, Tahina (2025). "La cooperación internacional en transición: UE y China ante la Agenda 2030 y la reconfiguración del orden de ayuda al desarrollo", *Relaciones Internacionales*, nº 60, pp. 121-138.

International cooperation in transition: The EU and China in the 2030 Agenda and the reconfiguration of the development aid order

EXTENDED ABSTRACT

This article examines the convergence of two major initiatives of international cooperation: the European Union's Global Gateway (GGE) and China's Belt and Road Initiative (BRI). At first glance, these projects appear to embody distinct paradigms. The GGE emerged within the framework of North-South Cooperation (NSC), traditionally associated with the Global North's approach to development assistance, emphasizing aid conditionality, institutional reforms, and adherence to liberal democratic norms. In contrast, the BRI is rooted in South-South Cooperation (SSC), which stresses solidarity among developing countries, mutual respect, and non-interference. Despite these different origins, both frameworks have increasingly adopted convergent strategies, driven by shared geopolitical ambitions and the pressing need to frame global development within the narrative of the 2030 Agenda for Sustainable Development.

The analysis proceeds from a critical theory perspective within International Relations, questioning whether these initiatives genuinely transform the global order or, rather, reproduce existing power asymmetries. Building on the insights of Robert Cox, the article emphasizes that international cooperation is not a neutral or purely humanitarian exercise. Instead, it constitutes a political mechanism that sustains hegemonic structures. Aid, investment, and connectivity projects often reinforce the interests of donor states, embedding them in development agendas that appear universal but remain shaped by particular geopolitical priorities. This theoretical framing provides the basis for interrogating the practices of both the GGE and BRI.

From this critical lens, the article argues that cooperation should not be understood simply in terms of poverty alleviation or technical assistance. Rather, it is part of a broader struggle over global governance, legitimacy, and influence. Discourses around sustainability, inclusion, and "win-win" partnerships often obscure the underlying reality: cooperation serves to project power, secure strategic resources, and expand spheres of influence. The EU and China, though employing different narratives, both use development as a foreign policy instrument, reinforcing their global standing at a time when multipolarity and competition over leadership in the Global South are intensifying.

Both the GGE and the BRI claim to tackle urgent global challenges. The EU highlights infrastructure deficits, climate change, and digital divides, framing its response in terms of values such as transparency, democracy, and rules-based governance. Conversely, China emphasizes its commitment to mutual benefit, shared prosperity, and non-interference, presenting the BRI as an inclusive framework that accommodates partner countries' priorities without imposing political conditions. These discourses reveal important ideological differences but also converge on the goal of legitimacy: both seek to present themselves as reliable partners to the Global South and as leaders in shaping a post-Western order.

Institutionally, the two models diverge significantly. The Global Gateway operates through a complex, multilayered governance structure involving the European Commission, EU Member States, development banks such as the EIB, private sector actors, and civil society organizations. This decentralized architecture is coordinated through the "Team Europe" approach, designed to promote coherence and visibility of European external action. By contrast, the BRI remains a highly centralized initiative. Strategic direction is set by Chinese ministries, while state-owned enterprises play a central role in implementation, supported primarily by financing from state-owned development banks such as the China Development Bank and the Export-Import Bank of China. This centralized and state-led model reflects China's preference for bilateralism and flexibility, allowing Beijing to negotiate directly with partner governments on a case-by-case basis.

Yet, despite these structural differences, both models demonstrate a growing convergence in financial logic. Traditional concessional aid has declined in importance, giving way to investment-driven cooperation that blends public and private capital. This shift emphasizes risk mitigation, return on investment, and the mobilization of large-scale funding for infrastructure and connectivity projects. The EU's EFSD+ mechanism, for instance, offers €40 billion in guarantees and €13.5 billion in grants, designed to cat-

alyze up to €135 billion in private investment across strategic sectors. China's BRI, meanwhile, had mobilized over \$1.17 trillion in cumulative investments by 2024, with more than \$11 billion allocated to renewable energy alone in that year. Such figures underscore how development cooperation has become increasingly financialized, subordinating aid to logics of profitability and visibility.

This financialization also reveals a deeper ideological shift. Earlier models of cooperation often invoked moral obligations or humanitarian imperatives. By contrast, the contemporary discourse stresses mutual benefit and partnership—rhetoric that often conceals underlying asymmetries. “Win-win” outcomes are frequently skewed toward donor states, whose strategic and economic priorities dominate project design. Moreover, the growing reliance on repayable instruments raises concerns about debt sustainability in recipient countries, particularly those with weak governance structures or limited fiscal capacity. The danger is that development cooperation, instead of fostering autonomy, may deepen dependency and vulnerability.

These trends highlight a broader transformation in the global aid architecture. While the vocabulary of the 2030 Agenda emphasizes inclusivity, equality, and sustainability, the actual practices of cooperation remain subordinated to geopolitical imperatives. Far from redistributing resources equitably or enabling independent development trajectories in the Global South, cooperation increasingly functions as a means of securing access to markets, strategic corridors, and political alignment. The EU and China thus represent two different pathways to the same end: the use of development as an instrument of geopolitical positioning.

The article further considers the role of recipient states and non-state actors in this dynamic. Officially, both the GGE and the BRI advocate for local ownership, context-sensitive implementation, and participatory governance. In practice, however, the influence of local actors remains limited. The GGE incorporates civil society organizations to a greater degree, particularly in monitoring and advocacy, but final decision-making is driven by institutional and financial imperatives at the EU level. In the BRI, local participation is even more constrained, with negotiations conducted primarily between Chinese officials and partner governments, often behind closed doors. This imbalance reflects the structural challenge of ensuring genuine agency for recipient states in a context where power asymmetries remain pronounced.

Ultimately, the article concludes that both the GGE and the BRI are not transformative frameworks but rather mechanisms that reconfigure existing hierarchies of global governance. While their instruments, discourses, and institutional arrangements differ, their substantive impact converges: reinforcing rather than challenging the dominant structures of international order. This convergence underscores the limitations of the 2030 Agenda, which, despite its universal aspirations, has become deeply entangled with the foreign policy agendas of major powers.

As international cooperation becomes increasingly subordinated to strategic competition in a multipolar world, the scope for building genuinely solidarity-based frameworks narrows. The article calls for renewed debate on the purpose, governance, and political economy of development cooperation. It argues for moving beyond the adaptation of existing frameworks toward the envisioning of new paradigms rooted in equity, pluralism, and democratic governance. Such paradigms would not treat the Global South merely as a beneficiary but as a co-architect of global development, capable of shaping agendas, institutions, and norms on equal footing. Only in this way can cooperation transcend its role as a vehicle of power projection and become a tool for genuine transformation.

KEY WORDS

China; European Union; Global Gateway; Belt and Road Initiative; 2030 Agenda; North-South cooperation; South-South cooperation..

Introducción¹

La Agenda 2030 está alineada con las preferencias del sistema internacional y trata de representar los desafíos más importantes del siglo XXI sin alterar el orden internacional, lo que hace que su capacidad transformadora se instale muy por debajo de las expectativas iniciales (Martínez y Martínez, 2016). La mayoría de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que la integran se apoyan en las políticas nacionales de cada país y de forma muy residual en la política de cooperación internacional para el desarrollo (CID) que se impulsa desde los países e instituciones donantes. Tanto la cooperación Norte-Sur (CNS) como la cooperación sur-sur (CSS) representan modelos que, si bien han contribuido al desarrollo de mecanismos útiles, aún muestran limitaciones al reflejar en gran medida las prioridades e intereses de quienes los impulsan. La CID, lejos de centrarse en la construcción de bienes públicos globales (BPG), sigue operando como herramienta geopolítica para afianzar los modelos dominantes de las grandes potencias, dificultando una acción colectiva eficaz ante los desafíos globales y manteniendo un frágil equilibrio entre intereses estratégicos y desarrollo sostenible.

El artículo analiza la convivencia de dos modalidades de cooperación que nacieron muy distanciadas pero que, en la actualidad, se encuentran en marcos de actuación complementarios. Se recurre a la disciplina de las Relaciones Internacionales donde las visiones dominantes incorporan nuevas unidades de análisis que permiten no solo incluir a los actores no estatales, sino también poner "más énfasis en el Sur Global como objeto, y también como sujeto" (Malacalza, 2020, p. 225). En esta línea, y desde una aproximación crítica, Robert Cox (1981) señala que la hegemonía del estado no solo se debe a las capacidades económicas y militares, sino también a la articulación de intereses de corte general que contribuyen a su mantenimiento.

En este sentido, la ayuda transfiere dicho poder como si fuera de interés general para toda la comunidad internacional, pero en realidad participa en el mantenimiento de la hegemonía del estado que la sustenta. La cooperación vendría a representar un mecanismo que, aun persiguiendo la reducción de la pobreza y la desigualdad, contribuiría a diseminar tanto los intereses de los donantes tradicionales como del Sur Global para contribuir a su poder político mundial (o hegemonía). Para esta aproximación, la práctica de la ayuda cambia a lo largo del tiempo; no obstante, "en el fondo no deja de ser un mecanismo desde el cual opera una manera de comprender el mundo y justificar las relaciones desiguales entre los estados que favorece al hegemon" (Lemus, 2018, p. 31). Así, esta ayuda estaría legitimando esa relación de poder que ejercen los estados desarrollantes sobre los que deben desarrollarse, sin conseguir el cambio social anunciado.

¹ Este texto ha sido redactado siguiendo un uso del lenguaje inclusivo y/o no sexista. Esta decisión sobre política de lenguaje inclusivo es respaldada por el Equipo Editorial de la revista.

En tanto que las estrategias de la UE y de China se insertan en el fenómeno de la globalización y en los procesos de gobernanza del desarrollo, este artículo compara sus dos enfoques de cooperación en un contexto que coincide con el declive de la cooperación norteamericana. Para ello, se recurre a una metodología cualitativa de análisis comparado que permite identificar patrones en los modelos de cooperación y contenido de las estrategias geopolíticas de ambas potencias sobre la CID. Dicha pertinencia se justifica en un contexto en el que la Agenda 2030 se aproxima a su fin sin cumplir con los objetivos formulados, permitiendo identificar visiones alternativas de poder y desarrollo que compiten por redefinir el orden internacional. Se acude a fuentes primarias y secundarias para comparar los objetivos y narrativas de la cooperación, los mecanismos de implementación a través de la financiación, condicionalidades y participación del sector privado; el efecto sobre los países receptores en relación con la definición de sus preferencias y la posible erosión de autonomía. Con ello se pretende contribuir a la actualización de la literatura sobre cooperación internacional para el desarrollo al tiempo que se ofrece una nueva interpretación de las narrativas actuales.

En el primer epígrafe se abordan aspectos teórico-metodológicos en torno a la cooperación de la UE y China en el marco de la Agenda 2030. Seguidamente, se desarrolla un análisis comparado entre la Franja y la Ruta de China (BRI, según su denominación en inglés) y la Global Gateway de la Unión Europea (GGE), a partir de tres elementos: narrativa, institucionalidad e instrumentos. Finalmente, se presentan los hallazgos principales.

1. Aspectos teórico-metodológicos de la cooperación internacional: poder, narrativa y crítica sistémica

La cooperación internacional para el desarrollo nace con el pecado original de restaurar un orden internacional desde las ventajas de aquellos países que ganaron la Segunda Guerra Mundial. Esto se tradujo en la configuración de un sistema de cooperación encabezado por los países que podían ejercer su influencia, bien por sí solos, bien valiéndose de instituciones a medida. Las dinámicas de los bloques este-oeste y el proceso de descolonización afianzaron este paradigma con medidas coercitivas (colonialismo, embargo económico, dobles raseros) afianzando la definición de la estructura de toma de decisiones en las instituciones internacionales que durante más de setenta y cinco años han invisibilizado el conflicto de intereses y repartido poder de manera desigual. Todo ello se acompaña de unas narrativas que respaldan un modelo de desarrollo que integra valores, identidades e intereses que condujeron al carácter normativo, prescriptivo, punitivo y autorreferencial del sistema internacional de cooperación para el desarrollo y la actual política internacional de cooperación. Con el Consenso de Washington de 1989 se consagra la doctrina de una economía liberalizada, intervenida por el mercado y salvadora de una acción pública ineficiente del sur.

Con una narrativa de aparente rivalidad en su etapa de reemergencia a inicios del siglo XXI, la cooperación sur-sur se abre paso como un modelo alternativo que cuestiona la justicia de este orden internacional y que al mismo tiempo resalta las cualidades de la integración y la horizontalidad (Duarte y Milani, 2021). Si bien es una cooperación que tiene su origen en los años cincuenta, no va a percibirse como relevante por los países donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) hasta principios de siglo XXI, alrededor de los debates en torno a la Agenda de la Eficacia de la Ayuda y del consenso conseguido en las agendas de desarrollo con vocación universal.

El estudio de las Relaciones Internacionales permite diferenciar entre *high politics* y *low politics*. La primera se centra en la lógica guerra-paz de los estados y asocia la cooperación con la política de ayuda tradicional, mientras la segunda incorpora nuevos actores (Barbé, 2020), incluidos los estados del Sur Global como sujeto (Malacalza, 2020). En este sentido, aunque se diferencien en enfoques y actores, una y otra muestran que la cooperación para el desarrollo funciona como un instrumento mediante el cual actores del norte y del sur buscan afianzar sus intereses estratégicos y responder a los nuevos desafíos.

La cooperación transferirá el poder de los estados como si fuera de interés general para toda la comunidad internacional, cuando en realidad forma parte de la arquitectura internacional que participa en el mantenimiento de la hegemonía del sistema. Se trata de un ejercicio de poder por el cual, aun persiguiendo la reducción de la pobreza y la desigualdad, contribuye a aumentar y diseminar los intereses dominantes (Cox, 1981).

Cuando el contexto histórico genera una estructura que facilita que los actores cooperen, las élites capturan el régimen de interdependencia, el mercado y la ideología (Cox, 1981). Esto lleva a considerar la estructura del sistema internacional de cooperación para el desarrollo como fuente del poder que se difunde en la sociedad internacional condicionando la realidad social del siglo XXI. Se trata de un poder que se ha transformado desde la coerción en formas de poder político y económico más complejas, basadas en recursos materiales diversos (materias primas, capacidad tecnológica o financiera). Este poder, al estar disperso en estructuras transnacionales, escapa a la jurisdicción o a la influencia decisiva del estado y de otros actores sujetos a una lógica territorial. Todos los actores deben atender demandas transnacionales, incluidas las organizaciones de la sociedad civil que desde hace décadas construyen posiciones y narrativas sobre los intereses de las poblaciones vulnerables y sistemáticamente excluidas del denominado proceso de globalización. La necesidad de compartir recursos naturales, cada vez más escasos, ha obligado a los estados a renunciar a sus estrategias de autosuficiencia nacional para dar prioridad al comercio, a través de una multiplicidad de canales que conectan a las sociedades desde las élites gubernamentales hasta las no gubernamentales, los bancos, las corporaciones, etcétera.

Partiendo del concepto de estado de Gramsci, donde las relaciones transnacionales se conciben en las fronteras nacionales (Cox, 1981), "la tensión entre los estados y multinacionales" (Eden, 1991, p. 197), o sus intereses contrapuestos en un entorno competitivo a nivel mundial (Stopford y Strange, 1991), se establecen en un marco donde la transnacionalización es un "contrapunto adecuado del estado para influir en el exterior, y en menor medida desde el interior" (Eden, 1991, p. 197). Gill y Law (1988, p. 205) coinciden en que "el poder de las transnacionales aparece (solo) como una fuerza externa, de la que no se sabe cómo internamente su poder estructural tal vez haya crecido, especialmente en el plano ideológico".

Este poder incluye la capacidad de dominar el mundo de las ideas y de imponer una interpretación de la realidad hegemónica e incontestable que determina indirectamente tanto las decisiones que se adoptan en política económica como las prioridades sobre las que se debate (Cox, 1996; Gill, 2008). Es un poder que difícilmente se percibe, pero que resulta tremendamente efectivo, ya que no es necesario actuar continuamente para ejercerlo: quien lo despliega no es visto como un actor que impone sus intereses continuamente, cuando en realidad es lo que hace, aunque sea de forma indirecta.

Desde esta lógica de poder invisible pero eficaz, los estudios sobre gobernanza global aportan una perspectiva crítica al proponer un orden normativo distinto, más allá del estado-nación. En este enfoque, la globalización abre paso a formas de gobernanza multinivel —local, nacional, regional y mundial— que buscan articular identidades diversas sin imponer una visión única del mundo (Held, 1997; Calhoun, 2002). Este ideal inspira marcos como la Agenda 2030 y los ODS, que promueven una redistribución del poder en clave global (Beck, 2005). Sin embargo, su sesgo occidental y eurocéntrico ha generado resistencia, lo que evidencia la necesidad de avanzar hacia un enfoque posoccidental, basado en el diálogo y la inclusión real de todos los actores. Esto ayudaría a explicar por qué la propuesta de la Agenda 2030 no ha conseguido convencer a todos los actores bajo una convergencia de intereses.

1.1 Liderazgos, visiones y modelos del sistema

Durante décadas, la CID se organizó en torno al marco normativo del CAD de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), creado durante la Guerra Fría bajo la influencia de los intereses geoestratégicos de Estados Unidos. A pesar de las críticas por su tecnificación y sesgo hacia los países más influyentes, ha ejercido un fuerte impacto normativo en la arquitectura de la cooperación. En respuesta, a inicios del siglo XXI surge el Foro de Cooperación para el Desarrollo (FCD) en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, con un enfoque más político e inclusivo, al incorporar a todos los estados miembros, actores gubernamentales y no estatales. El FCD impulsa políticas nacionales de cooperación y promueve la cooperación sur-sur y la cooperación triangular (CT), en contraste con la posición más conservadora del CAD, que solo recientemente ha empezado a integrar la CSS en su métrica de Ayuda Oficial Total al Desarrollo Sostenible (AOTDS), manteniendo aún cautela frente a la cooperación norte-sur.

Simultáneamente, China, a través de su cooperación internacional se ha posicionado como un actor relevante, rivalizando en términos de financiación con el liderazgo estadounidense vinculado al CAD. En un escenario global marcado por el desacoplamiento entre proyectos geoestratégicos y una globalización fragmentada, emergen alternativas que desafían el paradigma tradicional. La iniciativa BRI, lanzada por el gobierno chino en 2013 y proyectada hasta 2049, propone inversiones en más de setenta países y organizaciones, excluyendo marcos explícitos sobre sostenibilidad de la Agenda 2030.

El auge de potencias regionales y economías emergentes como los BRICS², MINT³ y Next 11⁴ tras la crisis financiera de 2008 ha cuestionado la vigencia del modelo del CAD, generando debates sobre si este está siendo superado por el régimen de cooperación chino. Mientras algunos autores lo afirman, otros apuntan a una convergencia: China adopta prácticas de la cooperación tradicional y el CAD integra enfoques no ortodoxos, como muestra la Global Gateway europea (Domínguez, 2020), que busca reconstruir el orden global a través de inversiones en sectores estratégicos físicos e intangibles para crear condiciones más equitativas.

² Acrónimo de Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

³ Designa a México, Indonesia, Nigeria y Turquía.

⁴ Engloba a once economías emergentes con potencial de crecimiento: Bangladesh, Egipto, Filipinas, Indonesia, Irán, México, Nigeria, Pakistán, Corea del Sur, Turquía y Vietnam.

En este sentido, la GGE como iniciativa más reciente del enfoque de conectividad de la UE⁵, se aproxima más al modelo de la BRI que al enfoque clásico del CAD (Teevan et al., 2022). Esta tendencia se confirma con la introducción de la métrica AOTDS por parte del CAD, que refleja una transformación de la ayuda internacional al incorporar elementos como la financiarización, la privatización y la militarización, sugiriendo así una creciente convergencia con el modelo de cooperación promovido por China.

Para profundizar en estas transformaciones, se pone el foco en tres elementos clave: la narrativa, la institucionalidad y los instrumentos. En primer lugar, se abordan desde una perspectiva teórico-analítica y, posteriormente, se aplican al análisis comparado de la GGE y BRI en el marco de la Agenda 2030.

La narrativa, la institucionalidad y los instrumentos de la cooperación se han transformado. Las agendas han ampliado sus prioridades de desarrollo al tiempo que las instituciones se han diversificado, no solo en el origen de los fondos, sino también por su nivel de descentralización. Por lo tanto, los instrumentos han evolucionado hacia esquemas mixtos de financiación (público-privados), muchos de ellos reembolsables, lo que permite una mayor capacidad y flexibilidad para abordar intervenciones ambiciosas (Alonso, 2019). En un contexto en el que la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) resulta insuficiente, se hace urgente movilizar recursos locales y alinear mejor los fondos disponibles con los objetivos del desarrollo.

El giro en la narrativa de la cooperación es significativo. Se ha producido una transición de una narrativa altruista —basado en la obligación moral de asistir a los países en desarrollo— hacia otra basada claramente en intereses mutuos (Olivié y Pérez, 2019). Esta transformación es evidente tanto en las agendas de eficacia de la ayuda (2003, 2005, 2008 y 2011) como en la Agenda 2030, cuyas estrategias han condicionado el flujo de recursos en función de las capacidades de los países receptores. El modelo sustentado por el CAD ha sido reemplazado por el paradigma realista propio de China y de la CSS (Domínguez, 2020, p. 41). La estrategia *win-win* promovida por la OCDE recoge este enfoque, apelando a intereses y responsabilidades comunes en la provisión de bienes públicos globales. Esta lógica, propia de la cooperación china, se ha incorporado al núcleo del régimen tradicional del CAD, dejando atrás el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas que caracterizaba a la CSS.

No obstante, hay autores que cuestionan que el *soft power* esté exclusivamente motivado por intereses nacionales. Las iniciativas de donantes tradicionales como Estados Unidos, Reino Unido, Japón o los países nórdicos también han respaldado proyectos con verdadero impacto global. En muchos casos, las motivaciones de la ayuda son múltiples y contingentes. La actitud de los donantes está condicionada por la permisibilidad internacional imperante: durante periodos de crecimiento económico sostenido, aumenta el esfuerzo hacia la AOD, mientras que, ante restricciones estructurales, este se reduce (Olivié y Pérez, 2019). Aunque potencias como China o India están aumentando su influencia, aún no dominan las reglas del juego internacional. Sin embargo, los cambios ya en marcha apuntan hacia una creciente convergencia estratégica entre donantes del norte y del sur, que podrían cristalizar en un marco normativo híbrido.

⁵ El enfoque de conectividad de la UE es una estrategia de política exterior y de desarrollo que busca fortalecer las interconexiones globales en infraestructura, transporte, energía, digitalización y contactos entre personas, promoviendo al mismo tiempo estándares de sostenibilidad, transparencia y gobernanza democrática (Comisión Europea, 2021a).

En el plano institucional, la autonomía de la política de cooperación respecto a la política exterior de los estados es otro punto clave. Tradicionalmente, la ayuda ha estado alineada con los intereses estratégicos de los estados. En países como Estados Unidos o España, esta autonomía es limitada. En contraste, en los países nórdicos, el desarrollo constituye una prioridad estructural del estado, respaldada por agencias sólidas como la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (NORAD) o la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIDA), presupuestos que superan el 0,7 % del PIB y un marco legal que garantiza su continuidad (OCDE, 2022). Además, ministerios como los de economía, hacienda o comercio ejercen una influencia decisiva en la definición de la política de cooperación. En la práctica, las decisiones políticas suelen emanar de los ministerios del interior, mientras que las decisiones económicas provienen de las autoridades fiscales, lo que limita el margen de acción de los ministerios de asuntos exteriores. Como resultado, los organismos ejecutores de la AOD tienden a tener un papel representativo.

Entre 2000 y 2017, las instituciones financieras nacionales de desarrollo en los países del CAD multiplicaron sus fondos, pasando de 12.000 a 87.000 millones de dólares, y crearon doscientos cuarenta vehículos de financiación estructurada a través de créditos que priorizan al sector privado nacional (OCDE y PNUD, 2020). Estas entidades constituyen el *tercer pilar* de la cooperación, junto a las agencias bilaterales y los organismos multilaterales no financieros. El CAD considera que estas instituciones y sus productos se ajustan a su mandato de desarrollo y están alineados con los principios sobre financiación combinada que evalúan tanto el rendimiento financiero como el impacto en el desarrollo.

La transformación de los instrumentos también es clave. La reforma del CAD en 2014 buscó modernizar los criterios de concesionalidad sin alterar el concepto de AOD. En 2019, el comité ajustó la tasa de descuento aplicada a los países destinatarios de la ayuda en función de sus primas de riesgo, incrementando así el grado de concesionalidad de los créditos. Aunque este cambio generó beneficios para los países receptores, también estimuló a los donantes al permitirles computar más préstamos como AOD. El efecto colateral fue un aumento de la dependencia de los países con mayor prima de riesgo respecto a instrumentos reembolsables, en un momento en que sus niveles de endeudamiento se agravaban por la pandemia.

A diferencia del enfoque chino, el CAD continúa considerando el alivio de deuda como parte de la AOD, lo cual ha tenido efectos negativos para los países en desarrollo. China, aunque criticada por los riesgos asociados a sus proyectos de infraestructuras, no computa el alivio de deuda como ayuda. Entre 2000 y 2018 condonó o reestructuró la deuda externa de al menos treinta y tres Países Menos Adelantados (PMA) (UNCTAD, 2019). En contraste, la estrategia del CAD de destinar entre un 0,15 % y un 0,2 % del PIB a este grupo de países ha reforzado el perfil crediticio de la ayuda, primando la menor concesionalidad y las reestructuraciones frente a las condonaciones (Domínguez, 2020).

Este proceso ha sido acompañado por un rediseño de los instrumentos de financiación como el *blending*, que combina fondos públicos y privados. La OCDE ha promovido que el sector público pueda contabilizar como AOD las inversiones que movilizan capital privado, sin cerrar cuestiones críticas como la definición de estándares sociales para las empresas implicadas. Esta evolución del concepto de AOD hacia una noción más universal es inevitable dadas las nuevas formas de cooperación (Olivié y Pérez, 2019).

Las transformaciones en la narrativa, la institucionalidad y los instrumentos de la CID están más alineadas con el contexto geopolítico y económico internacional que con los objetivos de una agenda de desarrollo global. A pocos años de cumplirse la Agenda 2030, el sistema internacional sigue acumulando crisis, intensificando conflictos y frenando transiciones ecosociales. En este contexto, la CID tiende a quedar subordinada a la competencia geopolítica, y tanto la UE como China la orientan hacia estrategias de asociación, inversión y refuerzo de alianzas.

2. La Franja y la Ruta de China y la Global Gateway de la UE ¿en el marco de la Agenda 2030?

Tanto China como la UE están siendo importantes protagonistas de las transformaciones que está viviendo la CID. Sus modelos pueden ser divergentes en cuanto a estilos, valores y principios, no obstante, en referencia a los objetivos estratégicos subyacente de sus narrativas, institucionalidad e instrumentos se encuentran puntos de convergencia de especial interés para el análisis. En ese sentido, ambos actores han desplegado sus iniciativas más emblemáticas, no solo como proyectos vinculados al desarrollo, sino como instrumentos de proyección en el ámbito geopolítico y de diplomacia económica.

La BRI, que inscribe su nombre como alegoría a la antigua Ruta de la Seda, fue presentada por el Gobierno chino en 2013 como un claro megaproyecto de conectividad global con grandes inversiones en infraestructuras marítimas y terrestres. La GGE fue presentada en 2021 por la Comisión Europea (CE) y el Alto Representante de la UE como “La nueva estrategia europea” con el objetivo de “promover vínculos inteligentes, limpios y seguros en los sectores digital, de la energía y del transporte, y reforzar los sistemas de salud, educación e investigación en todo el mundo”. Para el periodo 2021-2027 se anunció una financiación inicial de “hasta 300.000 millones de euros para el desarrollo de infraestructuras” (Comisión Europea [CE], 2021b).

En palabras de Xi Jinping, China persigue con la BRI los siguientes objetivos: 1) “Construir un mundo abierto, inclusivo, interconectado y de desarrollo común para todos”; 2) “... fomentar la conectividad en política, infraestructura, comercio, financiación y de pueblo a pueblo con todos los países”; 3) “... establecer una nueva plataforma para la cooperación económica internacional” (Xi, 2023, p. 3). Esto representa, a los ojos de Occidente, una clara competencia geopolítica en un contexto internacional marcado por las tensiones. La respuesta de la UE a la influencia de China en regiones claves del Sur Global y Europa fue, claramente, la GGE. En el trabajo de Olivé y Santillán (2023, p. 7) se plantean algunos motivos que permiten entender esta respuesta de la UE: 1) la cooperación internacional representa una señal de identidad de la UE en su proyección exterior; 2) la Comisión Europea está promoviendo la “comunitarización *de facto* de la ayuda europea”; 3) existe un intento de ampliación de los ámbitos sectorial y estratégico de actuación de la cooperación internacional por parte de la UE. Y todo ello “está llamado a materializarse en la iniciativa Global Gateway”.

2.1 Narrativas estratégicas de cooperación y poder en la geopolítica de la conectividad

Las modalidades de cooperación adoptadas por China y la UE —CSS y CNS, respectivamente— reflejan diferencias estructurales y enfoques claramente diferenciados. En 2003, China dio a conocer su posición oficial sobre la CSS identificándose como un país en desarrollo y actor de la CSS.

Según este posicionamiento, los países del Sur Global deben reforzar su cooperación y coordinarse para “participar activamente en la elaboración de las ‘Reglas de Juego’ [...] [e] impulsar la reforma de la estructura económica, financiera y comercial internacional” (Ministerio de Relaciones Exteriores - RPC, 2003). Si bien esto es así, también hay que considerar que China mantiene una identidad dual como cooperante, que resulta estratégica y le reporta beneficios. Por un lado, comparte el posicionamiento con los países del Sur Global sobre la necesidad de cambiar las reglas del juego internacional y la defensa de la autonomía en términos de desarrollo. Por otro lado, participa de la defensa del mercado abierto y libre comercio, desarrollando una cooperación pragmática y asimétrica que le acerca más a las lógicas tradicionales de la CNS cuando lo considera oportuno.

En este contexto, China presenta en el Sur Global a la BRI dentro de su CSS y como parte de su contribución al desarrollo común, sustentada en los principios de beneficio mutuo y de no injerencia en los asuntos internos de los estados socios. Esta narrativa se ve complementada con la promoción de un enfoque basado en el pragmatismo de la adaptación al contexto, como alternativa al modelo occidental tan criticado desde muchas esferas del Sur Global y de la CSS. Fuera del Sur Global, la BRI se presenta como una oportunidad de cooperación entre estados que

“[...] cuentan con sus propias ventajas en materia de recursos y sus economías son mutuamente complementarias [para] [...] promover la coordinación de políticas, la conectividad de las infraestructuras, el comercio sin obstáculos, la integración financiera y los vínculos entre los pueblos” (Government of the People’s Republic of China [GPRC], 2015, p. 5).

La UE es un actor de especial relevancia en la CID, alineado con la doctrina de la CNS promovida por el CAD de la OCDE, el multilateralismo, los valores occidentales y las principales agendas internacionales. En la búsqueda de una mayor cohesión y coherencia de su política exterior y de cooperación, ha desplegado grandes y cuantiosos programas e iniciativas con base en una compleja red de instituciones, actores e instrumentos. La GGE es una iniciativa para mantener una presencia significativa e influyente en la escena internacional, contrarrestando la creciente influencia de China en las asociaciones económicas y comerciales internacionales. Se sustenta en los principios de democracia y normas estrictas, buen gobierno y transparencia, asociaciones igualitarias, cooperación verde y limpia, seguridad y promoción de la inversión del sector privado (CE, 2021a, pp. 4-5). En 2021, se renueva la narrativa europea presentando a la GGE como una nueva visión de la cooperación que promueve un desarrollo verde plenamente conforme con la Agenda 2030, con un modelo basado en normas estrictas y valores y con la puesta en marcha del Equipo Europa (CE, 2021b).

La narrativa de ambas iniciativas está centrada en la cooperación internacional para enfrentar los retos del mundo contemporáneo con un esfuerzo adicional y con una nueva visión o modelo alternativo. La UE se inclina en su discurso por el desarrollo verde, la sostenibilidad y las alianzas inclusivas en el marco de la Agenda 2030 y el Acuerdo de París sobre Cambio Climático. La GGE se presentó con el argumento-marco de la urgente necesidad de una financiación que permita reducir el déficit fiscal mundial, como una alternativa de “financiación en condiciones justas y favorables para limitar el riesgo de endeudamiento” y como “una oferta positiva a la hora de decidir cómo desarrollar mejor [las] infraestructuras climáticas, energética, de transporte y digital o cómo reforzar [los] sistemas sanitarios o educativos” (CE, 2021a, p. 1).

China se inclina en su discurso por el diálogo entre civilizaciones, respeto a las vías y los modos de desarrollo elegidos por los países, cumplimiento de las reglas del mercado y protagonismo de las empresas (GPRC, 2015). La BRI se presentó como “un esfuerzo positivo por buscar nuevos modelos de cooperación internacional y gobernanza global, [que] aportará nueva energía positiva a la paz y el desarrollo mundiales”, como una alternativa “para defender el régimen mundial de libre comercio y la economía mundial abierta en el espíritu de la cooperación regional abierta” (CPRC, 2015, pp. 2-3).

En términos de desarrollo, en su narrativa original se inclinaba por la idea del desarrollo común o compartido (CPRC, 2015, pp. 2-3) y actualmente incorpora la idea del desarrollo verde. Este *verde*, añadido a partir de 2019, es una respuesta a las críticas recibidas por el impacto ambiental de las inversiones chinas en *proyectos marrones*, así como una forma de conexión política con la Agenda 2030. Por ello se creó la coalición internacional de desarrollo verde de la BRI (BRIGC, por sus siglas en inglés), el instituto de desarrollo verde de la BRI (BRIGDI, por sus siglas en inglés) y la incorporación del desarrollo verde como el cuarto de los “ocho pasos principales que China dará para apoyar la construcción conjunta de la BRI de alta calidad” (Xi, 2023, p. 5).

La *oferta positiva* de la UE y el *esfuerzo positivo* de China pretenden afrontar los grandes y complejos retos del mundo. Ambos actores coinciden en que el déficit de financiación internacional es uno de esos grandes problemas y coinciden en que su modelo contiene las mejores condiciones para los socios. Ambas iniciativas resuelven centrarse en la construcción de infraestructuras para la conectividad: La UE señala que la GGE “es esa oferta positiva: un plan de la UE para grandes inversiones en el desarrollo de infraestructuras en todo el mundo” (CE, 2021a, p. 1). China expresa que la BRI “[...] tiene como objetivo promover la conectividad entre los continentes asiático, europeo y africano y sus mares adyacentes, [...] crear redes de conectividad multidimensionales, [...] y lograr un desarrollo diversificado, independiente, equilibrado y sostenible en estos países” (GPRC, 2015, p. 3).

Tanto China como la UE presentan narrativas que dejan entrever los objetivos que subyacen en sus respectivas iniciativas. Las tensiones producidas en el marco de la geopolítica de la conectividad y la expansión de las esferas de influencia internacional son las principales claves que, en términos de poder duro y blando, instrumentalizan el desarrollo y la cooperación. Es por ello por lo que ambas iniciativas fueron presentadas como respuesta o alternativa en medio de un contexto de cambios sistémicos y tensiones de profundo calado e impacto internacional, siendo sus respectivos promotores presentados como *el socio más confiable* con el que se puede establecer un sistema de alianzas *win-win*. La promoción de los valores propios aunado a la movilización de generosas inversiones económicas sirve, además, de aliciente para atraer la atención de socios estratégicos en el norte y en el sur, tanto del sector público como del privado.

2.2 Institucionalidad y gobernanza estratégica: configuraciones del poder y alianzas en la BRI y la GGE

El análisis de la institucionalidad de ambas iniciativas permite comprender mejor parte de los modelos de cooperación y de gobernanza, el alcance programado de las iniciativas y el mapa de los actores involucrados en la implementación.

En el plano institucional de ambas iniciativas se observa una relación directa entre la cooperación y la política exterior y económico-comercial de ambos actores. En la BRI, el Gobierno chino es clave en la definición de la orientación estratégica, desarrollada fundamentalmente a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Comercio y la Comisión Nacional de Desarrollo. El grueso de los proyectos se ejecuta a través de empresas estatales chinas que reciben respaldo financiero, principalmente, del Banco Asiático de Inversiones e Infraestructuras, Banco de Desarrollo de China y del Banco de Exportaciones e Importaciones de China (GPRC, 2015). En el caso de la GGE, el papel de la CE es clave en el proceso de diseño, concertación entre actores, coordinación e impulso político de la iniciativa. La implementación está bajo la dirección general de la Presidenta de la Comisión, junto con el Alto Representante, el Vicepresidente de la Comisión y los Comisarios responsables, quienes además cuentan con un Consejo de GGE que presta apoyo en la orientación estratégica. Se apuesta por el enfoque del Equipo Europa, que establece el trabajo coordinado de la CE con el Servicio Europeo de Acción Exterior, estados miembros (EEMM) y sus agencias de CID, instituciones financieras, sector privado y organizaciones no gubernamentales. Para garantizar la participación del sector privado y establecer un diálogo integrador con las organizaciones de la sociedad civil se cuenta con un Grupo Consultivo Empresarial sobre GGE y las delegaciones de la UE en los EEMM (CE, 2021a, p. 14).

Estos marcos institucionales y de gobernanza ayudan a visibilizar el alcance global de ambas iniciativas en su proyección internacional. Por un lado, este alcance global puede ser entendido como una alineación con el planteamiento mundializador de la Agenda 2030 y su enfoque multinivel internacional, atendiendo a que las necesidades de desarrollo no se concentran exclusivamente en el Sur Global y a que las transformaciones ecosociales requieren de una visión integradora de las dimensiones del desarrollo en todo el mundo. Por otro lado, también puede ser entendido desde la perspectiva de la política exterior y las relaciones internacionales de China y de la UE, en una clara referencia a sus estrategias de poder duro y blando. En términos de poder duro, la construcción de infraestructuras estratégicas para mejorar la conectividad comercial y tecnológica supone un incremento de las capacidades materiales y relacionales vinculadas al ejercicio del poder político y económico por parte de los actores que las financian y controlan. En términos de poder blando, el incremento de las alianzas cimentadas en la convergencia de intereses y valores promovidos en cada una de las iniciativas supone un incremento de las capacidades relacionales e influencia vinculadas al ejercicio del poder político y cultural.

Se observa que, tanto la UE como China pretenden conectar más allá de los ámbitos geográficos tradicionales de la CNS y de la CSS, ambas centradas habitualmente en el Sur Global. Dicha ampliación no supone dejar de lado la priorización de ciertas regiones del Sur Global en términos de inversión y proyectos. Se trata de aumentar la capacidad de sumar alianzas para legitimar la narrativa propuesta y conseguir los retornos esperados en el menor tiempo.

Originalmente, la prioridad de la BRI era fomentar la conectividad entre Asia, Europa y África (GPRC, 2015). No obstante, con el paso de los años, América Latina y algunos países del Caribe han sido incorporados como áreas prioritarias en los proyectos de cooperación e inversión. Por su parte, la GGE pone el foco en regiones como América Latina, África Subsahariana, el Sudeste Asiático y el Pacífico. Ambas iniciativas justifican su presencia en estas regiones en las necesidades de desarrollo global y la reducción del déficit de inversión.

Lo que sí representa una clara diferencia entre ambas iniciativas son los criterios de asociación y de priorización de áreas geográficas. China opta por un criterio de región ampliada sin entrar en el cuestionamiento de los asuntos internos de los estados o de su grado de adaptación a las normas internacionales, mientras que la UE opta por un criterio subregional más selectivo de conformidad con sus principios, valores y el cumplimiento de normas internacionales por parte de los estados socios.

Otra cuestión por destacar es la participación del sector privado empresarial y de las organizaciones de la sociedad civil. La GGE es la iniciativa que más promueve la participación de las empresas privadas en la estructura de gobernanza y en el proceso de implementación. El objetivo es “proporcionar un entorno propicio para garantizar la realización de los proyectos [ofreciendo] unas condiciones comerciales atractivas y favorables para las empresas [...]” (CE, 2021a, p. 2). En 2023, la Comisión creó el grupo asesor empresarial de la GGE (BAG, por sus siglas en inglés) como un grupo de expertos cuya misión era prestar apoyo a “la movilización del sector privado y maximizar el impacto y la eficacia de las inversiones de Global Gateway”, y recoger aportaciones e información provenientes del sector privado en aquellos sectores priorizados (CE, 2023).

A partir de 2021, la GGE ha establecido como meta movilizar hasta 300.000 millones de euros en inversiones hasta 2027, combinando recursos públicos y privados bajo el enfoque del “Equipo Europa” (CE, 2021b). En este marco, se han activado garantías por doscientos noventa y un millones de euros, con el objetivo de catalizar más de 1.000 millones de dólares en inversiones privadas en sectores estratégicos como energía, manufactura y agricultura (CE y Corporación Financiera Internacional [IFC], 2023). Entre 2023 y 2024, el 49% de los doscientos veinticinco proyectos financiados por la GGE se concentró en áreas de clima y energía, seguido por transporte (22-23 %) y digitalización (13 %), reflejando una priorización sectorial alineada con la transición ecológica y digital de la UE (CE, 2024). En contraste, la BRI ha consolidado un volumen acumulado de más de 1,17 billones de dólares estadounidenses en acuerdos de cooperación e inversión hasta 2024, de los cuales 704.000 millones corresponden a contratos de construcción y 470.000 millones a inversión directa (Green Finance & Development Center [GFDC], 2024). Solo en 2024, se firmaron trescientos cuarenta acuerdos valorados en 121.800 millones de dólares, con una creciente participación de instrumentos de capital (*equity*), que representan más del 50 % del total, frente a los tradicionales contratos llave en mano de construcción (GFDC, 2024). Asimismo, la BRI ha intensificado su enfoque en sostenibilidad: en 2023, China destinó 7.900 millones de dólares a proyectos de energías renovables, cifra que ascendió a 11.800 millones en 2024, evidenciando una transición progresiva hacia una infraestructura más “verde” (GFDC, 2024).

Estas diferencias ilustran la divergencia estructural entre ambas iniciativas. Mientras la GGE apuesta por una gobernanza multinivel que incluye al sector privado y a la sociedad civil en la toma de decisiones, la BRI mantiene una lógica de coordinación centralizada a través del estado chino, con ejecución a cargo de empresas públicas y financiamiento respaldado por bancos de desarrollo estatales. Esta distinción en los modelos de implementación refleja distintas estrategias de internacionalización, pero no necesariamente concepciones diferenciadas sobre el desarrollo, la asociación y la gobernanza global.

2.3 Transformación de los instrumentos financieros en la cooperación internacional

Las transformaciones que experimenta la cooperación internacional en el contexto de la Agenda 2030 se reflejan en el rediseño de sus instrumentos financieros, que superan las fórmulas tradicionales de la AOD y promueven, cada vez más, la participación del sector privado. La GGE constituye un ejemplo paradigmático de esta evolución.

Esta estrategia se basa en un enfoque de financiación que combina la modernización de instrumentos existentes con la introducción de otros considerados innovadores. El objetivo es “atraer el capital privado, reducir el riesgo y garantizar la igualdad de condiciones para las empresas europeas en los mercados internacionales” (CE, 2021a, p. 11). Esta arquitectura se organiza en torno a dos tipos principales de instrumentos: 1) instrumentos de reducción de riesgo, que incluyen mecanismos de garantías y financiación combinada entre los sectores público y privado, como el Fondo Europeo para el Desarrollo Sostenible Plus (FEDS+); y 2) instrumentos operativos, que contemplan la asistencia técnica, el diálogo político, los acuerdos comerciales y la armonización normativa.

El FEDS+ es el instrumento central de movilización de inversión en el marco de la GGE. Gestionado en colaboración con el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), cuenta con una capacidad de garantía de hasta 40.000 millones de euros, con un efecto multiplicador estimado de 3,4, y 13.500 millones adicionales destinados a subvenciones y asistencia técnica (CE y IFC, 2023). En conjunto, se espera movilizar hasta 135.000 millones de euros en inversiones privadas hacia sectores prioritarios como el transporte sostenible, la conectividad digital y la energía verde, con especial atención a países del Sur Global. Este diseño permite financiar proyectos en contextos de alto riesgo, minimizando distorsiones de mercado y ofreciendo condiciones más competitivas para las empresas europeas.

Junto al FEDS+, la UE contempla la activación de otros instrumentos considerados innovadores, como el Sistema Europeo de Créditos a la Exportación, así como programas como el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional (IVCDI – Europa Global), el Instrumento de Ayuda de Preadhesión III (IAP III), Interreg, InvestEU y Horizonte Europa. Este enfoque sistémico busca integrar los intereses estratégicos de la Unión con los principios de desarrollo sostenible, inclusión y responsabilidad compartida de la Agenda 2030.

En contraposición, la estrategia financiera de la BRI se caracteriza por su naturaleza pública, bilateral y centralizada. El financiamiento se canaliza a través de préstamos directos, acuerdos estatales y fondos soberanos, apoyados principalmente por bancos estatales como el Banco de Desarrollo de China, el Banco de Exportaciones e Importaciones y el Banco Agrícola de China. De acuerdo con He (2019, p. 13), alrededor del 87% de la financiación de la BRI proviene de estos bancos públicos, mientras que el 1% restante corresponde a capital de empresas privadas (9%), organismos multilaterales (2%) y el Fondo de la Ruta de la Seda (2%).

En 2024, la BRI alcanzó su volumen más alto, con trescientos cuarenta acuerdos firmados por un total de 121.800 millones de dólares, de los cuales 70.700 millones se destinaron a contratos de construcción y 51.000 millones a inversiones directas. Ese mismo año, China destinó 11.800 millones de dólares a proyectos de energía renovable, lo que representó un incremento del 60% con respecto a 2023, consolidando una orientación más sostenible en el componente energético de la BRI (GFDC, 2024).

La implementación de los proyectos corre a cargo principalmente de empresas estatales, sin participación significativa de organizaciones de la sociedad civil independientes en los procesos de gobernanza. Los instrumentos chinos pueden incluir cooperación no reembolsable, asistencia técnica, transferencia de tecnología y formación de personal. Si bien las condiciones son negociadas caso por caso, con frecuencia otorgan ventajas comparativas a los intereses estratégicos chinos. A diferencia del modelo europeo, que se estructura sobre la base de principios multilaterales y marcos regulatorios compartidos, la BRI adopta un enfoque más flexible, evitando condicionalidades políticas o normativas, lo cual le otorga mayor margen de actuación en contextos marcados por la inestabilidad institucional o el déficit de gobernanza.

Conclusión

A través de un análisis comparado de la BRI y la GGE se evidencia que ambas estrategias, más allá de su retórica de desarrollo, funcionan como instrumentos de proyección geopolítica y reproducción de hegemonías. Desde una aproximación crítica, la cooperación internacional se concibe como un mecanismo que legitima el orden global vigente, más que como una herramienta de transformación estructural. En esta lógica, tanto la UE como China emplean sus iniciativas como vectores de influencia, articulando intereses económicos y políticos bajo discursos de sostenibilidad y asociación.

En el plano narrativo, la UE refuerza una visión normativa basada en valores y estándares multilaterales, mientras que China adopta una narrativa pragmática centrada en la soberanía y la complementariedad. En términos institucionales, se diferencian en su modelo de gobernanza: descentralizado y multiactor en el caso europeo; centralizado y estatal en el modelo chino. No obstante, ambas estrategias comparten una creciente financiarización de la cooperación, con instrumentos que priorizan la inversión, los esquemas reembolsables y la participación empresarial.

Los hallazgos permiten concluir que la cooperación internacional para el desarrollo ha evolucionado hacia un modelo híbrido, en el que las lógicas de ayuda y desarrollo son subsumidas por las dinámicas de competencia estratégica. Lejos de romper con las desigualdades estructurales, la cooperación contemporánea refuerza las relaciones de poder existentes, presentándose como un mecanismo funcional al mantenimiento —y no a la transformación— del orden internacional.

Referencias

- Alonso, J.A., Aguirre, P. y Santander, G. (2019). *El nuevo rostro de la cooperación internacional para el desarrollo: Actores y modalidades emergentes*. Catarata.
- Barbé, E. (2020). *Relaciones Internacionales*. Tecnos.
- Beck, U. (2005). *Power in the global age: A new global political economy*. Polity Press.
- Calhoun, C.J. (2002). Imagining solidarity: Cosmopolitanism, constitutional patriotism, and the public sphere. *Public culture*, 14 (1), 147-171.
- Comisión Europea (CE) (2021a). *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo, el Comité de las Regiones y el Banco Europeo de Inversiones. La Pasarela Mundial*. JOIN/2021/30 final.
- Comisión Europea (CE) (2021b). *Presentación de la Estrategia Global Gateway*. Dirección General de Asociaciones Internacionales.
- Comisión Europea (CE). (2023). *Global Gateway business advisory group*. Recuperado de: https://international-partnerships.ec.europa.eu/policias/global-gateway/governance/global-gateway-business-advisory-group_en
- Comisión Europea y Corporación Financiera Internacional (CE & CFI) (2023). *EU and IFC partner to mobilize private investment in sustainable infrastructure in emerging markets*.
- Cox, R.W. (1981). Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. *Millennium – Journal of International Studies*, 10 (2), 126-155.
- Cox, R.W. (1996). *Approaches to world order*. University Press.
- Domínguez, R. (2020). *La cooperación al desarrollo en un mundo en transición: Entre la geopolítica y la reforma institucional*. Los Libros de la Catarata.
- Duarte, R.D.S. y Milani, C.R. (2021). Southern states in international development cooperation: From contestation to norm conception. *The Chinese Journal of International Politics*, 14 (4), 506-529.
- Eden, L. (1991). Bringing the Firm Back In: Multinationals in International Political Economy. *Millennium – Journal of International Studies*, 20 (2), 197-224.
- Gill, S. (2008). *Power and Resistance in the New World Order*. Palgrave Macmillan.
- Gill, S. y Law, D. (1988). *The global political economy: perspectives, problems, and policies*. Harvester Wheatsheaf. Johns Hopkins University Press.
- Government of the People's Republic of China (GPRC) (2015). *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road*. National Development and Reform Commission, Ministry of Foreign Affairs, and Ministry of Commerce of the PRC.
- Green Finance & Development Center (GFDC). (2024). *China Belt and Road Initiative (BRI) investment report 2024*. Fudan University.
- He, A. (2019). *The Belt and Road Initiative: Motivations, Financing, Expansion and Challenges of Xi's Ever-expanding Strategy*. CIGI Papers No. 225. Centre for International Governance Innovation.
- Held, D. (1997). *Democracy and Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Stanford University Press.
- Lemus, N. (2018). Ayuda al desarrollo y relaciones internacionales: del discurso hegemónico a las narrativas alternativas. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (121), 27-51.
- Malacalza, B. (2020). Cooperación al desarrollo y relaciones internacionales. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (125), 209-228.
- Martínez, P.J. y Martínez, I. (2016). La Agenda 2030: ¿cambiar el mundo sin cambiar la distribución del poder? *Lan Harremanak: Revista de Relaciones Laborales*, 33, 73-102.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China (MRE-RPC) (2003). *Posición china para con la cooperación Sur-Sur*.
- OECD. (2022). *Development co-operation profiles 2022*. OECD Publishing.
- OECD, y UNDP. (2020). *Blended finance in the least developed countries 2020*. OECD Publishing.

Olivié, I. y Pérez, A. (2019). *Aid Power and Politics*. Routledge.

Olivié, I. y Santillán, M. (Coords.). (2023). *Ayuda al desarrollo y geopolítica: la iniciativa Global Gateway de la UE*. Real Instituto Elcano.

Stopford, J.M. y Strange, S. (1991). *Rival States, Rival Firms: Competition for World Market Shares*. Cambridge University Press.

Teevan, C., Shilhav, R. y Sergejeff, K. (2022). *The EU's Global Gateway: A geopolitical opportunity worth seizing*. European Centre for Development Policy Management.

UNCTAD. (2019). *South-South Cooperation and the New Dynamics of Development*. United Nations Conference on Trade and Development.

Xi, J. (octubre, 2023). Discurso principal en la inauguración del tercer Foro de la Franja y la Ruta para la Cooperación Internacional. *China Insight*, p. 3.

RELACIONES INTERNACIONALES

Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica, abierta y gratuita
Editada por el Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Facultad de Derecho - Dpto. Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Universidad Autónoma de Madrid (España)
<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales>
ISSN 1699-3950

 facebook.com/RelacionesInternacionales

 x.com/RRInternacional



FECYT-388/2024
Fecha de certificación: 12 de julio de 2019 (6º convocatoria)
Válido hasta: 24 de julio de 2025