

La cooperación internacional para el desarrollo de China en el Perú. ¿Solidaridad internacional o diplomacia estratégica?

Mariana Heredia*

Investigadora independiente

RESUMEN

El artículo examina la naturaleza de la cooperación internacional para el desarrollo que China ofrece al Perú, con el fin de determinar si constituye una expresión de solidaridad internacional o un instrumento de proyección estratégica. A partir de un análisis del marco teórico de la cooperación internacional y de los principios rectores de la cooperación china, se estudian las características de esta relación. El análisis evidencia que China busca diferenciarse de las cooperantes tradicionales mediante el respeto por la soberanía del país receptor, lo que ha favorecido su aceptación. Sin embargo, también procura ampliar su área de su influencia a través de una percepción de cooperación ampliada a sus intereses económicos. Se concluye que el Perú debe adoptar una estrategia que limite la cooperación de la inversión y el comercio, a fin de maximizar beneficios, reducir riesgos de dependencia y fortalecer su autonomía en la relación con China.

Palabras clave: cooperación internacional para el desarrollo, China, Perú, solidaridad, proyección estratégica

* Médico cirujano por la Universidad Nacional Jorge Basadre Grohmann y magíster en Diplomacia y Relaciones Internacionales por la Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar. Tercera Secretaria del Servicio Diplomático de la República y funcionaria de la Dirección General de América del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. Dirección electrónica: mheredian@rree.gob.pe

 <https://orcid.org/0000-0001-8769-8488>



China's International Development Cooperation in Peru. International solidarity or strategic diplomacy?

ABSTRACT

The article examines the nature of the International Development Cooperation that China offers to Peru, with the aim of determining whether it constitutes an expression of international solidarity or an instrument of strategic projection. Based on an analysis of the theoretical framework of international cooperation and the guiding principles of Chinese cooperation, the characteristics of this relationship are studied. The analysis shows that China seeks to differentiate itself from traditional cooperators by respecting the sovereignty of the recipient country, which has favored its acceptance. However, it also seeks to expand its sphere of influence through a broader conception of cooperation linked to its economic interests. It is concluded that Peru must adopt a strategy that clearly separates cooperation from investment and trade, in order to maximize benefits, reduce the risks of dependency, and strengthen its autonomy in its relationship with China.

Keywords: International Development Cooperation, China, Peru, solidarity, strategic projection

1. INTRODUCCIÓN

Desde su apertura al mundo en 1978, China ha adoptado una política exterior con un enfoque centrado en la cooperación y el desarrollo mutuo. Este cambio no solo ha permitido que China se integre al sistema internacional, sino que también se posicione como un actor clave como oferente de cooperación internacional para el desarrollo (CID), especialmente en el sur global.

En la década de los ochenta, Deng Xiaoping identificó a la paz y el desarrollo como temas principales de esa época —la Guerra Fría— y distinguió una visión global dividida entre las relaciones Este-Oeste, centradas en la paz, y Norte-Sur, centradas en el desarrollo. Dentro de este marco, defendió que los países del Sur debían reforzar la solidaridad, apoyarse mutuamente y fortalecer la cooperación sur-sur (CSS) como vía para impulsar también la cooperación norte-sur (CNS) y avanzar hacia un mundo multipolar (Ministry of Foreign Affairs People's Republic of China, 2022).

El desarrollo socioeconómico chino ha alcanzado el crecimiento y la reducción de la pobreza más rápida logrado por algún país: ha conseguido sacar a más de 770 millones de personas de la pobreza extrema y se convirtió en un país de ingreso medio alto y en la segunda economía más grande del mundo (Wang y Miao, 2025). Aunque, China aún no ha completado su transición a una economía sostenible y equitativa, su experiencia y liderazgo en el sur global la posicionan como ejemplo y fuente de cooperación para los países rezagados en la senda del desarrollo sostenible.

En palabras del secretario general de las Naciones Unidas, Antonio Guterres (2021): «los logros de China ofrecen lecciones valiosas en la erradicación de la pobreza que están siendo compartidas con otros países a través de la Cooperación Sur-Sur».

En general, el proceso de transformación interna y proyección externa de China ha estado acompañado por un discurso que presenta la cooperación como una herramienta solidaria entre países en desarrollo. En este contexto, el presente estudio examina el caso de la CID ofrecida por China al Perú, con el objeto de analizar si esta constituye una manifestación de solidaridad internacional o si responde, en cambio, a una estrategia para ampliar su influencia regional. Para ello, este artículo se estructura en una revisión del marco teórico de la CID, los principios y enfoques de la cooperación china, su recepción desde la perspectiva peruana, y el análisis de las motivaciones detrás de esta.

2. MARCO TEÓRICO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

La cooperación internacional es un concepto ampliamente utilizado en las relaciones internacionales contemporáneas. Algunos autores la definen como una expresión del uso del poder, en la cual dos o más actores deciden colaborar y coordinar sus acciones para satisfacer intereses compartidos que no podrían obtener sin la acción del otro (Calduch Cervera, 1991; Holsti, 1983). Esta dinámica no siempre se produce en condiciones de igualdad: en contextos de asimetría, la cooperación puede también encubrir relaciones de dependencia o incluso coerción (Calduch Cervera, 1991).

Una de las principales expresiones de la cooperación internacional es la CID, la que es entendida como el conjunto de acciones impulsadas por actores internacionales orientadas a mejorar la calidad de vida en países en desarrollo y no desarrollados, sobre la base de principios como la equidad, la solidaridad y la corresponsabilidad (Ayllón, 2011). Este tipo de cooperación debe concebirse de forma integral y multidimensional, en consonancia con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Duarte Herrera y González Parias, 2014).

No obstante, pese a su fundamento solidario, la CID no está exenta de motivaciones estratégicas. Desde el realismo estructural, se concibe como un instrumento al servicio de los intereses nacionales: los Estados cooperan únicamente cuando ello fortalece su poder relativo o su seguridad en el sistema internacional. En este marco, la ayuda puede convertirse en una herramienta para ampliar zonas de influencia o reforzar posiciones de negociación en escenarios geopolíticos competitivos (Calduch Cervera, 1991). Así, desde el fin de la Guerra Fría, la CID ha estado en su mayor parte guiada por intereses estratégicos, económicos y de seguridad, lo que la constituyó

en un vehículo de influencia geopolítica. En particular, la promoción de la democracia y los derechos humanos ha sido utilizada como condicionalidad para la asignación de ayuda, generando tensiones entre la solidaridad declarada y los intereses subyacentes (Prado, 2020).

En contraste, otras corrientes teóricas ofrecen interpretaciones más optimistas. Desde el liberalismo, los actores internacionales pueden identificar intereses comunes que favorecen la cooperación, más allá del cálculo estrictamente material del poder, a fin de generar beneficios mutuos (Ochoa y Prado, 2017; Prado, 2020). Desde el constructivismo, en cambio, la cooperación internacional no se explica únicamente por intereses materiales o incentivos racionales, sino por la influencia de ideas, valores y normas compartidas. Según esta perspectiva, los intereses de los Estados no son estáticos, sino que se construyen socialmente a través de la interacción con otros actores (Wendt, 1992). En ese sentido, la CID puede surgir como una manifestación de compromisos morales, identidades solidarias o responsabilidades históricas percibidas. Además, los Estados pueden verse incentivados a cooperar no solo por beneficios tangibles, sino también por el deseo de proyectar una imagen internacional positiva y reforzar su identidad como actores responsables y comprometidos con el desarrollo global (Ochoa y Prado, 2017).

Dados todos estos aspectos, existe el debate sobre la naturaleza de la CID ofrecida por actores, como China, que promueven un modelo basado en el respeto a la soberanía y el desarrollo común, dentro del marco de una CSS, diferenciándose del enfoque tradicional de la CNS. En efecto, China ha reiterado su compromiso con una CSS orientada al desarrollo mutuo, como ha destacado el presidente chino Xi Jinping al reconocer la necesidad de la CID para enfrentar retos globales y fomentar el desarrollo (Xi, 2023b; 2023a).

3. LOS PRINCIPIOS Y ENFOQUES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL CHINA

China ha buscado enmarcar su CID bajo ocho principios que buscan distinguirla de las prácticas tradicionales impulsadas por los países donantes del norte global. Estos principios se encuentran explicados en el *Libro Blanco sobre la Cooperación Internacional para el Desarrollo de China en la nueva era*, publicado por la Oficina de Información del Consejo de Estado, y buscan orientar su ayuda a fin de conseguir un beneficio mutuo y promover el bien común.

El primer principio es el *respeto mutuo y la igualdad*. Este principio se inspiró en los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica, un postulado que establece que todos los Estados —independientemente de su tamaño, riqueza o poder— son iguales en la

comunidad internacional. En consecuencia, China se opone a la injerencia en los asuntos internos de los países socios y rechaza la imposición de condiciones políticas (The State Council Information Office of the People's Republic of China, 2021).

Otro principio es *hacer lo mejor posible para ayudar*, el cual enfatiza que la cooperación debe realizarse dentro de las capacidades nacionales de China y en sintonía con las necesidades y prioridades expresadas por los países socios. Esto supone que la asistencia debe concebirse en un proceso de diálogo, adaptación y diseño conjunto de proyectos que respondan a contextos específicos (The State Council Information Office of the People's Republic of China, 2021).

El principio de *priorizar el desarrollo y mejorar la vida de las personas* reconoce que el desarrollo debe ser la principal tarea de todos los países. Bajo esta lógica, la cooperación china orienta su acción hacia sectores que impacten directamente en el bienestar, como la reducción de la pobreza, la educación, la salud y la respuesta al cambio climático (The State Council Information Office of the People's Republic of China, 2021).

En línea con esta visión, China también sostiene el principio de *proporcionar los medios para el desarrollo independiente*, que implica compartir tecnologías, conocimiento técnico y formación de recursos humanos para fortalecer las capacidades endógenas de los países en desarrollo. Esta lógica responde al objetivo de empoderar a los socios para que puedan impulsar por sí mismos un desarrollo autónomo y sostenible (The State Council Information Office of the People's Republic of China, 2021).

Por otro lado, bajo el principio de *cooperación eficaz en diversas formas*, China adapta su apoyo a las condiciones locales y puede ofrecer desde proyectos de infraestructura, materiales y asistencia técnica, hasta alivio de deuda o cooperación en el desarrollo de recursos humanos. Esta flexibilidad busca maximizar los resultados según el contexto de cada país (The State Council Information Office of the People's Republic of China, 2021).

Además, promueve la *garantía de entrega y sostenibilidad*, a través de una gestión minuciosa de los proyectos, que incluye apoyo técnico, evaluación continua y formación profesional para asegurar su implementación efectiva en el largo plazo. En ese entendido, la cooperación no termina con la entrega, sino que incorpora la operación y el mantenimiento como parte de su enfoque integral (The State Council Information Office of the People's Republic of China, 2021).

También se promueve la *apertura e inclusión para el intercambio y el aprendizaje mutuo*, con énfasis en la cooperación como un proceso de diálogo horizontal, donde

los países receptores formulan propuestas, lideran los proyectos y se benefician de un entorno de colaboración internacional basado en la confianza (The State Council Information Office of the People's Republic of China, 2021).

Finalmente, el principio de *avanzar con los tiempos y abrir nuevos caminos* reconoce que la cooperación debe ser dinámica, adaptativa e innovadora. Esto implica aprender de otras experiencias, actualizar sus mecanismos e incorporar nuevas metodologías para responder mejor a los desafíos del desarrollo en un mundo cambiante (The State Council Information Office of the People's Republic of China, 2021).

Estos principios configuran una narrativa que busca distinguir el modelo chino como una forma de cooperación «entre iguales», centrada en el desarrollo y la autonomía de los países socios, y alejada de las condicionalidades tradicionales. Asimismo, China sitúa su cooperación en el marco de la solidaridad sur-sur, un ideal inicialmente promovido por Deng Xiaoping para impulsar vínculos basados en la solidaridad y el apoyo mutuo como contrapeso a las estructuras de poder global dominadas por el Norte (Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 2022).

Esta posición china de considerarse un país en desarrollo ha sido mantenida hasta la actualidad. Durante la Segunda Conferencia Ministerial del Foro de Cooperación China-África, el ex primer ministro chino Wen Jiabao (2003) manifestó que China, como miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, siempre estará al lado de los países en desarrollo. Asimismo, el presidente Xi Jinping (2021) reafirmó que China está comprometida con promover la construcción de una comunidad de futuro compartido, el desarrollo, la cooperación y el beneficio mutuo; bajo una política exterior de paz y por medio de un desarrollo pacífico. Este posicionamiento refuerza la imagen de un país que, sin dejar de ser una potencia emergente, continúa identificándose con las aspiraciones del sur global y aspira a lograr una «comunidad de destino compartido para la humanidad», en la que el desarrollo conjunto se convierte en el eje de las relaciones internacionales.

Por otro lado, los cooperantes tradicionales —miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)— se han caracterizado por la presencia de condicionalidades políticas, económicas e institucionales. Si bien su origen se vincula con el esfuerzo multilateral de reconstrucción y estabilidad global tras la Segunda Guerra Mundial, el contexto de la Guerra Fría condicionó profundamente su orientación. Durante ese periodo, la CID fue utilizada como un instrumento geopolítico, priorizando alianzas estratégicas sobre objetivos de desarrollo genuino. De este modo, la ayuda se destinaba a países aliados, sin un compromiso genuino con la democracia o los derechos humanos (Prado, 2009).

A partir de la década de 1990, tras el fin de la Guerra Fría, la cooperación tradicional se transformó y los donantes del Norte condicionaron la ayuda al cumplimiento de ciertos estándares: la liberalización económica, la gobernanza democrática y el respeto a los derechos humanos (Clayton, 1994; OCDE, 1994). Esto dio lugar a la «nueva condicionalidad», la cual supeditaba el acceso a fondos de ayuda al desarrollo a la implementación de reformas políticas y económicas. Si los países receptores no cumplían con tales criterios, podían ser sancionados o ver suspendida la cooperación (Prado, 2009).

La referida estrategia ha sido objeto de críticas. Diversos estudios han señalado que dicho condicionamiento reproduce relaciones de dependencia y no siempre generan cambios sostenibles (Polonenko et al., 2019). Por un lado, se señala la falta de coherencia de los donantes, quienes en ocasiones respaldan regímenes que violan derechos humanos si estos responden a sus intereses estratégicos. Por otro, se cuestiona la eficacia de imponer reformas desde el exterior, especialmente cuando no existe un contexto nacional favorable ni apropiación interna de los procesos de cambio debido a la desconexión entre los objetivos del donante y las realidades del receptor (Prado, 2009). Así, el carácter prescriptivo y unilateral de esta cooperación puede vulnerar la soberanía de los Estados receptores y generar resistencias políticas y sociales.

Frente a ello, el modelo de cooperación chino se presenta como una alternativa no condicionada que enfatiza el respeto, la soberanía nacional y el beneficio mutuo. China no impone requisitos políticos explícitos a sus socios y sostiene que cada país debe trazar su propio camino hacia el desarrollo (The State Council Information Office of the People's Republic of China, 2021). Esta narrativa ha sido bien recibida por muchos países del sur global que buscan asistencia sin modificar sus sistemas políticos o económicos, lo cual les permite conservar autonomía frente a agendas externas. Sin embargo, esta flexibilidad también ha sido criticada. Se plantea que la aparente neutralidad política puede ocultar formas de poder blando y estrategias de posicionamiento geoeconómico (Polonenko et al., 2019).

Desde una perspectiva teórica, el enfoque chino puede ser visto como una ruptura con los supuestos realistas de ejercicio de poder y orientarse a uno constructivista de reforzar su imagen de compromiso con el desarrollo, bajo valores y normas compartidas. Aunque, como señala (Grynaviski, 2014), la CID no siempre se sustenta en una comprensión compartida de intereses o normas, sino que puede surgir incluso de percepciones erróneas o divergentes. Esta dinámica permite, aunque de forma frágil, sostener alianzas funcionales que contribuyen al logro de objetivos concretos, sin necesidad de una coincidencia ideológica.

La CID china se presenta como una propuesta alternativa que combina elementos pragmáticos —infraestructura, transferencia tecnológica, formación de capacidades— con una narrativa ideológica centrada en la no injerencia, la autodeterminación y la equidad internacional. Su auge ha desafiado las estructuras tradicionales de ayuda al desarrollo y ha abierto un espacio para repensar las bases normativas y operativas de la CID en el siglo XXI.

4. LA CID DE CHINA EN EL PERÚ

4.1. La relación de cooperación entre China y el Perú

La cooperación entre China y el Perú se fundamenta en dos instrumentos suscritos en 1988: el Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica, y el Convenio Básico de Cooperación Económica y Técnica. Estos documentos establecieron un marco de principios guías, como la igualdad, el beneficio mutuo y el respeto a la soberanía, que continúan rigiendo las relaciones bilaterales en materia de cooperación. Dichos convenios definen mecanismos para la supervisión y evaluación de los proyectos y determinan sectores prioritarios como la agricultura, la energía, la minería, la industria farmacéutica y la transferencia tecnológica (Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica, 1988; Convenio Básico de Cooperación Económica y Técnica, 1988).

La relación de cooperación entre ambos países experimentó una profundización a partir de 2008, cuando los presidentes Alan García y Hu Jintao firmaron una Declaración de Asociación Estratégica, en la que expresaron su voluntad de ampliar los vínculos sobre la base del beneficio mutuo (Caillaux et al., 2016; Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, 2008). Posteriormente, en abril de 2013, durante la visita oficial del presidente Ollanta Humala a China, se estableció formalmente la Asociación Estratégica Integral (AEI), que permitió institucionalizar mecanismos de cooperación de mayor alcance y facilitar el diálogo político, técnico y cultural a nivel bilateral y multilateral (Gobierno de la República Popular China, 2013).

4.2. Modalidades de CID de China en el Perú

Para el Gobierno peruano, la CID se compone de dos tipos de cooperación. Por un lado, está la Cooperación Técnica Internacional (CTI), que es gestionada por la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) —dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores— y se enfoca en recursos no reembolsables destinados al desarrollo y la transferencia tecnológica. Por otro lado, existe la Cooperación

Financiera Reembolsable, administrada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la cual consiste en recibir recursos financieros internacionales cuya devolución es obligatoria (APCI, 2016a; 2023a; 2023b).

Al respecto, China ha ofrecido principalmente al Perú CTI (Heredia, 2024). Como fue mencionado por Lúcar (2020), el MEF no planeaba recibir Cooperación Financiera Reembolsable de China, lo que se confirma con los datos del portal de transparencia económica de dicha entidad, en el cual se constata que el Perú no mantiene deuda financiera con China hasta el primer trimestre de 2025 (MEF, 2025).

Para comprender cómo China brinda CTI al Perú, es clave entender el papel de los Convenios de Cooperación Económica y Técnica (CCET). Mediante estos convenios, China compromete recursos no reembolsables destinados a proyectos específicos. No se trata de transferencias directas al Estado peruano, sino de fondos que permanecen bajo la administración del Gobierno chino hasta que ambas partes acuerdan formalmente, mediante un acuerdo por canje de notas, los proyectos a financiar (Heredia, 2024). Es decir, primero se establece un compromiso general de cooperación a través del CCET y luego se materializa en proyectos concretos definidos y aprobados por ambos países.

Entre 2011 y 2019, China y el Perú firmaron ocho CCET, manteniendo una periodicidad anual hasta 2017. De ellos, siete han entrado en vigor desde 2013. En conjunto, estos compromisos representan un total de 460 millones de yuanes en donaciones, sin considerar una donación adicional de 100 millones de yuanes correspondiente al convenio de 2019, aún pendiente de entrada en vigor (Heredia, 2024).

Por otra parte, desde 2013 se han formalizado doce acuerdos por canje de notas, financiados con cargo a los CCET. Estos acuerdos han permitido implementar proyectos en diversas áreas, incluyendo la mejora de infraestructura pública, la provisión de equipamiento, el fortalecimiento de capacidades técnicas y científicas, y el apoyo logístico a eventos como el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico. Asimismo, algunos proyectos incluyen la construcción de instalaciones, la donación de vehículos y equipos, así como el envío de especialistas chinos para estudios técnicos (Heredia, 2024).

4.3. Diferencias entre la concepción china y la concepción peruana de cooperación

Es interesante notar que, desde el punto de vista chino, existe una concepción más amplia de la «cooperación internacional», que incluye la inversión extranjera directa y el comercio bilateral. Esta interpretación se refleja en los Memorandos de Entendimiento (MdE) firmados entre el Perú y China, particularmente el MdE de 2019 sobre la «Iniciativa de la Franja y la Ruta» (BRI), que distingue entre

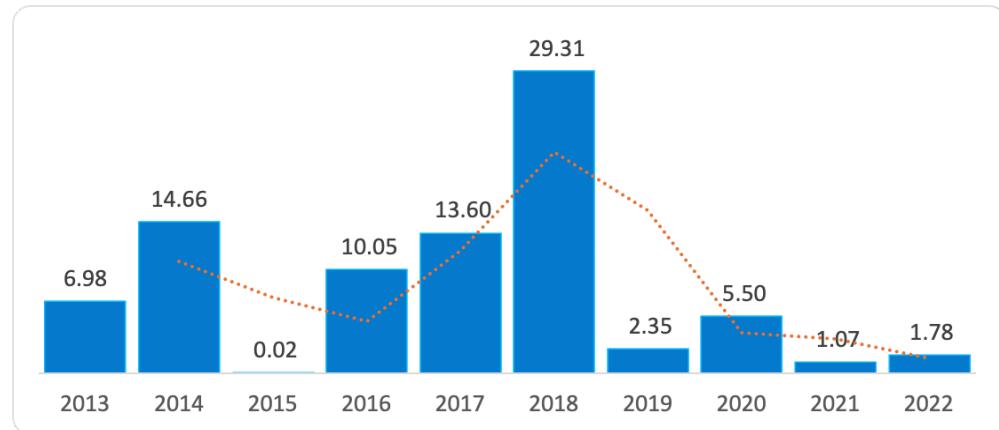
«cooperación práctica», «inversión» y «cooperación económica» como componentes interrelacionados (MdE sobre la cooperación en el marco de la Iniciativa de la Franja Económica de la Ruta de la Seda y la Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI, 2019). Esta visión difiere de la perspectiva peruana, donde la inversión se considera una actividad privada y no una modalidad de cooperación oficial (Heredia, 2024).

Asimismo, los Gobiernos del Perú y China firmaron dos Planes de Acción Conjunta (2016-2021 y 2024-2029). Estos documentos abarcan diversas áreas de interés entre las que se incluyen cooperación económica, infraestructura, ciencia, tecnología, medio ambiente y educación. El Plan 2024-2029 incorpora un enfoque en el desarrollo sostenible, la transformación digital y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y mantiene la relación existente entre las inversiones y la cooperación económica (Heredia, 2024).

A pesar de estas diferencias, el Perú tiene una clara definición de lo que considera CTI, la cual ha sido documentada por la APCI en sus reportes anuales «Situación y Tendencias de la Cooperación Técnica Internacional en el Perú» hasta 2022, como se observa en el gráfico 1. En el caso de la CTI china, se registró un total de 85.32 millones de dólares ejecutados entre 2013 y 2022. El menor monto se reportó en 2015, mientras que el mayor se alcanzó en 2018, principalmente debido a la construcción del Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (COEN). Ese año, China se posicionó como la segunda mayor fuente de cooperación para el Perú. No obstante, este nivel de apoyo no se mantuvo, pues posteriormente se redujo y no logró recuperarse, posiblemente como consecuencia de la pandemia (Heredia, 2024).

Por otro lado, cabe señalar que los reportes de la APCI también ilustran sobre el alineamiento de la CTI china con los ODS desde 2017, conforme se observa en el gráfico 2. Entre 2017 y 2022, dicha CTI ha estado dirigida mayormente al fortalecimiento de los ODS 16 (promoción de sociedades pacíficas e instituciones eficaces) y ODS 11 (ciudades sostenibles), con un 38% y 31% respectivamente.

**Gráfico 1. Monto de CTI china
Periodo 2013–2022 (Millones de dólares)**



Fuente: Heredia, 2024, p. 88¹.

**Gráfico 2. CTI china ejecutada y ODS
2017–2022 (Monto en dólares)**



Fuente: Heredia, 2024, p. 99².

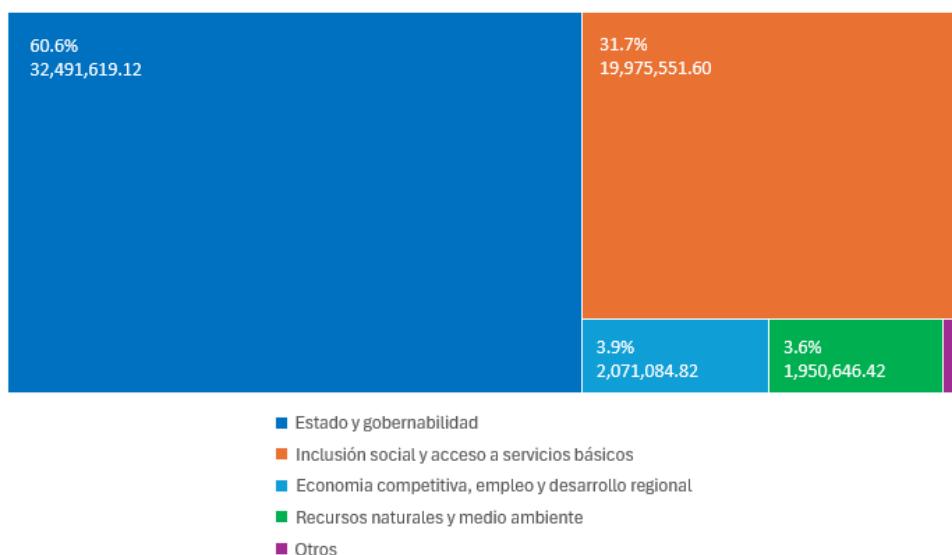
¹ El gráfico muestra fluctuación de los montos ejecutados de CTI china en el Perú.

² El gráfico destaca cómo la CTI china ejecutada en el Perú se ha enfocado a fortalecer el cumplimiento de los ODS.

El enfoque descrito está acorde con el objetivo principal del Perú como receptor de cooperación internacional: orientar las aportaciones de los cooperantes hacia el desarrollo nacional, especialmente en áreas prioritarias que coinciden con los temas promovidos por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los objetivos peruanos de Política Exterior (APCI, 2023b).

En consecuencia, la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional (PNCTI) al 2030 define cuatro áreas principales en las cuales debe concentrarse la CTI: i) desarrollo social y bienestar; ii) gobernanza y modernización del estado; iii) desarrollo económico; y iv) medio ambiente y gestión de riesgos de desastres (APCI, 2023b). La APCI reporta desde 2017 cómo la cooperación china ha abordado las prioridades peruanas en cooperación, como se observa en el gráfico 3.

**Gráfico 3. CTI china ejecutada y áreas prioritarias para el Perú
2017–2022 (Porcentaje y millones de dólares)**



Fuente: Heredia, 2024, p. 114³.

³ El gráfico muestra la distribución de la CTI china alineada a las prioridades del Perú como receptor de cooperación.

5. ANÁLISIS DE LA COOPERACIÓN CHINA EN EL PERÚ

5.1. ¿Solidaridad o estrategia?

La CID de China en el Perú revela una variedad de elementos que reflejan tanto principios de solidaridad como intereses estratégicos. Esta dualidad se manifiesta en los proyectos ejecutados, los sectores priorizados y las percepciones sobre esta relación de cooperación.

Por un lado, la CTI china presenta características que pueden ser interpretadas como genuinamente solidarias. Dentro de estas, la no imposición de condicionalidades políticas o económicas durante la negociación es uno de los aspectos más valorados por los actores peruanos. Ello se condice con lo que China promueve dentro de sus principios rectores y respeta que cada país defina su propio modelo de desarrollo, lo que lo presenta como un socio respetuoso soberanía nacional. Dicha situación parece generar un mayor margen de maniobra al Estado peruano para alinear los proyectos con sus prioridades nacionales.

Asimismo, la orientación de la cooperación hacia necesidades concretas también es vista como un reflejo de solidaridad. La construcción del COEN enfocada a fortalecer las capacidades institucionales y la provisión de equipamiento médico durante la pandemia de COVID-19 fueron percibidas como un gesto desinteresado (Heredia, 2024).

Otro elemento a favor de una cooperación genuina es la transferencia de capacidades. Varios proyectos en el Perú han incluido la capacitación de personal técnico y el envío de especialistas chinos para apoyar la implementación. Esta forma de colaboración contribuye al desarrollo de capacidades locales, un objetivo central de la CTI (Heredia, 2024), lo que también ha sido consistente con el principio de proporcionar los medios para el desarrollo independiente.

No obstante, no se deben dejar de lado algunos componentes que apuntan a los intereses estratégicos de China. Como ha sido señalado, para el Perú las inversiones no son consideradas como una modalidad de cooperación y pese a contar con proyectos de inversión en sectores vinculados a la infraestructura y a la logística, como el puerto de Chancay, que coincide con la estrategia de la BRI —y claramente busca fortalecer la proyección geoeconómica de China en América Latina—, no se ha integrado por completo a dicha iniciativa.

Por otro lado, la ausencia de condicionalidades políticas no implica necesariamente neutralidad. La cooperación puede contribuir indirectamente a consolidar la influencia de China en el Perú, generando relaciones de dependencia simbólica o material. La entrega de grandes donaciones y la visibilidad de los proyectos refuerzan

una narrativa de China como socio indispensable, lo que podría traducirse en apoyo diplomático en foros internacionales (Polonenko et al., 2019). Al igual que en el párrafo anterior, sería muy útil incluir uno o dos ejemplos o acciones que podrían reflejar esta posibilidad. Por ejemplo, votos del Perú en la Asamblea General de las Naciones Unidas, u otros organismos de la ONU, organizaciones internacionales que apoyan la posición de la China; o al menos abstenciones.

Otro aspecto clave es la utilización de la cooperación como instrumento de poder blando. La construcción de infraestructura emblemática o la provisión de ayuda humanitaria en momentos críticos refuerzan la imagen positiva de China ante la opinión pública peruana. Este capital simbólico puede ser movilizado para avanzar otros objetivos, como la facilitación de inversiones de empresas chinas en sectores estratégicos (Heredia, 2024). Por ello, la CID china se puede enmarcar como parte de una estrategia más amplia de posicionamiento global, con proyectos que buscan contribuir al desarrollo del receptor, pero con un interés político en la región y en aumentar su esfera de influencia. Mismo comentario que en el párrafo anterior. Tal vez revisar la evolución de la imagen de la China en el Perú y relacionar su vaivén como resultado de algo positivo o negativo atribuido a la China.

5.2. ¿Modelo híbrido o contradictorio?

El balance entre solidaridad e intereses estratégicos en la CID china es complejo. No se trata de categorías excluyentes, sino de dimensiones que coexisten ¿y se autoinfluyen? en la práctica. La cooperación china combina acciones que generan beneficios tangibles para el Perú —infraestructura, transferencia tecnológica, donaciones— con objetivos que responden a (su = Perú o China) política exterior y a (su = Perú o China) modelo de inserción internacional bajo un esquema de CSS.

Este modelo híbrido no es necesariamente contradictorio. En muchos casos, los intereses estratégicos de China coinciden con las necesidades de desarrollo del Perú, lo que genera una relación de beneficio mutuo. Sin embargo, la asimetría de poder y {la falta de mecanismos claros de transparencia y evaluación no se ha mencionado este tema antes; convendría considerar tratarlo más arriba, o no incluir esta aseveración, dejando solo la asimetría del poder, que es bastante más autoevidente} pueden generar vulnerabilidades para el país receptor. La dependencia excesiva de un solo socio (no recuerdo afirmación y data que haga de la China el más importante donante al Perú) o la priorización de proyectos de alto perfil sobre intervenciones más sostenibles son riesgos que enfrenta el Perú (Heredia, 2024).

Desde una perspectiva crítica, el Estado peruano debe adoptar una posición más proactiva en la definición de su agenda de cooperación con China. Esto implica

fortalecer la capacidad de negociación del Estado, establecer criterios de selección de proyectos alineados con los ODS y las prioridades peruanas de cooperación y promover la transparencia en todas las fases de la cooperación.

Es así como se observa que la CID china representa una dualidad en donde coexiste la solidaridad y sus intereses estratégicos para impulsar sus iniciativas globales. Este enfoque se enmarca en la visión constructivista de la CID. El que el Perú reconozca esta dualidad ayudaría a que pueda maximizar los beneficios de la cooperación china y mitigar los riesgos asociados, a través de una relación equilibrada y transparente, permitirá que la cooperación contribuya efectivamente al desarrollo sostenible del país, sin comprometer su autonomía en el largo plazo.

6. CONCLUSIONES

El análisis de la CID de China en el Perú permite extraer las siguientes conclusiones que ayudan a comprender mejor su naturaleza y proyectar estrategias más eficaces para el futuro de esta relación bilateral:

- a. La CID ofrecida por China al Perú ha mantenido la coincidencia con ¿los? principios rectores y las prioridades del Perú como receptor de cooperación. A diferencia de otros actores internacionales, el diálogo con China es más horizontal, debido a su autopercepción como un país en desarrollo, y permite que el Perú pueda orientar la ejecución de los proyectos en las áreas de su mayor interés. Sin embargo, la forma en cómo se brinda cooperación (sin un esquema programático esto no se ha discutido arriba) (ha limitado que el impacto de la CID China sea sostenido, lo que se manifiesta en la gran variación de los montos ejecutados de esta. En la sección correspondiente —arriba— debe hacerse notar es importante atingencia).
- b. La diferencia en la percepción de lo que implica CID, tanto para el Perú como para China, es un factor para considerar con cautela cuando se hace referencia a las relaciones de cooperación entre ambos países. Mientras el Perú identifica la CTI y cooperación financiera reembolsable, China adopta una visión más amplia que incluye inversiones y comercio dentro de CID. Esta diferencia conceptual genera expectativas divergentes sobre el alcance de la relación bilateral y dificulta una planificación integral. Es necesario que el Perú desarrolle una estrategia que delimita claramente los componentes de cooperación, inversión y comercio, que permita preservar su independencia ante un actor con un poder mucho mayor.
- c. La CID de China en el Perú parece responder tanto a principios de solidaridad como a objetivos estratégicos. La ausencia de condicionalidades políticas, el respeto a la soberanía y el énfasis en sectores prioritarios como la infraestructura,

la salud o la gestión de riesgos de desastres, generan beneficios tangibles y una imagen de socio confiable. Sin embargo, no puede ignorarse que esta cooperación contribuye también a consolidar la influencia geoeconómica y diplomática de China en el Perú y en la región, actuando como instrumento de poder blando. Reconocer esta dualidad es esencial para evaluar los impactos de la cooperación y reducir riesgos de dependencia.

- d. La CID china ofrece al Perú recursos importantes y oportunidades de desarrollo, pero su impacto dependerá de la capacidad del Estado para gestionar la relación de manera estratégica. Más allá de aceptar los proyectos ofrecidos, es necesario plantear una agenda bilateral con metas claras, identificar áreas de interés mutuo a largo plazo y construir mecanismos de cooperación más equilibrados. Esta reflexión no solo es relevante para el Perú, sino también para otros países de América Latina que, en un contexto de intensos cambios en el sistema internacional, necesitan repensar cómo relacionarse con un actor que combina una narrativa de solidaridad Sur-Sur con una estrategia de posicionamiento global.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agencia Peruana de Cooperación Internacional. (2016). *Diccionario Glosario y Términos*. APCI. http://portal.apci.gob.pe/gestion/Atach/Diccionario_Terminos_17052016.pdf
- Agencia Peruana de Cooperación Internacional. (2023a). *El ABC de la Cooperación Técnica Internacional*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5622699/4983922-el-abc-de-la-cooperacion-tecnica-internacional-diciembre-2023.pdf?v=1703885858>
- Agencia Peruana de Cooperación Internacional. (2023b). *Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional al 2030*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4466913/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Cooperaci%C3%B3n%20T%C3%A9cnica%20Internacional%20al%202030.pdf?v=1682111026>
- Ayllón, B. (2011). La cooperación internacional para el desarrollo: Reflexión y acción para los profesionales de las Relaciones Internacionales. En C. R. Heredia. *Hacia un nuevo siglo en Relaciones Internacionales* (pp. 277–299). Universidad Nacional de Costa Rica https://www.academia.edu/download/31790054/Texto_Cooperacion_C.Rica.pdf
- Caillaux, J., Novak, F. y Ruiz M., M. (2016). *Las relaciones de China con el América Latina y el Ferrocarril Bioceánico Brasil-Perú*. Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://doi.org/10.18800/978-612-4261-18-3>
- Calduch Cervera, R. (1991). Las Relaciones Internacionales. En *Relaciones internacionales*. Ediciones de las Ciencias Sociales. <https://produccioncientifica.ucm.es/documentos/5d2692b52999520f11b9d943>
- Clayton, A. (1994). *Governance, democracy and conditionality: What role for NGOs?* INTRAC.
- Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República Popular China*. (1988).
- Convenio Básico de Cooperación Económica y Técnica entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República Popular China*. (1988).

- Duarte Herrera, L. K. y González Parias, C. H. (2014). Origen y evolución de la cooperación internacional para el desarrollo. *Panorama*, 8(15), 117–131. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5051599>
- Gobierno de la República Popular China. (2013). *Xi Jinping y el Presidente de Perú anunciaron conjuntamente el establecimiento de una asociación estratégica integral*. https://www.gov.cn/lndh/2013-04/06/content_2371159.htm
- Grynaviski, E. (2014). Conclusion. En *Constructive Illusions* (pp. 152–162). Cornell University Press. <http://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctt1287f2s.9>
- Guterres, A. (2021). *Remarks on the 50th anniversary of General Assembly resolution 2758 | United Nations Secretary-General*. United Nations. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2021-10-24/remarks-the-50th-anniversary-of-general-assembly-resolution-2758>
- Heredia, M. M. (2024). La Cooperación Internacional para el Desarrollo de China en el Perú: Desafíos y Oportunidades a 11 años de la Asociación Estratégica Integral. [Tesis de magíster, Academia Diplomática del Perú]. <http://repositorio.adp.edu.pe/handle/ADP/256>
- Holsti, K. J. (1983). *International politics: A framework for analysis*. Prentice-Hall. <http://archive.org/details/internationalpol0004hol>
- Lucar, J. (2020). La cooperación internacional entre Perú y China (2011-2016). *Méjico y la Cuenca del Pacífico*, 9(26), 91–115. <https://doi.org/10.32870/mycp.v9i26.616>
- Memorando de entendimiento entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República Popular China sobre la cooperación en el marco de la Iniciativa de la Franja Económica de la Ruta de la Seda y la Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI*. (2019).
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2025). *Portal de Transparencia Económica: Información Económica* [Portal]. Deuda Interna y Externa. https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100982&lang=es-ES&view=article&id=2369
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China. (2008). *Comunicado de Prensa Conjunto entre la República Popular China y la República del Perú*. https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/nmz_680924/1206_680998/1207_681010/200811/t20081120_9369011.shtml
- Ministry of Foreign Affairs People's Republic of China. (2022). *A “Dialogue of the Century” on South-South Cooperation_Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China*. https://www.fmprc.gov.cn/eng/zy/jj/zggcddwjw100ggs/gg/202406/t20240606_11377972.html
- Ochoa, L. y Prado, J. P. (2017). Cosmopolitismo, constructivismo y liberalismo institucional: Diálogo teórico en torno a la cooperación internacional para el desarrollo. *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 19(37), 273–299. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6038645>
- Organisation for Economic Cooperation and Development Development Assistance Committee. (1994). *Development cooperation: Efforts and policies of the members of the development assistance committee (1992 report)*. Organisation for Economic Co-operation and Development.

- Plan de Acción Conjunta 2016-2021 entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República Popular China.* (2016).
- Plan de Acción Conjunta 2024-2029 entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República Popular China.* (2024).
- Polonenko, L. M., Besada, H., Tok, M. E. y Bada, A. (2019). Introduction Conceptual Foundations of South-South Cooperation. En H. G. Besada, M. E. Tok y L. M. Polonenko. (Eds.). (2019). *Innovating South-South Cooperation: Policies, Challenges and Prospects* (pp. 1–28). University of Ottawa Press. https://www.degruyterbrill.com/document/doi/10.1515/9780776623214-005/html?srstid=AfmBOor2mhAl0K4Pnc0U_nUnlMeptEXPTKHFhxAOxV_vXeB00OUDKwBx
- Prado, J. P. (2009). El impacto de la cooperación internacional en el desarrollo de la democracia y los derechos humanos. *Perfiles latinoamericanos*, 17(33), 65–93. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0188-76532009000100003&lng=es&nrm=iso&tlang=es
- Prado, J. P. (2020). El liberalismo institucional. En A. S. Ortega Ramírez & R. Velásquez Flores. *Teorías de las Relaciones Internacionales en el siglo XXI Interpretaciones críticas desde México y América Latina* (pp. 409–428). CIDE.
- The State Council Information Office of the People's Republic of China. (2021). *China's International Development Cooperation in the New Era*. https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202101/10/content_WS5ffa6bbbc6d0f72576943922.html
- Wang, H. H. & Miao, M. L. (Eds.). (2025). *Global Development and Cooperation with China: New Ideas, Policies and Initiatives for a Changing World*. Springer Nature. <https://doi.org/10.1007/978-981-96-2452-2>
- Wen, J. (2003). *Let Us Build on Our Past Achievements and Promote China-Africa Friendly Cooperation on All Fronts—Address by H.E. Mr. Wen Jiabao Premier of the State Council of the People's Republic of China at Opening Ceremony of the Second Ministerial Conference of the China-Africa Cooperation Forum_Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China*. https://www.fmprc.gov.cn/eng/xw/zyjh/202405/t20240530_11339696.html
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46(2), 391–425. <https://www.jstor.org/stable/2706858>
- Xi, J. (2021). *Speech at a Ceremony Marking the Centenary of the Communist Party of China* [Discurso].
- Xi, J. (2023a). *Discurso en la primera sesión de la XIV Asamblea Popular*. Xinhua Español. <https://spanish.news.cn/20230314/88df245e9403434bbd8f6c1a2e42558d/c.html>
- Xi, J. (2023b). *Discurso de apertura del tercer Foro de la Franja y la Ruta para la Cooperación Internacional*. Xinhua Español. <https://spanish.news.cn/20231018/c7808e0a10ce42089187f0f125cb1807/c.html>

Fecha de recepción: 1 de agosto de 2025

Fecha de aprobación: 27 de octubre de 2025