



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

¿CONCILIACIÓN O INCOMPATIBILIDAD ENTRE LOS
PROGRAMAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE LA
REPÚBLICA POPULAR CHINA Y EL RÉGIMEN
INTERNACIONAL DE CID?

Presentada para obtener el título de
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

Presenta:

JUAN CARLOS PÉREZ CUBA

Matrícula:

201657355

Director de tesis:

DR. ÁNGEL JARAMILLO TORRES

Agosto, 2021

Índice

Introducción	4
1. Marco Teórico	11
1.1 Realismo, Neorrealismo, hegemonía y conflicto	13
1.1.1 Lucha de poder	14
1.1.2 Teoría de la Estabilidad Hegemónica	15
1.1.3 Conflicto dentro de los Regímenes internacionales	17
1.1.4 Declive de los Regímenes Internacionales	19
1.2 Constructivismo, ideas, perspectivas y reglas	20
1.2.1 Teoría de la estructuración de Giddens	20
1.2.2 Las Reglas y la construcción de la realidad	22
1.2.3 Regímenes Internacionales desde el Constructivismo	26
1.2.4 Organizaciones Internacionales	27
1.3 Institucionalismo Neoliberal, regímenes y cooperación	31
1.3.1 Regímenes Internacionales desde el Institucionalismo Neoliberal	31
1.3.2 Institucionalización y legalización de los regímenes internacionales	32
1.3.3 Cooperación	37
1.4 Conclusión	39
2. Funcionamiento y Evolución del Régimen de la Cooperación Internacional para el Desarrollo	43
2.1 Concepto de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AOD y OFO	44
2.2 Breve historia de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en el siglo XX	46
2.2.1 Origen y significado	46
2.2.2 Inicio de la práctica y primeras décadas	47
2.2.3 Década de los 70s, 80s y los Programas de Ajuste Estructural	49
2.2.4. Década de los 90 e inclusión del Desarrollo Humano	50
2.3 Actores del Régimen de CID	52
2.3.1 Países donantes y receptores	52
2.3.2 Agencias Bilaterales de Cooperación	53
2.3.3 Comité de Ayuda al Desarrollo	56

2.3.4 Sistema de Naciones Unidas	59
2.3.5 Instituciones Financieras	62
2.3.6 Otros actores: ONGs y Fundaciones	65
2.4 Prácticas y Condicionales de la Asistencia	66
2.4.1 Condicionalidad económica.....	67
2.4.2 Condicionalidad política	68
2.4.3 Sanciones políticas y económicas.....	70
2.5 Cambios y reformas en la Cooperación Internacional para el Desarrollo	72
2.5.1 Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda y los Foros de Alto Nivel.....	72
2.5.2 Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030	75
2.5.1 Nuevos países oferentes de cooperación	77
2.6 Conclusiones.....	78
3. Mecanismos de Cooperación y Ayuda Internacional de la RPC y su relación con el régimen de CID.....	83
3.1 Cooperación y Asistencia china	84
3.1.1 Origen y Conceptualización china de la cooperación internacional.....	84
3.1.2 Sistema de Cooperación Chino	89
3.1.3 Cantidad de asistencia/cooperación enviada	92
3.1.4 Instituciones Multilaterales de Cooperación	94
3.2 Relación de China con el CAD	98
3.2.1 China en los Foros de Alto Nivel (Paris-Busan)	101
3.2.2 Grupo de Estudio China-CAD	102
3.3 Relación entre China y las Instituciones Financieras	103
3.3.1 China como prestador alternativo	105
3.3.2 El Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y el Nuevo Banco de Desarrollo ..	108
3.4 China en el sistema de Naciones Unidas	110
3.4.1 Sistema de Naciones Unidas para el Desarrollo.....	110
3.4.2. China y la cuestión de los Derechos Humanos.....	112
3.4.3 China y los Estados sancionados por Occidente.....	116
3.4 Conclusión.....	121
Conclusiones	125

Introducción

Durante la última década del siglo XX, el sistema internacional sufrió una reconfiguración que incluyó el fortalecimiento de regímenes internacionales, así como la aparición de nuevos actores que en la mayoría de los casos se acoplaron a las normativas ya establecidas. Dichos regímenes internacionales consisten en un conjunto de mecanismos y normas que tiene como objetivo regular la interacción entre los agentes del sistema internacional y de esta forma contribuir a la construcción de una gobernanza global. Dentro de dichos regímenes se encuentra el encargado de regular la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID). Dicho régimen es definido como una estructura internacional de ayuda externa que se compone de una serie de normas, instituciones y prácticas establecidas que rigen la transparencia de recursos concesionados para el desarrollo (Bräutigman, 2010). El principal propósito de dicho régimen es “servir como base de una nueva asociación global con países en desarrollo y fortalecer la coordinación para alcanzar resultados globales” (OCDE, 2006).

El régimen de la Cooperación Internacional para el Desarrollo inició en 1956 cuando surgió el Grupo de Ayuda al Desarrollo promovido por el presidente estadounidense Eisenhower con un fin meramente político. Posteriormente, en 1961, obtuvo un mayor sustento con la creación de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la cual contó con una narrativa de clasificación de los países de acuerdo a su desarrollo económico, además de que otorgó un carácter más institucional y formal al régimen. Ocho años más tarde, se creó la definición de Ayuda Oficial al Desarrollo, que según Bracho (2018) “tiene la intención de desacreditar prácticas que generan beneficios políticos que atentan contra el desarrollo, o ventajas económicas para el donante que distorsionan la competencia” (p.219). Tras el fin de la Guerra Fría esta estructura se sujeta de manera exclusiva al Consenso de Washington y surge una nueva retórica de la CID ligada a los Objetivos del Milenio planteados por Naciones Unidas, que fueron la referencia de desarrollo a nivel global hasta la aparición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en 2015.

En dicho contexto, China tuvo mayor relevancia a partir de 2001 debido al incremento de sus flujos de ayuda enviados al extranjero. Dichos flujos no son considerados como Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) debido a sus características particulares, pero esto no significa que no generen desarrollo. Tan solo en África dichos flujos pasaron de 1.7 millones de dólares en 2001 a 189.3 millones de dólares en 2011 que representó el 3 por ciento del Producto Interno Bruto de China en dicho año (Bräutigman, 2011). No obstante, el conflicto con la estructura establecida yace en el hecho de que la ayuda de China no respeta los consensos internacionales establecidos sobre la Cooperación Internacional para el Desarrollo, tanto en sus mecanismos como sus normas. Los principales descontentos de la sociedad internacional de donantes se centran en la falta de transparencia, la carencia de protecciones sociales y ambientales, y la nula promoción de la gobernanza global (Bracho, 2018). China justifica dichas acciones mediante su principio de política exterior de no intervención en asuntos internos, así como en los principios de cooperación Sur-Sur o cooperación entre iguales pactados en la conferencia de Bandung de 1955.

Por otra parte, los donantes tradicionales han reaccionado a dicha situación realizando esfuerzos, a través del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD), para no solo involucrar a China, sino también a los llamados “donantes emergentes”. Dichos esfuerzos se han centrado en realizar foros de alto nivel y declaraciones que involucren a los nuevos donantes. Ejemplo de ello, fueron la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda para el Desarrollo y el Programa de Acción de Accra (2008), el Foro de Cooperación para el Desarrollo (2008), organizado por Naciones Unidas, y la Alianza de Busan para una Cooperación Eficaz para el Desarrollo (2011). Dichos instrumentos tenían como fin lograr la armonización de los flujos de cooperación, e incluso se planteó la posibilidad de crear una subsecretaría en el Comité de Ayuda al Desarrollo encargada de monitorear la cooperación Sur-Sur (Bergamaschi y Soulé-Kohndou, 2016).

La respuesta de China y de los donantes emergentes como Brasil, India y Sudáfrica, fue negativa y mostraron nulo interés en trabajar en conjunto con el Comité de Ayuda al Desarrollo, en el caso de China, incluso rechazó el hecho de ser

considerado país donante. Las delegaciones de China han participado en todos los foros de cooperación antes mencionados, pero siempre han hecho hincapié en que los programas de cooperación chinos no pueden entrar en la categoría de Ayuda Oficial para el Desarrollo, ni tampoco pueden asumir las mismas responsabilidades y compromisos de las agencias de cooperación del Norte. Del mismo modo, China ha señalado que la cooperación Sur-Sur no es una alternativa a la cooperación Norte-Sur, por lo contrario, esta debe ser un complemento (Bergamaschi y Soulé-Kohndou, 2016).

No obstante, la ausencia de condiciones en los programas de cooperación de China complica la posibilidad de que exista compatibilidad y complementación con los programas de cooperación para el Desarrollo de los países que conforman el CAD. Además, esa misma ausencia de condiciones permite que Estados-nación que han sido sancionados por los donadores tradicionales debido a sus malas prácticas en torno a la gobernanza global, obtengan sustento económico en calidad de ayuda externa por parte de China. De esta forma, los programas de cooperación del país asiático ayudan a mantener regímenes políticos que han sido evaluados por los donantes tradicionales como antidemocráticos.

Del mismo modo, la incompatibilidad entre los dos programas de cooperación ocasiona que Estados-nación tradicionalmente involucrados con las organizaciones internacionales pertenecientes al actual régimen internacional de CID, opten por tomar la nueva oferta de ayuda de China. De este modo, China, de manera paulatina, desplaza a los donantes tradicionales del sistema internacional. Por lo que la pregunta de investigación es entender si existe la posibilidad de una conciliación de intereses entre los donantes tradicionales y China para lograr una homogeneización de la industria de cooperación, o por lo contrario, la incompatibilidad de ambos programas genera la existencia de dos sistemas completamente diferentes de cooperación internacional. De la misma manera, es importante señalar que China no es el único donante emergente en la estructura de ayuda, sin embargo, hasta el momento es el actor que mayores flujos de ayuda provee y tiene una diversificación regional de países receptores de ayuda (Bräutigman, 2011). Además, debido a su

ampliación de receptores en las últimas dos décadas, es el único donante emergente que representa una alternativa a la estructura tradicional a nivel global.

Dentro del contexto y planteamiento del problema antes desarrollado, el principal objetivo de la investigación es analizar la existencia de compatibilidad y conciliación entre los programas de cooperación para el Desarrollo de los donantes tradicionales y los mecanismos de cooperación de la República Popular China en el periodo que comprende del año 2000 al año 2018. Para ello se recurre a las aportaciones teóricas de las tres principales escuelas de las relaciones internacionales en el tema de regímenes internacionales, las cuales son el neorrealismo, el constructivismo y el neoliberalismo institucional. Las tres corrientes de pensamiento cuentan con modelos teóricos y variables distintas para identificar si un determinado Estado-nación está cooperando con un determinado régimen u orden, o por lo contrario busca transformarlo. Además con el fin de poder comparar ambos modelos de cooperación, a lo largo de la investigación se describen la génesis, modalidades, valores, principios y actores que involucra el régimen tradicional de CID y el sistema de cooperación de China.

Respecto a los objetivos secundarios, uno de ellos es definir el funcionamiento actual del régimen internacional de la CID y sus actores. Para lo cual nuevamente se recurrirá al marco teórico referente a regímenes internacionales, poniendo énfasis en las cualidades necesarias para la creación de un régimen internacional contempladas por las tres escuelas, y entender las razones por las cuales los regímenes mantienen estabilidad. Posteriormente, en el capítulo 2 se retoman los conceptos y teorías presentadas para analizar la evolución histórica del régimen de CID y explicar los posibles orígenes y causas de los principales cambios en el régimen a lo largo del siglo XXI.

Así mismo, dentro de los objetivos secundarios se encuentra evaluar si los programas de cooperación internacional de China pueden representar un sistema de cooperación alternativo al occidental. Por ello, en el capítulo 3 se comparan las principales modalidades de cooperación de China con las del régimen de CID, y posteriormente se describen las principales diferencias y puntos en común que

existen, para observar si efectivamente pueden ser una alternativa, o por lo contrario las diferencias entre ambos modelos son nulas o limitadas.

La hipótesis principal de la investigación sostiene que a causa de las diferencias en principios, valores y modalidades que existen entre la República Popular China y el régimen de CID liderado por la OCDE, existe un alto grado de incompatibilidad entre los dos sistemas de cooperación y los intentos de trabajo conjunto son irrealizables debido a que los programas de China obstaculizan los objetivos del régimen de CID. Respecto a la forma de funcionamiento del régimen se plantea la hipótesis de que el régimen ha tenido un funcionamiento monopólico, en el que los participantes han sido un grupo reducido de Estados del Norte, los cuales controlan la industria relacionada al desarrollo con el fin de obtener beneficios y privilegios políticos.

Además, se plantea que los mecanismos de cooperación de la República Popular China se distinguen del régimen internacional de CID debido a la ausencia de condicionalidad, lo que provoca que los Estados receptores los encuentren más beneficiosos y por consecuencia opten por renunciar a la ayuda de los donantes tradicionales. De esta manera, los programas de cooperación internacional de la República Popular China representan una alternativa al régimen internacional de cooperación, creando una competencia entre los dos sistemas de ayuda vigentes y obstaculizando los objetivos promovidos por los actores del régimen de CID.

En cuanto a la organización de la investigación, el trabajo está dividido en tres capítulos. El primero corresponde al marco teórico de la investigación donde se incluyen las tres principales escuelas de pensamiento de las RRII. En la primera sección se analiza el realismo clásico de manera breve, contemplando el concepto de lucha de poder de Morgenthau, respecto al neorrealismo se retoma la Teoría de la Estabilidad Hegemónica y el concepto de conflicto. Posteriormente, se analiza la escuela constructivista, de la cual se retoma las bases de la Teoría de la Estructuración de Anthony Giddens para identificar las condiciones de dominación en los regímenes internacionales, del mismo modo se contempla el concepto de reglas desarrollado por Nicholas Onuf para explicar cuál es el papel y la importancia de la

socialización de determinados tipos de comportamiento en los regímenes internacionales y finalmente se toma en consideración las aportaciones del constructivismo respecto al papel de las organizaciones internacionales en los regímenes.

En la sección final de capítulo 1, se describen las aportaciones correspondientes a la escuela del neoliberalismo institucional, precedida principalmente por Robert Keohane. Se analiza el concepto de legalización propuesto por Keohane que sirve para determinar la legalidad e importancia de determinadas organizaciones en los regímenes, lo que resulta útil para identificar organizaciones protagónicas en el régimen de CID y compararlas con los demás actores. De manera similar, se describe un esquema de cooperación desarrollado por Keohane, con el cual es posible identificar si dos actores se encuentran en un estado de armonía, cooperación o conflicto.

El capítulo 2 se centra exclusivamente en describir el funcionamiento del régimen de CID, se aborda el contexto histórico de la CID y se mencionan brevemente sus antecedentes e ideas que rodean su génesis. Después, se describen a los principales actores de la CID, que corresponden a los Estados Donantes, el Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) perteneciente a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el sistema de Naciones Unidas y el sistema financiero internacional. Con ayuda de las aportaciones teóricas del capítulo 1 se explica la creación y mantenimiento del régimen, y con la aportación del constructivismo y el neoliberalismo institucional se analiza cuáles son las capacidades y alcances de las instituciones que lo conforman. Así mismo, se contempla una sección donde se describen las prácticas de condicionalidad económica y política utilizadas tanto por los donantes como las instituciones financieras para promover reformas en los países receptores. Finalmente, en la última sección se identifican los principales cambios surgidos en torno al régimen en el siglo XXI y se brinda una explicación teórica de estas transformaciones.

En el capítulo final se exponen detalladamente los mecanismos de cooperación utilizados por la República Popular China, dicha descripción incluye un repaso

histórico de sus programas, una revisión detallada de las instituciones tanto nacionales como internacionales encargadas de brindar cooperación, así como sus objetivos y principios, también se muestran estimaciones de las cantidades de ayuda enviadas y son comparadas con las cifras del principal donante bilateral occidental, Estados Unidos. Posterior a ello, se analiza la relación e interacción de China con los actores que conforman el régimen internacional con el fin de determinar cuál es la naturaleza de esta relación y cuáles son los puntos en común y principales desacuerdos con cada uno de ellos.

Capítulo I

Marco Teórico

El marco teórico de la investigación incluye un acercamiento al comportamiento de los regímenes internacionales y a las organizaciones internacionales basado en las tres diferentes escuelas de pensamiento de las Relaciones Internacionales surgidas durante la década de los 70 y pertenecientes al gran tercer debate teórico de la disciplina. Dichas escuelas consisten en el neorrealismo, cuyo principal precursor fue Kenneth Waltz quien introdujo el enfoque sistémico de análisis a las Relaciones Internacionales. Posteriormente, como respuesta al análisis de Waltz, surgieron los enfoques del Institucionalismo Neoliberal precedido por Robert Keohane y también existió una respuesta constructivista realizada por Nicholas Onuf. A pesar de que las tres corrientes de pensamiento tienen diferentes perspectivas, las tres coinciden en tomar como referencia la definición clásica de régimen internacional introducida por John Ruggie en la década de los 60. Dicho concepto define régimen internacional como un conjunto de principios, normas, reglas y procesos de toma de decisiones explícitos o implícitos sobre los cuales los actores convergen en una determinada área internacional (Hasenclever et als, 1997).

El capítulo está dividido en tres secciones en las cuales se describe los acercamientos teóricos de los tres enfoques respecto a los regímenes internacionales. En la primera sección, se incluyen el enfoque neorrealista sobre el establecimiento y funcionamiento de los regímenes internacionales, así como la visión del realismo clásico respecto a la lucha de poder y sus manifestaciones políticas. Además se analiza la Teoría de la Estabilidad Hegemónica, al ser el punto de partida de gran parte de los académicos neorrealistas para explicar el funcionamiento y mantenimiento de los regímenes internacionales. De igual forma, se retoma la idea del manejo del conflicto dentro de dichos regímenes, enfatizando la importancia de los recursos materiales para su solución.

Dichos aportes tienen una función descriptiva en la investigación, la Teoría de la Estabilidad Hegemónica servirá como herramienta para explicar las bases desde el neorrealismo del régimen actual de Cooperación Internacional para el Desarrollo y su condición actual. Por otro lado, el concepto del realismo clásico de lucha de poder será utilizado para describir las interacciones entre la República Popular China y el régimen de CID, dando la posibilidad de entender si China busca ser una alternativa al sistema de cooperación de Occidente o únicamente busca reformar el sistema existente. Del mismo modo, las aportaciones respecto al manejo del conflicto entre los actores brindarán una explicación de las incompatibilidades existentes entre los dos actores y la razón por la que la cooperación entre los dos actores no es posible.

Posteriormente se abordan los aportes de la corriente constructivista, explicando el enfoque sociológico que es utilizado para sustentar sus afirmaciones. En dicha sección se retoman las aportaciones de Anthony Giddens y su Teoría de la Estructuración, para describir las bases y asunciones que son retomadas por Nicholas Onuf para explicar la manera en la que los regímenes internacionales moldean y construyen la realidad. Dicha aportación se centra principalmente en entender como los regímenes internacionales y las organizaciones internacionales pueden fungir como agentes independientes del sistema internacional y pueden modificar e influir en el comportamiento de los Estados-nación.

Está corriente al igual que la neorrealista brinda una visión de la manera en la que se crean los regímenes y es útil para evidenciar cuáles han sido los medios discursivos y las reglas socializadas por parte del régimen de CID para mantener la hegemonía de los donantes del Norte sobre los receptores del Sur. Así mismo, ayuda a evidenciar y comprender el papel protagónico del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) frente a las demás instituciones internacionales. Del mismo modo, debido a que esta corriente sustenta la estabilidad de los regímenes en conceptos como legitimidad y autoridad, es posible evaluar y entender la evolución del régimen de CID desde sus inicios hasta la actualidad.

Finalmente se analiza la escuela del Institucionalismo Neoliberal, la cual a pesar de tener el enfoque racional en común con el neorrealismo, considera que la

cooperación internacional es la opción más ventajosa y benéfica para los Estados-nación. En dicha sección se describe el proceso para facilitar la cooperación dentro de los regímenes internacionales, así como se explica el concepto de legalización de las instituciones, incluyendo las variables introducidas por Robert Keohane para evaluar el grado de legalización. Posteriormente, se describe un modelo realizado por Keohane para conocer si dos o más actores se encuentran en cooperación, armonía o discordia. La aportación de dicha corriente teórica es importante debido a que brinda la posibilidad de evaluar el nivel de legalización de las organizaciones internacionales, complementando a la visión constructivista para reforzar la explicación del protagonismo del CAD. Del mismo modo, al igual que las dos corrientes anteriores, esta visión también evalúa el poder y estabilidad que ostenta un régimen lo que será importante para describir el estado actual del régimen en el capítulo 2 y el concepto de Cooperación introducido por esta visión será útil para describir y entender como han sido las interacciones entre China el régimen de CID.

1.1 Realismo, Neorrealismo, hegemonía y conflicto

La escuela de pensamiento denominada como neorrealista o también conocida como realismo estructural surgió durante la década de los 70 y su contribuidor más destacado fue Kenneth Waltz. Las bases de esta visión teórica están sustentadas en las afirmaciones y aportes sobre las relaciones internacionales realizados por la escuela del realismo clásico, algunos términos que son retomados es la naturaleza egoísta de los Estados, la lucha de poder en el sistema internacional y su condición de anarquía. Para esta visión teórica la distribución de capacidades dentro del sistema internacional, es lo que determina el comportamiento e interacciones de sus unidades. Además, el comportamiento de las unidades del sistema es descrito como uno egoísta racional, lo que significa que las unidades racionales actúan con el objetivo de maximizar su propio beneficio dentro de sus capacidades. En el sistema internacional, no todas las unidades son relevantes ni importantes, solamente son tomadas en cuenta aquellas que tengan capacidades materiales superiores a las demás unidades. Dicha característica dentro de esta visión solo le corresponde a los Estados-nación poderosos, quienes son los que establecen el escenario para que los actores no estatales participen (Waltz, 1979). Por lo que para el neorrealismo la

participación y papel de los regímenes internacionales, así como el de las organizaciones internacionales se ve eclipsado y limitado por los Estados-nación, quienes pueden hacer uso de estos instrumentos para establecer cierto tipo de orden en sus interacciones con los demás actores.

1.1.1 Lucha de poder

La lucha de poder es un término asociado al realismo clásico, el cual hace referencia a la condición de conflicto dentro del sistema internacional. El concepto es útil debido a que es un acercamiento explicativo hacia el funcionamiento de los regímenes internacionales y la manera de identificar si algún otro Estado está intentando cambiarlo. Es importante señalar que la idea de “régimen” no suele ser utilizada en el lenguaje realista, sin embargo, el concepto de “lucha de poder” mantiene una semejanza, ya que este último funciona como una manera de organizar el mundo, ya sea manteniendo una determinada configuración de poder o buscando la creación de una nueva. De acuerdo a Morgenthau los Estados se encuentran en una constante competencia de poder, y la manifestación de la lucha de poder es visible en la defensa de la posición de un poder establecido contra los intentos de establecer una nueva posición (Morgenthau, 1948).

Morgenthau identifica tres manifestaciones básicas de la lucha de poder que son una política de *status quo*, una política imperialista y una política de prestigio (Morgenthau, 1948). La política de *status quo* se centra en el mantenimiento de la distribución actual de poderes. Esta política se opone a cualquier cambio que implica una regresión de las relaciones de poder entre dos o más Estados. Algunos de los instrumentos para lograr dicho objetivo son los tratados y organizaciones internacionales, ambos elementos esenciales de los regímenes internacionales. Un ejemplo de dicha política es el sistema internacional creado a partir del pos-guerra, dado que los acuerdos que dieron fin al conflicto tenían el objetivo de mantener la distribución de poderes surgida tras el fin de la guerra.

Por otro lado, la política imperialista tiene un fin contrario a la política anterior, ya que esta política busca realizar cambios fundamentales en la distribución de poderes. Aunque es común la malinterpretación de dicha política debido a la

popularidad del término imperialista, Morgenthau aclara que un Estado que desee realizar únicamente un ajuste de la distribución de poderes, dejando la esencia de las relaciones de poder intactas, está realizando una política de *status quo* (Morgenthau,1948). Del mismo modo, un Estado que se encuentra manteniendo un orden ya existente, como las bases militares de Estados Unidos en el Caribe y Centroamérica, no implican imperialismo debido a que dichas acciones solo refuerzan una configuración ya existente. Por último, la tercera manifestación de la lucha de poder es la política de prestigio, la cual consiste en demostrar el poder que un Estado tiene o piensa que tiene, esta política es ejecutada mediante la diplomacia y la exposición de poderío militar. Además de que funge como un instrumento para cualquiera de las dos políticas antes mencionadas.

1.1.2 Teoría de la Estabilidad Hegemónica

De acuerdo a la visión neorrealista la creación y mantenimiento de un régimen internacional está relacionado con la aparición y liderazgo de un poder hegemónico. Hasenclever et als. (1997) señala que para esta visión “la existencia de instituciones internacionales efectivas está relacionada a la existencia de una configuración unipolar de poder en el área en cuestión” (p.83). Dicha idea de estabilidad internacional proporcionada como resultado de la hegemonía de un Estado-nación, es desarrollada por el economista Charles P. Kindleberger en su obra *La crisis económica 1929-1939* (1973), en la cual el principal argumento se centra en la afirmación de que la estabilidad hegemónica solo es alcanzable mediante la presencia de un poder económico con la capacidad y voluntad de crear las condiciones e infraestructura necesarias para que existan interacciones de mutuo beneficio dentro de la economía mundial (Hasenclever et als, 1997). No obstante, el acercamiento de Kindleberger sobre la necesidad de un modelo unipolar de poder para sostener un régimen internacional se trata de un acercamiento meramente económico. Esta teoría suele ser usada para explicar el control que ejercía Gran Bretaña durante el siglo XIX sobre el sistema internacional, así como explicar el papel preponderante de Estados Unidos en la creación del sistema internacional de la posguerra.

Por otro lado, Robert Keohane, autor que será analizado posteriormente en el capítulo, también contribuyó a la Teoría de la Estabilidad Hegemónica, además, de acuerdo a Hasenclever et als (1997) “Keohane debe ser reconocido por crear el pegadizo término de ‘Teoría de la estabilidad hegemónica’” (p.87). Robert Keohane argumenta que la hegemonía ejercida por un determinado Estado-nación está sustentada en las capacidades y recursos materiales que dicho Estado-nación posee, dichas capacidades materiales consisten en el control sobre las materias primas, sobre las fuentes de capital, sobre el mercado y tener una ventaja competitiva en la producción de bienes de alto consumo (Keohane, 1984). De acuerdo a esta teoría, el Estado-nación que cumpla con dichas características tiene la capacidad de establecer un orden hegemónico sobre los demás Estados-nación.

De manera similar, Stephen Krasner señala que algunos de los parámetros empíricos para identificar la posibilidad de un control hegemónico por parte de un Estado-nación son el tamaño de su economía, el salario per cápita promedio de su población, el crecimiento económico, la cantidad de inversiones internacionales realizadas y las reservas materiales que posea en comparación con los demás Estados-nación (Krasner y Webb, 1989). Dicho análisis fue realizado para contrarrestar las críticas de parte de la escuela del Institucionalismo Neoliberal a la Teoría de la Estabilidad Hegemónica, en la cual se argumentaba que la teoría no logra explicar las razones del mantenimiento de los regímenes internacionales de la posguerra a pesar del declive de Estados Unidos (Keohane, 1982). La respuesta de Krasner consiste en analizar la posición de Estados Unidos frente a sus competidores en los parámetros antes mencionados, evidenciado que pese al declive y crisis económicas sufridas por Estados Unidos a partir de la década de los 70, la situación económica de Estados Unidos continuaba siendo superior a la de los demás Estados-nación (Krasner y Webb, 1989). Por lo que, de acuerdo al acercamiento de esta teoría, los regímenes internacionales son creados y mantenidos a causa de un Estado hegemónico y el declive de estos regímenes está ligado al declive de la potencia hegemónica.

1.1.3 Conflicto dentro de los Regímenes internacionales

Para la visión neorrealista los regímenes internacionales siempre están ligados a la distribución de poderes dentro del sistema internacional, así como son una herramienta para legitimar las preferencias del Estado con control hegemónico, por lo que dentro de estos regímenes es usual que exista conflicto entre los Estados-nación. De acuerdo a Krasner un objetivo intrínseco de cualquier Estado es intentar maximizar su poder y riqueza, entendiendo poder como la habilidad de controlar su propio destino. Los Estados-nación con menores capacidades materiales, así como los más dependientes a los regímenes internacionales, son los que usualmente no tienen la posibilidad de controlar su destino y son constantemente afectados por las decisiones de las potencias, por lo que dentro de sus posibilidades los Estados-nación con menos capacidades materiales son los que buscan maneras de influir en el sistema internacional, generando conflicto con las grandes potencias (Krasner, 1989).

De acuerdo a Rittberg y Zürn (1991) el conflicto consiste en “una situación en la cual dos o más actores persiguen objetivos incompatibles o eligen medios incompatibles para alcanzar un mismo objetivo” (p.166). Dichos conflictos pueden ser clasificados como conflictos sobre medios y valores, donde lo que está en discordia es la manera y los medios para conseguir un mismo objetivo, y los conflictos sobre intereses o determinados bienes, son aquellos en los que dos o más actores buscan un mismo objetivo, sin embargo, no puede ser dividido o compartido, similar a un juego de suma cero donde la ganancia de un actor resulta en la pérdida del otro. Desde esta visión teórica, la resolución de estos tipos de conflictos es un proceso bastante complejo y difícil de lograr. En el caso de los conflictos de valores y medios, la negociación no es una herramienta de solución viable, en cambio, en los conflictos de intereses y bienes, es posible que exista un proceso de negociación, no obstante, no es tan sencillo como lo describe la escuela del Institucionalismo Neoliberal (Rittberg y Zürn, 1991).

Para que existan intentos de conciliación es necesario que los Estados-nación acepten dar cierto tipo de concesiones, sin embargo, dichas concesiones deben ser proporcionales a las ganancias que el Estado-nación obtendrá de dichas

negociaciones. Por lo contrario, la escuela del Institucionalismo Neoliberal considera que los Estados-nación pueden cooperar entre ellos, prescindiendo de determinadas ganancias relativas para obtener una ganancia absoluta mayor. Por otra parte, la visión neorrealista sugiere que las ganancias relativas tienen más importancia de la considerada por la visión del Institucionalismo Neoliberal, ya que si dicha ganancia relativa puede otorgarle al adversario o competidor la posibilidad de tener una ventaja, especialmente en los temas de seguridad, muy difícilmente se llegará a un acuerdo entre los participantes (Grieco, 1988).

Stephen Krasner ejemplifica y analiza dicha situación de conflicto dentro de los regímenes internacionales tomando como caso de estudio las constantes demandas de reforma del orden económico internacional promovidas por los entonces llamados “países del tercer mundo” durante la década de los 70. Krasner identifica que los conflictos son características intrínsecas de las relaciones Norte-Sur, no obstante, a pesar de que los Estados del Sur hayan articulado una visión ideológica conjunta y argumentos respecto a la desigualdad del sistema económico, la carencia de capacidades materiales y económicas limitó que sus demandas fuesen tomadas en cuenta seriamente por las grandes potencias (Krasner, 1985).

No obstante, en algunas ocasiones dichos países han conseguido modificar determinados regímenes a su favor, aunque Krasner (1985) afirma que “entre mayor sea el éxito del Tercer Mundo en modificar regímenes en contra de las preferencias del Norte, existe mayor probabilidad de que el Norte rompa con dichas prácticas mediante el retiro de apoyo” (p.30). Dicha afirmación se comprueba con la poca relevancia que han tenido los foros y organismos internacionales donde existe una mayor participación equitativa de todos los Estados-nación como los son el Consejo Social Económico de Naciones Unidas (ECOSOC) o el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) frente a los organismos precedidos exclusivamente por países del Norte como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Por ello, Krasner (1985) señala que “los Estados industrializados, incluso los hegemónicos, no han tenido la voluntad de transferir fondos a instituciones sobre las que ellos no tienen control” (p.60). En cambio, un ejemplo donde existió una reforma efectiva de un régimen internacional por parte de países del Sur fue la

creación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), donde los países del Sur pudieron establecer un régimen efectivo y relevante en el sistema internacional sin la participación de los países del Norte, sin embargo, dicho logro fue posible debido a los recursos materiales que poseían, en este caso el control sobre grandes reservas de petróleo.

1.1.4 Declive de los Regímenes Internacionales

La visión neorrealista sustenta que la creación y los cambios dentro de un determinado régimen internacional están ligados a la distribución de poder que existe en el sistema internacional, dicha configuración debe ser una unipolar, en la que un poder hegemónico tenga la voluntad y tome el liderazgo de crear un régimen internacional que regule las interacciones entre los Estados-Nación. Por lo que, el mantenimiento y estabilidad, así como la fuerza y legitimidad de dicho régimen están sujetos a que el Estado Hegemónico continúe manteniendo dicho estatus. En el momento que dicho estatus o la distribución de poder dentro del sistema cambie es probable que los regímenes internacionales se modifiquen de acuerdo a la nueva configuración de poder.

De acuerdo a Hasenclever et als (1997) la visión neorrealista sostiene que:

Los regímenes son establecidos y mantenidos por actores que sustentan una preponderancia de poder y recursos (relevantes al área en cuestión) y que el declive de dichos regímenes (reducción de fuerza y efectividad) sucede cuando la distribución de poder se convierte en una más equitativa entre los miembros (Hasenclever et als, 1997, p.90).

De dicha afirmación es posible resaltar que el declive de un régimen internacional no representa la desaparición inmediata del mismo, por lo contrario, el declive es un proceso paulatino que involucra una reducción de fuerza y la disminución de su efectividad.

Ante dicha situación de declive, pueden surgir dos posibles escenarios. En el primero, ante el declive hegemónico, es posible que el grupo de Estados-Nación que resultaban mayormente privilegiados del régimen internacional, busquen la manera de continuar y mantener el orden internacional establecido por el poder hegemónico (Hasenclever et als, 1997). En el segundo escenario, al no contar con el soporte del

poder hegemónico es posible que los actores con mayores capacidades, lejos de optar por mantener dicho régimen, decidan alterarlo o transformarlo.

Stephen Krasner afirma que:

Los Estados poderosos pueden destruir regímenes que son incompatibles con sus intereses a través de la disrupción de los patrones de comportamiento existentes y generando altos niveles de incertidumbre, dichas rupturas pueden ser particularmente peligrosas para el bienestar global y pueden generar tensiones internacionales (Krasner, 1985, p.29).

Por lo que la distribución de capacidades más equitativa generaría un mayor conflicto dentro del régimen internacional si no existe un acuerdo en la distribución de privilegios y preferencias dentro del mismo.

1.2 Constructivismo, ideas, perspectivas y reglas

El paradigma constructivista de las Relaciones Internacionales es uno de los principales acercamientos teóricos a la manera en la que funcionan los regímenes internacionales, siendo una herramienta explicativa de su funcionamiento y origen, así como sirve para analizar la influencia y dominio que dichos regímenes tienen sobre la construcción de la realidad. La visión constructivista de las Relaciones Internacionales consiste en el estudio de las estructuras normativas, su acercamiento al concepto de poder está relacionado con la capacidad de difusión y creación de ideas de legitimidad. Desde esta visión se considera al sistema internacional como una estructura basada en reglas e ideas construidas a través de la socialización (Arreguín-Toft y Mingst, 2017).

1.2.1 Teoría de la estructuración de Giddens

El constructivismo en las Relaciones Internacionales tiene su base en la Teoría de la Estructuración realizada por Anthony Giddens. La Teoría de la Estructuración como su nombre lo indica se encarga de estudiar las estructuras sociales. Dicha estructura es definida como el principio ordenador dentro de un sistema de múltiples agentes, es decir la estructura es el conjunto de acuerdos sociales cuyo fin es regular las acciones de los agentes dentro de un sistema determinado a partir de la compensación de comportamientos que se acoplen a su principio ordenador y la sanción a aquellas que no lo siguen (Giddens, 1984), en este caso lo que Giddens conceptualiza como estructura es un sistema social. La creación de dichos acuerdos sociales tiene dos

componentes la creación de reglas, y los recursos necesarios para socializar dichas reglas, dichos componentes son denominados como propiedades estructurales.

De acuerdo a Anthony Giddens:

Las reglas no pueden ser conceptualizadas de los recursos, los cuales se refieren a los modos por los cuales las relaciones transformativas son incorporadas en la producción y reproducción de patrones sociales. Por lo tanto las propiedades estructurales expresan formas de dominación y poder (Giddens, 1984, p.18).

Por lo que ambos componentes estructurales son necesarios para generar condiciones de dominación sobre los agentes del sistema. Ambas propiedades tienen la característica de fungir como medio y fin, ya que representan la manera en la que se logra el control de los agentes y también el objetivo final de la estructura. Un ejemplo de los sistemas sociales inmersos en la estructuración puede ser el sistema patriarcal evidenciado por los movimientos feministas. En dicho sistema se institucionalizó la práctica social (regla) de relegar el papel de la mujer a determinadas actividades y normalizar una idea de superioridad del hombre. De esta forma las diferentes instituciones de poder en gran parte de la cultura occidental se encargaron de difundir dicha práctica social, consiguiendo su reproducción y de esta manera asegurar el dominio de las posiciones de poder para los hombres. Dicho acto de control o dominación sobre los agentes es denominado por Giddens (1984) como estructuración, que son “las condiciones que gobiernan la continuidad de la transmutación de las estructuras y por lo tanto la reproducción de los sistemas sociales” (p.25).

Giddens identificó tres dimensiones de la estructuración, las cuales son la significación, legitimización y dominación (Giddens, 1984). Las tres características están interconectadas, ya que las dimensiones de cada variable dependen una de la otra. La dominación de los agentes es necesaria para lograr la significación que es la manera de obtener la legitimización. La dominación hace referencia a la capacidad de controlar las acciones de los agentes, dicho control se realiza por medios discursivos, como la significación que consiste en el manejo de símbolos, el control del conocimiento y la información. En cuanto a la legitimización, el término está relacionado con el control sobre las normas y las sanciones.

Por otro parte, el acercamiento constructivista realizado por Alexander Wendt y Nicholas Onuf basado en la teoría antes descrita, considera un proceso de construcción mutuo entre los agentes y la estructura, tanto la estructura define a los agentes, como los agentes definen a la estructura. Por ello, se utiliza el término de “agente” sobre el de “unidad” o “actor”, ya que los participantes tienen agencia, conectando de esta forma con la estructura social. La manera de explicar la interacción entre los agentes y la estructura es mediante el concepto de las reglas, que apartándose de la condición estructural que contempla Giddens, Onuf (1996) señala que “las reglas son importantes para este proceso porque ellas hacen a las personas participantes activos (o agentes) en la sociedad, y ellas otorgan a cualquier sociedad su carácter distintivo (o estructura)” (p.6). Para ejemplificar dicho punto podemos nuevamente recurrir al ejemplo del sistema patriarcal occidental. Dicho sistema de dominación patriarcal sobrevivió y perduró debido a la reproducción del mismo por parte de los agentes, las reglas o patrones sociales por sí solo no son suficientes para perdurar por un largo tiempo, para ello se necesita la constante reproducción de ellos entre los agentes.

De esta manera, se explica que el proceso de constitución mutua es generado a partir de las reglas. No obstante es necesario señalar que a pesar de que los individuos tienen la posibilidad de agencia, ésta es determinada por la estructura en la que se encuentran, de acuerdo a Onuf (1998) “las personas somos agentes, solo en el caso donde la sociedad mediante sus reglas nos da la posibilidad de participar en las diversas situaciones donde existen reglas. Nadie es un agente en todas las situaciones” (p.50). Onuf ejemplifica dicho punto con el libre mercado, en dicha situación en términos prácticos existen dos papeles el de vendedor y comprador, los agentes involucrados son libres de elegir el papel que quieran y comprar o vender todo lo que deseen, no obstante, no tienen la posibilidad de eliminar la fluctuación de precios en el libre mercado, ambos pueden influir en ella, pero no pueden eliminarla del sistema (Onuf, 2013).

1.2.2 Las Reglas y la construcción de la realidad

Las reglas son un concepto clave dentro de la perspectiva del constructivismo, ya que son estas las que construyen la realidad social. Los autores constructivistas que han

contribuido al estudio de las reglas en las estructuras sociales coinciden en tomar como punto de partida explicativo el trabajo del filósofo austriaco Ludwig Von Wittgenstein, titulado *Investigaciones Filosóficas* (1953). En dicha obra se presenta el concepto de “juego del lenguaje” que hace referencia a un sistema lógico relacionado con la significación de símbolos. Onuf (1989) retoma dicha idea para explicar el funcionamiento de las reglas a través de los juegos del lenguaje, argumentado que las “reglas nos dicen como jugar el juego. En primera instancia las reglas ‘gobiernan’ el juego. No usar una de esas reglas altera el juego y contribuye a la multiplicación de los juegos” (p.47).

Dichas reglas al ser las que gobiernan el juego, son las que marcan y controlan la lógica bajo la cual los jugadores pueden interactuar. Dichos jugadores son cualquier agente que esté incorporado al juego del lenguaje, o en otras palabras que siga la misma lógica que plantean las reglas. Además, se debe señalar que las reglas dentro del juego también pueden ser interpretadas como aquello que el jugador no puede modificar, es decir como si fuese una estructura inmutable ya establecida. Por ejemplo, las reglas pueden ser encontradas en cualquier interacción social existente, un clásico ejemplo del funcionamiento de las reglas es el juego de ajedrez, en el que dos agentes interactúan a través de patrones aceptados por convención que en este caso es sobre cómo mover las piezas. Cuando dos jugadores inician una partida de ajedrez no establecen cuáles van a ser las reglas del juego, simplemente ambos retoman las convenciones previamente establecidas para comenzar a jugar. Sin embargo, es necesario mencionar que no todas las reglas son iguales. Onuf identificó tres tipos diferentes de reglas las cuales son las instructivas, directivas, y de compromiso.

Los tres tipos de reglas presentados corresponden a reglas que pueden incluir componentes tanto materiales como construcciones sociales. Los componentes materiales se refieren a casos donde existe la interacción con una estructura externa. Onuf ejemplifica dicho punto con una regla imperativa “¡no toques la estufa!”, el agente que ignora la regla como consecuencia sufrirá una quemadura proveniente de una acción causo-efecto de una estructura externa. Por lo contrario, cuando las reglas son de construcción social, las consecuencias del cumplimiento o rompimiento de

ellas están ligadas a la estructura de donde proviene la regla. Onuf ejemplifica dicho fenómeno con la regla imperativa “¡no comas con las manos!” con la justificación de que las personas podrían reírse de dicho comportamiento (Onuf, 2013).

Tabla 1 Clasificación de las reglas

Regla	Tipo	Función
Reglas Instructivas	Informativas	Informan a los agentes lo que deberían hacer con la información
Reglas Directivas	Imperativas	Ordenan a los agentes lo que deben hacer
Reglas de Compromiso	Promesas	Indican al agente sus derechos y obligaciones con respecto a los otros agentes

Tabla de elaboración propia con datos recuperados de Onuf, 2013.

En las relaciones internacionales es posible encontrar ejemplos de los tres tipos de reglas descritos por Onuf, en el caso de las reglas instructivas el mayor ejemplo es el sistema de balance de poder. Las reglas del balance de poder le asignan un *status* elevado a una cantidad limitada de Estados que deben actuar como si fuesen iguales en poder y recursos entre ellos, si los agentes involucrados actúan de acuerdo a dicha instrucción es posible mantener un sistema relativamente pacífico. En el caso de las reglas directivas, éstas pueden ser encontradas en las esferas de influencia, en las cuales existe un Estado con poder y liderazgo para dirigir y ordenar a los Estados más débiles, un ejemplo de ello es la esfera de influencia que mantuvo la Unión Soviética sobre Europa del Este, Estados más débiles que seguían las órdenes del Estado líder. Finalmente, en el caso de las reglas de compromiso, los ejemplos más claros son las asociaciones, siendo una de ellas la Unión Europea, donde los Estados acuerdan mediante instrumentos legales tener un *status* de iguales entre ellos, adquiriendo tanto derechos y obligaciones.

Además del estudio de las reglas como constructoras de la realidad social, también son incluidos los conceptos de normas y principios, que a pesar de tener la

función de socializar determinados comportamientos y valores, son distintas a las reglas. Friedrich Kratochwil (1989) define norma como “estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones” (p.59). A diferencia de las reglas, las normas son estándares y no son prescriptivas como las reglas. Respecto a los principios, Kratochwil (1989) los define como “creencias de hechos, causación y rectitud” (p.60). Al igual que las normas, los principios también carecen de las prescripciones de las reglas. Del mismo modo, es necesario mencionar que debido a la generalidad de los principios y las normas, estos son más difíciles de ser cambiados o modificados, mientras las reglas pueden estar en constante modificación.

Un ejemplo de dicha situación es el balance de poder, el cual funciona como una regla de instrucción que asigna un determinado papel y estatus a un grupo determinado de Estados, sin embargo con el paso del tiempo y el cambio en la distribución de poderes dicha regla de balance de poder puede ser modificada o reformada con la inclusión de nuevos Estados y la exclusión de otros. En cambio, principios como el de no intervención, son ideas que a pesar de tener un determinado grado de interpretación, en general permanece inmutables, ya que carecen de especificaciones sobre su aplicación.

Las reglas además de tener las tres distintas funciones que Onuf identifica dentro de su clasificación, tienen el objetivo intrínseco de generar orden. El orden hace referencia a un arreglo social por el cual se rigen las cosas. Sin embargo, de acuerdo a Onuf (1989) existe un problema con el orden y las reglas que lo componen porque “las reglas siempre distribuyen privilegio y siempre lo hacen preferencialmente” (p.121). De manera similar Gould (2017) afirma que “la constitución de la sociedad política está estriada por reglas que guían -pero no determinan- la distribución de ‘ventajas’ a intereses particulares efectuando la condición de dominación” (p.229). Por lo que los órdenes finalmente son estructuras cuya función es la distribución y mantenimiento de privilegios dentro de un sistema. Sin embargo, lo importante de dichos sistemas es identificar al creador o creadores de las reglas, así como los elementos utilizados para mantenerlas. Nicholas Onuf

identificó que para encontrar a los perpetradores del orden, es necesario encontrar a quién está beneficiando dicha estructura.

Un ejemplo del uso de las reglas para poder otorgar a determinados agentes privilegios y la capacidad de gobernar sobre los otros puede ser encontrado en los sistemas de castas. Los cuales se rigen por una serie de reglas que asigna a cada agente un papel dentro de la jerarquía, en este caso de acuerdo a su casta. Las reglas identificables en dicho sistema son reglas de instrucción, las cuales informan a los agentes cuál es su condición y estatus dentro del sistema, así como socializan la idea de inmovilidad entre los estratos, por otro lado, también es posible identificar reglas directivas, las cuales se encargan de establecer las tareas y funciones de cada estrato. En dicho sistema es posible identificar a los creadores y socializadores del orden, siendo estos el estrato más alto, el cual resulta beneficiado de dicho sistema.

1.2.3 Regímenes Internacionales desde el Constructivismo

Desde la perspectiva constructivista los regímenes internacionales son considerados como un conjunto de reglas, normas y principios relacionados con un determinado tema de relevancia internacional (Kratochwil, 1989). En esencia un régimen funciona de la misma manera que lo hace un orden, y ambos conceptos hacen referencia a una estructura de acuerdo a la definición de Giddens, no obstante los académicos liberales de las relaciones internacionales han optado por llamar a las estructuras normativas como regímenes sobre órdenes, debido a que el último concepto está asociado con el autoritarismo (Onuf, 1989).

La fuente de estabilidad de un régimen internacional proviene de la institucionalización y normalización de las reglas que promueve. Dicha institucionalización es posible mediante la creación de organizaciones internacionales las cuales se encarguen de promover y sustentar dichas reglas. Además de las organizaciones internacionales, en un régimen internacional también participan los Estados-nación, empresas transaccionales y organizaciones no gubernamentales que optan por seguir las normas y reglas de un determinado régimen, participando de forma activa en su institucionalización.

El proceso de institucionalización de un determinado régimen internacional proviene de la manipulación y socialización de una ideología dominante (Onuf, 1989). Dicha manipulación y socialización de una ideología es realizada mediante el monopolio de la información, el adoctrinamiento y el control de significados, limitando la posibilidad de la existencia de acuerdos sociales alternativos. Si dentro de una estructura la clase superior solo le muestra a la clase subordinada la información para sustentar su ideología y le restringe la posibilidad de generar alternativas mediante el control de la información, los demás agentes tendrán una capacidad limitada de generar una respuesta que pudiese amenazar la condición privilegiada de la clase superior. Por ello, Onuf (1994) menciona que “los cambios en las condiciones de dominación están correlacionados a los cambios en lo que es posible pensar” (p.210), por ende mientras la clase superior continúe con una ideología dominante, la clase subordinada tendrá menores posibilidades de buscar un cambio y de esta manera el régimen internacional se mantendrá estable y sin generar cuestionamientos.

Nicholas Onuf ejemplifica la creación de regímenes con el régimen de economía internacional promovido por Estados Unidos durante la posguerra. Onuf identifica que Estados Unidos promovió con los demás Estados-nación la creación de los acuerdos de Bretton Woods y la fundación de los tres grandes organismos financieros que fueron los encargados de institucionalizar dicho régimen, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Acuerdo General sobre Aranceles y Tarifas. Dicho régimen que estaba estructurado a partir de reglas, las cuales en su mayoría fungían como reglas de compromiso, dio la posibilidad a Estados Unidos de controlar de manera hegemónica la económica mundial (Onuf, 1989).

1.2 4 Organizaciones Internacionales

Dentro de la segunda generación de teóricos de la corriente constructivista surgieron varios académicos que analizaron el papel de las organizaciones internacionales, desde la perspectiva constructiva, dentro del sistema internacional. Dichas Organizaciones Internacionales son parte fundamental de la creación de regímenes internacionales debido a que son el aparato burocrático que sustenta y en algunos casos dota de legalidad a las reglas que los regímenes construyen. Al igual que los

otros agentes en un régimen internacional, las organizaciones están encargadas de promover patrones determinados de comportamiento, sin embargo a diferencia de los Estados-nación, las organizaciones tiene la apariencia de ser entidades impersonales, es decir no obedecen intereses propios, debido a que están hechas para resguardar y regular una situación determinada en beneficio de todos los miembros de un régimen internacional.

Barnett y Finnemore describen a las organizaciones internacionales como burocracias, las cuales son dotadas de autoridad. Dicha autoridad es utilizada para construir su entorno social a través de la implementación, regulación y sanción de determinados comportamientos. Además mencionan que el principal ejercicio de poder de una organización internacional es su capacidad de construcción social, ya que en muchos casos estas organizaciones son las encargadas de identificar problemas que aquejan al sistema internacional, así como establecer los parámetros necesarios para resolverlos.

De acuerdo a Barnett y Finnemore:

Las organizaciones definen objetivos internacionales compartidos (como "desarrollo"), crean y definen nuevas categorías de actores (como "refugiado"), crean nuevos intereses para los actores (como "la protección de derechos humanos"), y transfieren modelos de organización política alrededor del mundo (como el libre mercado y la democracia) (Barnett y Finnemore, 1999, p.699).

Para la visión constructivista, las Organizaciones Internacionales son completamente independientes de los Estados/Nación que las crearon, las organizaciones no obedecen a un determinado agente, sin embargo, obedecen y son fieles a las ideas, principios y reglas bajo las cuales fueron creadas. Dichas reglas como lo menciona Nicholas Onuf, tienen detrás una carga de privilegios y beneficios para aquellos que las crearon. Por lo que a pesar de actuar de manera independiente, su manera de actuar está determinada bajo los parámetros que los Estados-nación establecieron.

El ejercicio de poder de una organización internacional es realizado mediante la construcción social de la realidad. Dicha construcción es lograda gracias a la posibilidad de alterar el comportamiento de los Estados-nación y de otros agentes del sistema internacional mediante la realización de cambios en los incentivos del Estado.

Del mismo modo, las organizaciones ejercen su poder al clasificar el mundo, creando soluciones y problemas, así como evaluando el desempeño de los Estados-nación en determinados aspectos. Según lo establecido por los teóricos constructivistas las organizaciones tienen tres principales fuentes de poder; su capacidad de construcción social, su autoridad y su legitimidad (Barnett y Finnemore, 2004).

Respecto al primer punto, la construcción social de la realidad por parte de las organizaciones es realizada a partir del control del conocimiento e información sobre determinados aspectos, además de su capacidad para socializar ideas. Un ejemplo de ello, es el problema de la pobreza en África. En la actualidad el hecho de que haya una gran cantidad de personas en condiciones de pobreza representa un problema, hecho que no lo era durante la década de los 30 y 40 a pesar de que la cifra ha tenido cambios mínimos, lo que demuestra que mientras las estadísticas o los hechos se mantienen inmutables, la significación que se les otorga cambia (Barnett y Finnemore, 2004). De esta manera las organizaciones construyen el problema y ofrecen sus soluciones para resolverlo.

Respecto a las otras dos fuentes de poder, las cuales son la autoridad y la legitimidad son cualidades que en la mayoría de los casos son auto complementarias, en términos simples la autoridad es el ejercicio legítimo de poder, y la legitimidad en términos sociológicos hacer referencia a la creencia compartida sobre el derecho de gobernar de alguien o algo, es decir el derecho de realizar determinadas acciones que es otorgado por comisión o licencia (Onuf, 1989). Dicha comisión o licencia está relacionado con el hecho de que la autoridad no es algo intrínseco a todas las organizaciones, ya que está finalmente debe ser conferida y reconocida. La autoridad de una organización puede ser clasificada en cuatro dimensiones, las cuales son la autoridad delegada, la autoridad moral, la autoridad técnica (Barnett y Finnemore, 2004).

La autoridad delegada hace referencia a la que es otorgada por los Estados-nación a las organizaciones internacionales, dotándolas con el derecho de actuar de acuerdo a lo que la organización considere el beneficio colectivo de los Estados-nación que la conforman. El hecho que una organización está compuesta por varios

Estados-nación le otorga la característica de ser apolítica e imparcial, ya que no representa la voluntad de un solo Estado-nación. Por ello, la autoridad delegada está sujeta a que los Estados-nación confieran parte de su soberanía a la organización, y en su habilidad para mostrarse ante dichos Estados-nación como una entidad impersonal, cuyo fin es el bienestar colectivo.

Tabla 2 Dimensiones de la Autoridad

Dimensiones de la autoridad	Tipos	Fuentes
	Delegada	Estados/Nación
	Moral	Valores y significados
	Técnica	Experiencia y conocimiento

Elaboración propia con información de Barnett y Finnemore, 2004

La autoridad moral similar a la delegada recae en la capacidad de una organización de presentarse como imparcial, apolítica y fiel a determinados valores y principios, los cuales comparten todos los Estados-nación que han delegado su soberanía a la organización. Dicha idea de valores es necesaria para mantener íntegra la capacidad moral de la organización y poder influenciar el comportamiento de los Estados-nación que la integran. De acuerdo a Kratochwil, los valores son importantes debido a que a diferencia de las reglas encargadas de prescribir, los valores son una generalidad de la actitud de determinados actores y fungen como su guía de acción (Kratochwil, 1989). De modo que las organizaciones al establecer o añadirse a un determinado tipo de valores, fomentan que sus miembros los incorporen a su discurso político.

La autoridad técnica de una organización consiste en la experiencia y conocimientos de esta para poder dar soluciones a problemas colectivos. A pesar de que gran parte del poder y autoridad de las organizaciones proviene de sus métodos discursivos, es necesario remarcar que tanto los Estados-nación como los otros agentes del sistema internacional reconocen la experiencia técnica de las organizaciones. Un ejemplo de ello es el FMI, que a pesar de tener resultados cuestionables, sus métodos se han perfeccionado y especializado a lo largo de sus más de 50 años de experiencia. Del mismo modo, la autoridad técnica de las

organizaciones es reconocida por sus recursos materiales y humanos con los que cuenta para generar resultados, así como su constante especialización y división de tareas con el fin de lograr un mejor desempeño.

1.3 Institucionalismo Neoliberal, regímenes y cooperación

La perspectiva teórica del Institucionalismo Neoliberal surge como corriente teórica y como respuesta al Neorrealismo en los años 70, teniendo como primeros contribuidores a Robert Keohane y Robert Axelrod. Esta teoría se encuentra dentro del paradigma liberal de las Relaciones Internacionales, ya que suele llegar a las mismas conclusiones del idealismo, que es la intención de mantener la paz y la tendencia de los actores del sistema internacional por la cooperación. No obstante, existe una clara diferencia en la manera que las dos aproximaciones llegan a dicha conclusión, mientras el Idealismo Liberal sustenta sus afirmaciones en la naturaleza cooperativa de los actores del sistema, así como los valores y principios éticos, el Institucionalismo Neoliberal se basa en el beneficio propio de los actores. De acuerdo a esta perspectiva los actores en el sistema internacional no cooperan debido a su naturaleza bondadosa, por lo contrario, cooperan debido a que la cooperación les resulta más beneficiosa y útil que el conflicto (Hasenclever et als, 1997). Además, la idea de utilidad y maximización de beneficios por parte de los actores está sustentada en la Teoría de la Elección Racional, la cual sostiene que individuos se comportan de una manera racional con el fin de obtener una mayor utilidad en sus acciones.

1.3.1 Regímenes Internacionales desde el Institucionalismo

Neoliberal

La perspectiva del institucionalismo neoliberal parte de las mismas asunciones realizadas por la perspectiva constructivista hacia los regímenes internacionales, entendiéndolos como un conjunto de principios, normas, reglas y procesos de toma de decisiones que pueden ser explícitos o implícitos en una inmensa variedad de áreas dentro de las relaciones internacionales. Del mismo modo, al igual que la perspectiva neorrealista la aproximación del Institucionalismo Neoliberal considera que los regímenes internacionales son creados y mantenidos por un poder hegemónico. Robert Keohane identifica que gran parte de los regímenes

internacionales actuales tuvieron su origen gracias a la hegemonía americana de la pos-guerra (Keohane, 1982), e incluso retoma dentro de su análisis la Teoría de Estabilidad Hegemónica, sin embargo, la considera incompleta porque se centra en el funcionamiento de la “oferta” de regímenes internacionales, pero no toma en consideración ni explica la “demanda” de dichas estructuras.

Sin embargo, es importante señalar que mientras el Neorrealismo identifica la hegemonía como condición necesaria para la existencia de regímenes, el Institucionalismo Neoliberal argumenta que la existencia de un poder hegemónico no es la única vía para establecer un régimen, los regímenes pueden aparecer siempre que existan temas y agendas en común de múltiples actores. Robert Keohane (1984) menciona que “ya sea que exista hegemonía o no, los regímenes internacionales dependen en la existencia de patrones de intereses comunes o complementarios que sean identificados o percibidos por las unidades políticas” (p.78).

Adicionalmente, existe una gran diferencia con la perspectiva neorrealista sobre los regímenes internacionales. El Neorrealismo se enfoca en la utilidad de los regímenes para mantener el orden y equilibrio de poder, por otro lado, la teoría del Institucionalismo Neoliberal, enfatiza la utilidad de los regímenes para generar cooperación y acuerdos dentro de un sistema unipolar o multipolar. De acuerdo a Keohane (1984) “los regímenes internacionales son valiosos no porque refuerzan reglas vinculantes en otros, sino porque ellos hacen posible a los gobiernos entrar en acuerdos de mutuo beneficio entre ellos” (p.13). Robert Keohane realiza una analogía de los regímenes internacionales con los contratos, donde los actores se involucran debido a que buscan establecer una relación estable y benéfica para todos los involucrados (Keohane, 1982).

1.3.2 Institucionalización y legalización de los regímenes internacionales

La escuela de pensamiento del Institucionalismo Neoliberal categoriza a los regímenes internacionales como un tipo de institución, para que estos regímenes mantengan su relevancia dentro del sistema internacional es necesario que atraviesen por un proceso de institucionalización. Dicha institucionalización puede

darse a través del proceso de legalización de un régimen internacional. La legalización de una institución es una característica ligada tradicionalmente con el positivismo legal y el derecho internacional. La importancia de esta característica radica en las posibles constricciones que las instituciones podrían aplicar a los Estados con base en un sustento legal.

Por otro lado, Robert Keohane (2002) considera que “la legalización se refiere a un conjunto de características particulares que las instituciones podría (o no) poseer” (p.132). Dichas características son la obligación, precisión y delegación, de estas tres va a depender el grado de legalización de las instituciones. Keohane desarrolló una clasificación para identificar el grado de legalización de las instituciones a partir de la medición de las tres características mencionadas anteriormente (Keohane, 2002).

Tabla 4 Formas de la legalización internacional

Formas de la legalización internacional				
Tipo	Obligación	Precisión	Delegación	Ejemplos
Tipo Ideal: Legalidad				
I	Alta	Alta	Alta	Convención Europea de Derechos Humanos, Coste Penal Internacional
II	Alta	Baja	Alta	Principio de la nación más favorecida – OMC
III	Alta	Alta	Baja	Protocolo de Montreal
IV	Baja	Alta	Alta (moderada)	Comité de Naciones Unidas para el Desarrollo Sustentable
V	Alta	Baja	Baja	Convención de Viena sobre Ozono
VI	Baja	Baja	Alta (moderada)	Agencias especializadas de Naciones Unidas
VII	Baja	Alta	Baja	Acuerdos de Helsinki
VIII	Baja	Baja	Baja	G7, Esferas de influencia, balance de poder

Tipo ideal: Anarquía

Fuente: Keohane, 2002.

La tabla 4 demuestra de una manera práctica la forma de evaluar el grado de legalización de una institución. Los tipos I, II y III hacen alusión a instituciones con un

alto grado de sustento legal, los tipos I y II podrían considerarse virtualmente similares, mientras que el tipo III a causa de su falta de delegación carece de sustento para sostener su alta obligatoriedad. Los tipos IV y V representan una dicotomía dado que el tipo IV representa organizaciones con una baja obligatoriedad, sin embargo con una especificación detalla y alto grado de delegación, mientras que el tipo V muestra el efecto contrario, un alto grado de obligatoriedad acompañada de una imprecisión y baja delegación. En ambos casos, en la práctica los resultados y efectividad de la organización serán más bajos que los correspondientes a los tres primeros tipos.

Los tipos VI y VII corresponden a instituciones que cuentan con el tipo de reglas basadas en promesas. Las reglas de este tipo son las que predominan en dichas organizaciones, por lo que lejos de depender de un instrumento legal formalizado, cuenta con la voluntad de los agentes incorporados en la institución en cooperar. Estos dos tipos de instituciones pueden ser comparadas a un dilema del prisionero, donde con el fin de obtener una maximización de beneficios para ambas partes la cooperación es necesaria. Finalmente el tipo VIII incluye instituciones con la característica de una anarquía operativa como lo es el balance de poder. La anarquía operativa implica que las reglas que componen dicha institución son tacitas y el cumplimiento de ellas depende en gran medida en la prevención. En un ejemplo hipotético, dentro de un balance de poder una nación “x” no recurrirá a atacar a una nación “y”, debido a que esto podría ocasionar un conflicto entre ambas y posteriormente involucrar a las alianzas de ambas naciones.

A pesar de que varios autores realistas han considerado el balance de poder y el sistema internacional en una constante anarquía. Dicha situación no es alcanzable dentro del sistema, ya que a pesar de que no existe un grado de legalización, las reglas están presentes de manera tacita, siendo un buen ejemplo de ello la diplomacia en el sistema internacional durante el siglo XIX. Finalmente, la condición de anarquía, de acuerdo al diagrama, representa una condición donde no existen reglas ni obligatoriedad de ellas de ningún tipo.

Con el objetivo de detallar de manera adecuada las dimensiones de la legalización que identifica Robert Keohane es necesario identificar a que aspectos de las instituciones se refiere cada dimensión. En el caso de la obligación u obligatoriedad de una institución significa los medios por los cuales los Estados están obligados o ligados a seguir las instrucciones de las instituciones. En el caso de las instituciones del tipo I la obligatoriedad está compuesta de sustentos legales que constriñen jurídicamente al Estado, en cambio en las organizaciones de Tipo VII, la coerción es la principal fuente de obligatoriedad. La manera que propone Keohane de medir dicho grado de obligatoriedad se ilustra en la tabla 5.

Tabla 5 Indicadores de obligación

Indicadores de obligación

Alta

Obligación incondicional: lenguaje u otros indicios de estar legalmente obligado

Tratados políticos: condiciones implícitas de obligación

Reservas nacionales en obligaciones específicas: contiene obligaciones y cláusulas de salvaguardia

Obligación Exhortatoria.

Normas adaptadas sin autoridad legislativa: recomendaciones y guías de acción

Negación explícita de estar legalmente obligado

Baja

Fuente: Keohane, 2002

Respecto a la precisión, está hace referencia la interpretación que los agentes dan a las reglas existentes dentro de un régimen. En un régimen u organización con un alto grado de precisión, los agentes saben exactamente que se espera de ellos, así como las características concretas que sus acciones u objetivos deben tener. Dentro de los sistemas nacionales, la precisión suele ser alta y cuenta con la existencia de instituciones adicionales encargadas de resguardar dichas normas. En cuanto al ámbito internacional, la precisión suele ser menor a la nacional y muchas veces se carece de órganos específicos encargados de interpretar y resguardar las reglas emitidas a nivel internacional. La tabla 6 expone las variables a considerar para evaluar la precisión de las reglas de una organización internacional.

Tabla 6 Indicadores de precisión

Indicadores de precisión
Alta
Reglas determinadas: sólo espacios estrechos de interpretación
Sustancial pero limitados temas a interpretación
Amplias áreas de discreción
"Estándares": únicamente significativos con referencia a situaciones específicas
Imposible determinar si una conducta cumple
Baja

Fuente: Keohane, 2002.

La última característica para evaluar la legalización de una organización internacional es la delegación. No obstante, es necesario diferenciar el concepto de delegación expuesto por Robert Keohane para evaluar la legalización, al concepto de delegación propuesto por Barnett y Finnemore para medir el poder de la organización. La principal discrepancia es que a diferencia del concepto de Barnett y Finnemore que se concentra en evaluar el grado de autoridad delegada, así como las capacidades para la creación de reglas, como también lo hace el concepto de Keohane. Este último además incluye dentro de la delegación la capacidad de poder para involucrar a terceras partes para realizar resoluciones o disputas dentro de un régimen.

Tabla 7 Indicadores de delegación

Indicadores de delegación
a. Resolución de disputas
Alta
Tribunal: decisión vinculante de un tercero, jurisdicción general, acceso privado directo, puede interpretar y complementar reglas, los tribunales domésticos tienen jurisdicción
Tribunales: con jurisdicción, acceso a una autoridad normativa limitada o consensuada
Arbitraje vinculante
Arbitraje no vinculante
Conciliación, mediación
Negociación institucionalizada
Negociación política pura
Baja

b. Creación e Implementación de reglas

Alta

Regulaciones vinculantes: control centralizado

Regulaciones vinculantes con consentimiento u optativas

Legislación internacional vinculante: legitimización de un control descentralizado

Estándares de coordinación

Proyectos de Convención: monitoreo y publicidad

Recomendaciones: monitoreo confidencial

Declaraciones normativas

Foro de negociaciones

Baja

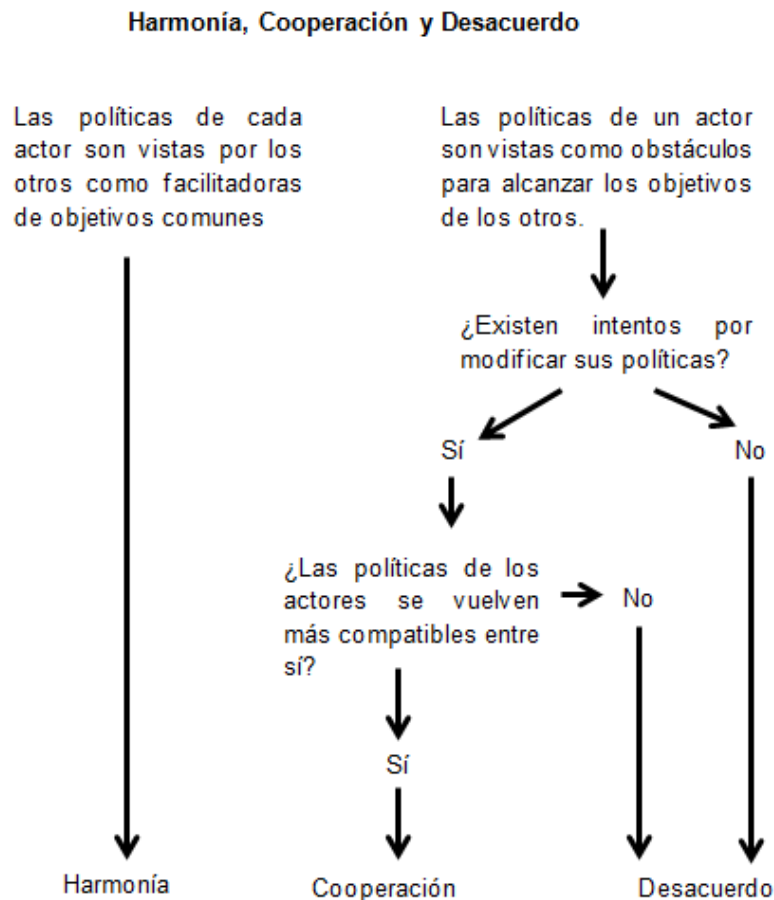
Fuente: Keohane, 2002.

1.3.3 Cooperación

La cooperación es entendida por el trabajo en conjunto entre dos o más agentes con el fin de alcanzar metas en común. Un régimen internacional y una organización internacional requieren necesariamente de la cooperación entre todos sus miembros. Para alcanzar dicha cooperación entre los miembros es necesario que los diferentes objetivos de los agentes entren en una homogeneidad a través de un proceso de negociación, también conocido como una política de coordinación entre los agentes. (Keohane, 2002).

Dicha política de coordinación implica que los agentes modifiquen y ajusten sus acciones internas y externas, así como sus objetivos con el fin de que las acciones y objetivos de un agente no representen un obstáculo para las de otros. Por lo que en una situación de cooperación las acciones de todos los agentes involucrados deben ser vistas como acciones que complementen y faciliten los objetivos de los otros. En caso de que dicha coordinación política no suceda y exista un conflicto de intereses entre los agentes, la situación será una de desacuerdo.

Figura 1 Harmonía, Cooperación y Desacuerdo



Fuente: Keohane, 1984.

La Figura 1 mediante un diagrama de flujo explica de manera visual la manera de entender si la relación entre dos o más actores se encuentra en armonía, cooperación o desacuerdo. La armonía hace referencia a una situación donde no hubo un proceso previo de coordinación política, ya que las políticas de los actores eran auto-complementarias. La cooperación significa que existió o existe un proceso constante de negociación con el fin de lograr una cooperación que incluya los intereses de ambos actores. Finalmente el escenario en desacuerdo demuestra una situación donde existe una potencial fuente de conflicto, debido a que las políticas y objetivos de los actores, además de no ser complementarias representarían un obstáculo para los objetivos del otro.

Del mismo modo el diagrama representa la manera en la que un actor se incorpora a un régimen internacional, los cuales de acuerdo a las consideraciones realizadas en puntos anteriores, tienen la posibilidad de facilitar el proceso de negociación entre los agentes al tener un carácter impersonal y representar los objetivos de una colectividad, facilitando el acercamiento con actores que se encuentren en desacuerdo al régimen.

1.4 Conclusión

El estudio de los regímenes internacionales por parte de las tres principales escuelas de pensamiento analizadas tiene diferentes enfoques, sin embargo, en la mayoría de las veces, las tres corrientes pueden explicar el mismo fenómeno desde diferentes perspectivas. Las diferencias más notables surgen entre la corriente constructivista, al ser una corriente con fundamentos en la sociología y tener un enfoque cognoscitivo para explicar la manera en la que los regímenes internacionales sustentan y ejercen su poder frente a los agentes involucrados.

Por lo contrario, las corrientes del Neorrealismo y del Institucionalismo Neoliberal tienen un enfoque centrado en la Teoría de la Elección Racional para explicar el comportamiento de los Estados-nación, en el caso del Neorrealismo la obtención de poder es el objetivo natural y lo que conduce las acciones de los Estados, mientras que para el institucionalismo neoliberal los intereses de los Estados-nación son los que influirán en su conducta. Del mismo modo, otra diferencia entre las dos corrientes racionalistas, son el enfoque en las ganancias relativas por parte del Neorrealismo, distanciándose del enfoque en las ganancias absolutas que sugiere el Institucionalismo Neoliberal. Mientras las dos últimas corrientes teóricas explican y describen la manera de actuar de los Estados-Nación, en este caso maximizar su beneficio, el Constructivismo explica las razones y describe el proceso que llevo a los Estados-nación a pensar que sus acciones serán benéficas para ellos.

Como se mencionó al inicio las tres corrientes coinciden en la idea de que los regímenes internacionales son creados gracias a una potencia hegemónica, e incluso los diferentes autores toman como ejemplo el régimen de economía internacional liderado por Estados Unidos en la pos-guerra. No obstante, cada corriente tiene sus

propias variables y métodos para explicar dicho proceso. Para los constructivistas, el funcionamiento y creación de dicho régimen estuvo ligado a la participación de las tres principales instituciones financieras; el FMI, el BM, y el Acuerdo General de Aranceles y Comercio. Dichas organizaciones fueron las que mediante la autoridad otorgada por los Estados-nación y desarrollada a lo largo de su funcionamiento, consiguieron socializar un conjunto de reglas, normas y principios que regulen la economía internacional.

Por otro lado, para los neorrealistas dichas organizaciones eran importantes no por su construcción de la realidad, sino por promover las preferencias del Estado Hegemónico, además, para esta corriente teórica el éxito del régimen fue causado debido a las superiores capacidades materiales de Estados Unidos frente a los demás Estados-nación, y su constante estabilidad se debe aún al soporte por parte de Estados Unidos y por el de las demás potencias que se ven privilegiadas de su existencia. Finalmente la corriente del Institucionalismo Neoliberal considera que el régimen ha continuado funcionando debido a que permite la negociación entre los diferentes participantes, en las cuales regularmente se sobrepone las ganancias absolutas sobre las relativas, permitiendo que los Estados-nación poderosos otorguen ciertas concesiones a los demás.

En la tabla 8 se sintetizan algunas variables e hipótesis brindadas por los tres acercamientos teóricos. Respecto a la manera de conocer la fuente de poder de un régimen, la escuela constructivista se centra en la capacidad de socialización de las normas, reglas y principios que componen el régimen. Para el Institucionalismo Neoliberal, la fuente de poder del régimen puede ser medida y analizada en relación con su grado de legalización, aspecto que incluye la precisión, obligatoriedad y legalidad que se tenga en los principios, normas y reglas sostenidos por el régimen. Por otro lado, para la visión neorrealista, la superioridad de capacidades materiales es la característica principal para poder crear y sostener un determinado régimen. Usualmente dichas capacidades materiales están relacionadas con el poderío militar y económico.

Tabla 8 Enfoques teóricos sobre los regímenes internacionales

Escuela	Fuente de poder del régimen	Indicadores de declive o debilidades del régimen	Variables y orientación teórica
Constructivismo	-Socialización de determinados patrones de comportamiento	-Rompimiento de los principios y normas establecidas	-Conocimiento e información -Sociológica
Institucionalismo Neoliberal	-Grado de legalización de los regímenes	-Alto grado de desacuerdo entre los actores	-Intereses -Racional
Neorrealismo	-Los recursos materiales de la potencia hegemónica	-Cambios en la distribución de los recursos materiales	-Poder -Racional

Elaboración propia con información de Hasenclever, A. et als, 1997.

Por otra parte respecto al declive de estos, el Constructivismo señala que el rompimiento de los patrones de comportamientos, así como la socialización y creación de nuevas reglas y normas contradictorias al régimen, son síntomas de debilidad del régimen, ya que este ya no cuenta con la legitimidad necesaria para sustentar sus principios y valores, por lo que un agente que esté rompiendo con dichos parámetros, está fomentando la socialización de nuevos patrones de comportamiento debilitando al régimen internacional.

En cuanto a la visión del Institucionalismo Neoliberal, el régimen internacional es débil cuando la posibilidad de cooperación entre los actores disminuye, dicha situación es alcanzada cuando la cooperación se encuentra en desacuerdo, lo que significa que los objetivos y medios de un actor son obstáculos para los objetivos de los otros actores, y además ninguno de los actores está realizando intentos para ajustar o coordinar sus políticas para hacerlas compatibles. Dicha situación implica que uno de los dos o más actores, no está identificando un beneficio o ventaja en participar o coordinarse con el régimen por lo que no recurre a ajustar sus políticas.

Finalmente, para el neorrealismo la distribución del poder es la variable central para teorizar el declive de un régimen, ya que usualmente dentro de estos existe

conflicto, sin embargo, en la mayoría de las ocasiones la falta de capacidades por parte de los actores que demandan reformas no son los suficientemente fuertes para ser tomadas en serio. No obstante, si la distribución de poder se convirtiese más equitativa, y los actores demandantes tuviesen mayores capacidades materiales, dichos regímenes no tendrían la posibilidad de sostenerse ni continuar promoviendo las preferencias de las grandes potencias.

Capítulo II

Funcionamiento y Evolución del Régimen de la Cooperación Internacional para el Desarrollo

El objetivo principal del capítulo es explicar el funcionamiento del régimen de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, describiendo los principales conceptos utilizados en la industria de la ayuda y analizando el papel que tiene cada uno de los actores involucrados en el régimen. Así mismo, se analiza como fue el proceso de evolución del régimen en el siglo XX y se profundiza en los cambios y reformas que han surgido durante el siglo XXI. A lo largo del capítulo se retoman conceptos descritos en el capítulo anterior con el fin de poder explicar de mejor manera procesos históricos específicos que experimentó el régimen como su fundación y sus procesos de cambio. Del mismo modo, se compara las capacidades que ostentan los diferentes actores en el régimen para determinar cuáles son los actores de mayor importancia.

En la primera parte se describe de manera precisa los conceptos de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) y de Otros Flujos Oficiales (OFO) que serán de utilidad para posteriormente contrastarlos con la visión de asistencia que mantienen la República Popular China. De la misma manera, se describe la historia de la cooperación internacional, enfatizando los valores e ideas para después compararlas con las ideas que existen detrás de los mecanismos de cooperación de China. Posteriormente se analiza la función de cada uno de los actores involucrados, describiendo también los principios, normas y valores que cada actor se ha encargado de promover e institucionalizar dentro del régimen. Los actores analizados corresponden a los países donantes y sus agencias bilaterales, el Comité de Ayuda para el Desarrollo perteneciente a la OCDE, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), además se incluye una sección de otros actores, en la cual se aborda brevemente el papel de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y las fundaciones.

En la parte final se describen los tres principales cambios del régimen durante el siglo XXI, que consisten en la creación del Grupo de Trabajo y Eficacia de la Ayuda por parte de la OCDE, la creación de la Agenda 2030 de desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y la aparición de nuevos países oferentes de Cooperación. De la misma manera, se explica cuáles fueron las principales causas y motivos que llevaron a dichos cambios, y se genera una evaluación del funcionamiento y condición actual del régimen de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

2.1 Concepto de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AOD y OFO

La Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) es una práctica que inició de manera institucional a partir del periodo de la posguerra, por lo que actualmente tiene cerca de 70 años en funcionamiento. Durante dicho periodo han surgido diferentes visiones y perspectivas respecto al significado y utilidad de la cooperación internacional, mientras algunos autores sostienen que la Cooperación Internacional representa una actividad solidaria cuyo objetivo es formar mejores sociedades, algunos otros la catalogan como un instrumento multiusos de la política exterior, el cual puede adaptarse al tiempo, espacio y necesidades del país que la utilicé (Van der Veen, 2011), también existen perspectivas más críticas que la definen como un “vehículo hegemónico de diseminación de un modelo de desarrollo” (Ayllón, 2013).

A pesar de la existencia de múltiples y muy diversas visiones que rodean el concepto de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) brinda un acercamiento institucional y técnico de esta práctica, el cual ha sido el estándar aceptado internacionalmente. En su informe anual del 2019, la OCDE señala que la esencia de la CID es apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos. De acuerdo a la OCDE (2019) “el propósito de la cooperación para el desarrollo y otras políticas relevantes es contribuir con la implementación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, y a un futuro en el cual ningún país dependa de la ayuda” (p.22). Sus características principales son su objetivo implícito de contribuir al desarrollo, su carácter no lucrativo, su enfoque en las prioridades de

los países en desarrollo, y la búsqueda de una relación cooperativa con el objetivo de realzar la participación de los países en desarrollo. Además, dicha cooperación puede ser en forma de ayuda financiera o técnica (OCDE, 2019).

Además de la construcción del concepto de cooperación para el desarrollo, la OCDE también creó y ha mantenido un concepto técnico y específico sobre lo que es cooperación para el desarrollo, el cual es el de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD), cuyos objetivos son excluir flujos financieros que no corresponden a la definición de ayuda ni contribuyen al desarrollo. Dicho concepto ha sido de bastante utilidad en el área estadística, ya que representa la medida oficial de los flujos internacionales de ayuda del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD).

El CAD define la AOD como:

Los flujos de recursos enviados a países y territorios incluidos en la lista de recipientes de AOD (países en desarrollo) y a organismos multilaterales, dichos flujos son a) realizados por el sector público, b) con el desarrollo económico y el bienestar como objetivo principal, c) en condiciones financieras concesionales. Además de los flujos financieros, la cooperación técnica también es incluida como ayuda. Donaciones, préstamos y créditos con fines militares, así como transacciones que tienen principalmente objetivos comerciales son excluidos. Las transferencias realizadas a particulares (por ejemplo, pensiones, reparaciones o pagos de seguros) por lo general no son contabilizadas como ayuda (OCDE, 2020).

Dicha definición oficial tiene tres características principales, las cuales son el destino de ayuda, cuyo uso es de manera exclusiva para el desarrollo económico y social, las condiciones de concesión, que deben ser como mínimo del 25%, y el estatus del país beneficiario, el cual debe encontrarse en la clasificación del CAD de los países receptores (Furia, 2015). Desde la creación del término AOD en 1969, este se ha mantenido inmutable hasta nuestros días. De manera similar, con el objetivo de clasificar otros flujos de capital de los países donantes a los países receptores, también se incluyó el concepto de Otros Flujos Oficiales (OFO). De acuerdo al CAD dicho término engloba transacciones y flujos de recursos por parte de los donantes a países que se encuentran en la lista de receptores de la misma institución, a diferencia del concepto de AOD, el de OFO incluye recursos que no son principalmente enfocados al desarrollo o no cuentan con el criterio mínimo de 25% de

concesionalidad. Ambos conceptos siguen vigentes en la actualidad y hasta el momento es el único estándar legítimo sobre lo que es AOD.

Aunque la definición en términos prácticos parece restrictiva, la AOD puede tener múltiples formas de las cuales podemos distinguir: las preferencias comerciales, cooperación económica, ayuda financiera, asistencia técnica, la cooperación científica y tecnología, la ayuda alimentaria, y la ayuda humanitaria y de urgencia (Gómez y Sanahuja, 1999). Además de existir una distinción en la forma en la que es dada la ayuda, también existe otra respecto a los canales a través de los cuales dicha ayuda puede ser llevada a los países receptores, los cuales pueden ser bilaterales, es decir de un país a otro, o multilaterales que involucra la participación de algún organismo internacional que se encargue de canalizar los recursos de sus miembros.

2.2 Breve historia de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en el siglo XX

2.2.1 Origen y significado

La Cooperación Internacional para el Desarrollo surge a partir de la posguerra y se consolida institucionalmente mediante la creación del CAD de la OCDE en la década de los 60, no obstante, la práctica de la ayuda externa *per se* es una actividad antigua, cuya génesis se remonta a la idea judío-cristiana de caridad occidental (Furia, 2015). De acuerdo a Deborah Bräutigman, los antecedentes de la CID se encuentran en las misiones religiosas de la época victoriana, y en las primeras experiencias coloniales de las potencias europeas (Bräutigman, 2009). Dichas prácticas de ayuda externa llevaban de manera intrínseca la idea de que la cultura occidental tenía una misión civilizatoria con las demás culturas del mundo, sobreponiendo la suya sobre las demás. De manera similar, William Easterly señala que la idea de una cultura occidental caritativa que busca ayudar a las demás civilizaciones emerge de la idea autocomplaciente de que la cultura occidental fue la elegida para salvar al resto (Easterly, 2006).

Sin embargo, dichos acercamientos corresponden a una idea embrionaria de la CID, ya que a pesar de que involucra la visión de caridad y solidaridad por parte de Occidente, es necesario añadir dos elementos que son los que complementan las

ideas fundacionales de la CID, los cuales son el desarrollo y el progreso. Respecto al concepto de desarrollo, este ha fungido como el elemento de construcción social que ha utilizado el régimen internacional para mantener su legitimidad a lo largo de los años, ya que el régimen de CID se ha reconfigurado en torno a las nuevas ideas occidentales sobre el desarrollo, así como es el concepto que ha servido para definir los problemas y las posibles soluciones. Furia (2015) argumenta que occidente ha articulado la idea de CID “construyendo el desarrollo como la solución para todos los males, o mejor como la única solución posible” (p. 46).

En cuanto a la idea de progreso, esta ha tenido un menor papel que la idea de desarrollo, sin embargo, su contribución se concentra en una visión de mejora progresiva, esparciendo la idea de que lo que existe hoy es mejor que lo que existió ayer, y que seguramente lo que exista mañana será mejor que el hoy (Domínguez y Rodríguez, 2017). Por lo que la idea de progreso y desarrollo están relacionadas con la construcción constante de un futuro mejor, ascendente y lineal, que unido con las visiones de la caridad occidental, representa que el diseñador de dicho futuro debe ser Occidente, siendo dicha cultura la encargada y la única con posibilidades de guiar a los demás.

2.2.2 Inicio de la práctica y primeras décadas

El régimen de CID tiene uno de sus momentos fundacionales en el discurso del Presidente Truman sobre el Programa de Recuperación europea, también conocido como Plan Marshall. En dicho discurso se encuentran los elementos analizados anteriormente como la idea de un solo camino para conseguir el desarrollo y el progreso, en el cual Estados Unidos debía ser la nación líder para mostrar cuáles son las formas adecuadas y correctas de alcanzar ambos objetivos (Domínguez y Rodríguez, 2017). Dicho plan, que inició como un plan de recuperación económica para Grecia y Turquía en 1947, un año más tarde se transformó en un plan de ayuda enfocado a la reconstrucción europea, que tiempo después conformaría la Organización Europea para la Cooperación Económica, antecedente de la OCDE.

Dicho inicio del régimen puede ser explicado mediante las tres corrientes teóricas explicadas en el capítulo 1, respecto a la corriente del neorrealismo y del

institucionalismo liberal es posible identificar como debido a la superioridad en recursos materiales y voluntad explícita por asumir un papel protagónico en el sistema internacional, Estados Unidos tuvo la posibilidad de cimentar la práctica de la cooperación internacional gracias a su auge económico que le permitió destinar 13 mil millones de dólares de dicha época para la reconstrucción de Europa Occidental (Domínguez y Rodríguez, 2017). Por otro lado, respecto a lo planteado por la escuela constructivista, el Plan Marshall estuvo lleno de significados implícitos sobre la CID, puesto que sentó las bases de lo que debe ser la ayuda a otros países, fue un plan sustentado en una visión racional y técnica, además, de que fue catalogado como lo correcto y lo necesario para generar desarrollo, es por ello que incluso en la actualidad varios programas de ayuda hacen referencia al “Plan Marshall” debido a la concepción de dicho programa como el plan ideal para el progreso y desarrollo.

La década de los 40 y 50 en la industria del desarrollo, inaugurada por el Plan Marshall, giró en torno a dos ideas principales que fueron el concepto del bienestar, ligado a un desarrollo conducido por el Estado, y la implementación de proyectos de infraestructura como sinónimo de progreso. Estos primeros quince años son denominados como la era de los ingenieros, debido a los múltiples proyectos de infraestructura que los Estados impulsaban con un doble propósito, el de generar una mayor cantidad de empleos, así como mejorar la movilización y la urbanización de los países (Furia, 2015). Durante este periodo, también aparecieron las dos instituciones financieras de Bretton Woods, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, el primero enfocado en brindar asistencia técnica a los países con el fin de aliviar los problemas con su balanza de pagos, y el segundo enfocado en los proyectos de infraestructura (Van der Veen, 2011). Ambas instituciones creadas por iniciativa de Estados Unidos para establecer órganos regulatorios del sistema económico internacional y este pudiera ser alineado a sus intereses y al esparcimiento de un modelo económico liberal.

La década siguiente no tuvo cambios en esencia del significado ni del enfoque del desarrollo, pero estuvo caracterizada por una formalización y constitución de la industria del desarrollo. En 1961 es creada la OCDE, surgiendo dentro del marco del conflicto bipolar entre Estados Unidos y la Unión Soviética. De acuerdo a Woodward

(2007) la creación de la OCDE obedece a un ejercicio de gobernanza cognitiva que “consiste en su habilidad de generar entre sus miembros un conjunto de valores, perspectivas y discursos compartidos sobre la gobernanza global” (p.234). Del mismo modo, señala que la exclusividad del grupo a los países democráticos y capitalistas, convierte a la organización en un equivalente económico de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (Woodward, 2017). En esta misma década también surgió el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con el objetivo de coordinar las diversas agencias especializadas de Naciones Unidas, así como administrar los diversos fondos destinados para el impulso del desarrollo.

2.2.3 Década de los 70, 80 y los Programas de Ajuste Estructural

La industria de la ayuda se mantuvo prácticamente intacta en la década de los 70, aunque se vio afectada por la crisis petrolera a inicios de la década, y también surgió una fuerza de oposición al conflicto bipolar por parte del Grupo de los Países No Alineados, quienes a través de Naciones Unidas remarcaban la desigualdad de las relaciones Norte-Sur y proponían la creación de proyectos como el Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) con el fin de colocar al entonces llamado “Tercer Mundo” en una posición más favorable frente al primero. No obstante, dichas peticiones no lograron materializarse en prácticas más equitativas, esto es explicado en gran parte por Stephen Krasner, quien señala que los países del grupo de los “No alineados” no tenían poder de negociación ni incidencia en dicho momento debido a que la distribución de poderes en el sistema internacional no les favorecía, por lo que sus exigencias fueron en gran parte ignoradas y no lograron efectuar cambios significativos en las relaciones Norte-Sur (Krasner, 1985).

Por otro lado, paradójicamente a las demandas de dicho grupo, a finales de la década de los 70 las políticas de financiamiento para el desarrollo se convirtieron más intrusivas en los países receptores. Dichas políticas intrusivas fueron aplicadas principalmente por el FMI y el BM, y ejecutadas como respuesta a la crisis de la deuda iniciada en los años 80 debido a la imposibilidad de los países en desarrollo de continuar pagando sus servicios de deuda. La respuesta de las instituciones financieras fueron los Préstamos de Ajuste Estructural (PAE) con la idea de que la aplicación de dichos ajustes aseguraría un retorno seguro del préstamo (Ayllón,

2013). Además, dicha década estuvo marcada por la idea de la cura neoliberal para conseguir desarrollo, que recurría a la libertad de mercado para obtener una economía más eficiente, a la inclusión de mayor tecnología y racionalización, la eliminación de la participación del Estado en la economía, y el mantenimiento de una austeridad y disciplina fiscal (Furia, 2015).

Los resultados de dichas políticas han sido bastante debatibles, ya que existen ejemplos de éxito en la región de Asia, así como de fracasos en América Latina y África. No obstante, es notable que los resultados obtenidos de la experiencia de la década de los 80 ocasionaran el fenómeno denominado como “fatiga de la ayuda”. Dicho fenómeno consistió en una disminución de los flujos de ayuda durante la década de los 90, pasando de un total de 62.7 mil millones de dólares enviados en calidad de AOD en 1991 a 34.7 mil millones de dólares en 1996 (Bird, 2004), además, a pesar de que la década de los 90 tuvo un incremento relativo en los flujos de ayuda en comparación de la década anterior, existió una disminución del -0.25% del envío de AOD como porcentaje del PIB (Bird, 2004). Entre las razones de esta disminución son la falta de resultados obtenidos con la cooperación internacional, tan solo en el periodo comprendido de 1981 a 1990 existió únicamente una reducción de las personas viviendo en condiciones de pobreza extrema del 1.7% (Mahembe y Odhiambo, 2018). En adición a ello, la reducción de los flujos de ayuda en cierta medida fue consecuencia del fin del conflicto bipolar entre Estados Unidos y la Unión Soviética, dando fin al temor del esparcimiento del comunismo y por ende también a la estrategia de contención mediante el uso de la asistencia por parte del bloque occidental.

2.2.4. Década de los 90 e inclusión del Desarrollo Humano

Ante dichos cambios en el sistema internacional y a los notables fallos y pocos resultados de las políticas encargadas de promover e incrementar el desarrollo en los países del Sur existió un replanteamiento de la idea de desarrollo. Dicho cambio consistió en un enfoque hacia el desarrollo humano y la buena gobernanza, por lo que las principales estrategias ya no fueron dedicadas exclusivamente al crecimiento económico sostenido como en las décadas pasadas, por lo contrario, estuvieron centradas en la reducción de la pobreza, la promoción de democracia multipartidista,

la transparencia y la rendición de cuentas, estos dos últimos conceptos con el objetivo de evitar la corrupción y las violaciones de Derechos Humanos (Furia, 2015). El énfasis en desarrollo humano también se centró en promover el Estado de derecho, la libertad de prensa y la libertad de asociación. Estas nuevas tendencias tuvieron repercusión en la formulación de políticas del BM y del FMI, quienes también otorgaron mayor importancia a la reducción de la pobreza.

Paralelamente al acercamiento de bienestar humano, el CAD también realizaba un ejercicio de reflexión sobre el avance de la CID, que resultó en la publicación de un reporte en 1996, titulado *Shaping the 21st Century: the Contribution of Development Co-operation*. En el cual se crearon seis objetivos cuantificables a lograr para 2015: reducción de la mitad de la pobreza para 2015; educación básica universal; igualdad de género; reducción de dos tercios de la mortalidad infantil y reducción de tres cuartos de la mortalidad materna; acceso a los servicios primarios de salud y de salud reproductiva; y revertir la pérdida de recursos naturales (OCDE, 1996).

Figura 2 Objetivos de Desarrollo del Milenio



Fuente: Naciones Unidas México, 2020.

Dichos objetivos fueron posteriormente nombrados como Objetivos Internacionales de Desarrollo (OIDs), los cuales ganaron bastante apoyo por parte de

Naciones Unidas, el BM, y el FMI. Por lo que, dichas instituciones trabajaron en conjunto respecto a los OIDs, lo que resultó en un reporte publicado por Naciones Unidas en 1997, titulado como Reporte de Desarrollo Humano, en el que fueron incluidos siete OIDs con 21 indicadores, los cuales fueron principalmente aportación del CAD (World Economic & Social Survey, 2015). Dicho reporte fue un antecedente importante para que meses después en la Cumbre del Milenio, realizada en septiembre 2000 y organizada por Naciones Unidas, se adoptaran los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los cuales consistían en 8 objetivos y 18 metas a superar en su mayoría en el año 2015, Dichos objetivos fueron el instrumento que planteó los retos a superar referente al desarrollo en los primeros 15 años del siglo XXI.

A pesar de que los ODM fueron aprobados por la Asamblea General de Naciones Unidas y han sido mayormente promovidos por sus agencias, se debe señalar que la génesis de estos objetivos fueron las reuniones de planeación del CAD. El grupo de países desarrollados del Norte fue el encargado de analizar el fracaso de sus programas de cooperación y sus débiles resultados obtenidos para crear una nueva estrategia y metodología. Por lo que en su concepción los ODM no tuvieron la participación de los países del Sur, los cuales fueron nuevamente excluidos y su participación se limitó a la aprobación de los objetivos en Naciones Unidas, organismo que sirvió como aparato técnico para la implementación de los objetivos.

2.3 Actores del Régimen de CID

2.3.1 Países donantes y receptores

Dentro del régimen de la CID existen varios actores, sin embargo los que tienen un papel central son los países que participan dentro de él, tanto como donantes o como receptores. En teoría la CID es una práctica que representa una relación de ayuda Norte-Sur, en el que los países más desarrollados, localizados en el Norte Global brindan AOD a los países menos desarrollados pertenecientes al Sur Global. Los países del Norte que realizan dicha práctica son conocidos como “países donantes”, y comúnmente el concepto se refiere a los 30 países que conforman el CAD. En cuanto

a los países del Sur, en la industria de ayuda se les conoce como “países receptores” o “países en desarrollo”, los cuales por sus condiciones políticas, económicas y sociales deben ser auxiliados para aumentar su desarrollo y mejorar sus condiciones sociales.

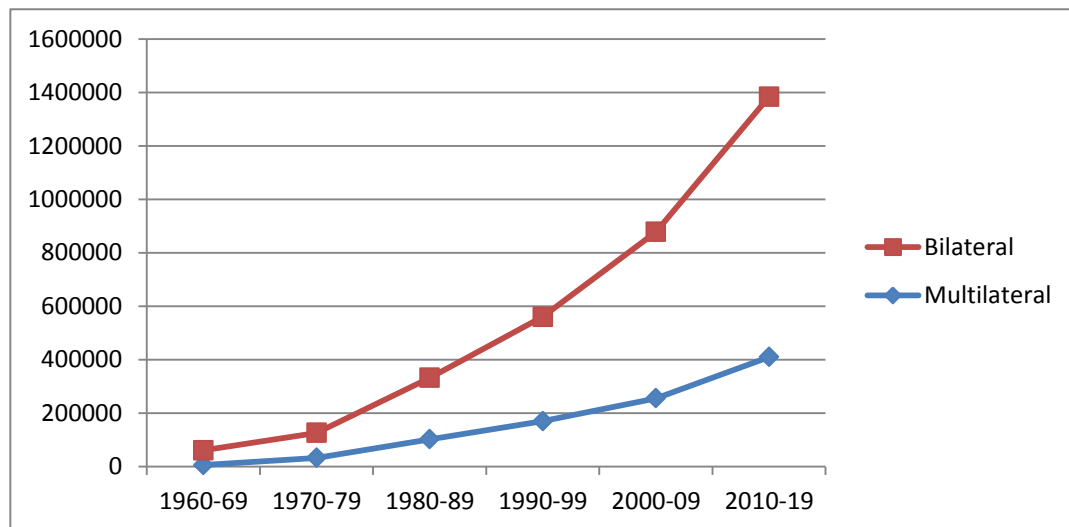
Dicha clasificación es realizada por el CAD cada tres años, en la cual indica que países son candidatos para recibir AOD. Actualmente dicha lista contempla 102 países y territorios recipientes de AOD y están divididos en cuatro categorías de acuerdo a su Producto Nacional Bruto (PNB) *per cápita*. Las cuatro categorías son países menos desarrollados, otros países de ingreso bajo (PNB menor a \$1005 USD), países y territorios de renta media baja (PNB entre \$1006 y 3955 USD), y países y territorios de renta media alta (PNB entre \$3956 y \$12235 USD) (OCDE, 2021). Los datos del ingreso de los países provienen del Banco Mundial y el concepto de “Países menos desarrollados” es tomado de Naciones Unidas. Desde la perspectiva constructivista, la capacidad de clasificación de países es una muestra del poder de construcción de la realidad de la institución, además, de que implícitamente también es una regla de instrucción, en la cual el CAD le asigna un papel, cada uno con tareas y objetivos específicos, a los diferentes agentes del sistema internacional, en este caso se asigna el papel de donante o receptor.

2.3.2 Agencias Bilaterales de Cooperación

Las Agencias Bilaterales de Cooperación son el principal canal por el cual los donantes pertenecientes al CAD suelen enviar la mayoría de los flujos de asistencia. Las Agencias Bilaterales de Cooperación surgieron en los años 60, en términos prácticos como las sucesoras de las oficinas de administración colonial en los países recién independizados. No obstante, dichas agencias fueron incorporadas también por países que no tuvieron colonias como es el caso de los países escandinavos y Estados Unidos. Además, el uso de agencias bilaterales no se limita únicamente a los donantes tradicionales del CAD, existen países que forman parte del Sur Global que han implementado agencias de cooperación para tener un mejor manejo de sus programas de cooperación, tal es el caso de Chile, Brasil, México, India, Tailandia, Turquía, y recientemente China, entre otros.

Las Agencias Bilaterales de Cooperación representan un actor relevante dentro del régimen de CID, debido a que en la mayoría de los casos son estos organismos los que vigilan, crean, y administran los diferentes proyectos de desarrollo en los que su país colabora. En el año 2019, cerca del 70% de los flujos de AOD fueron distribuidos a través de canales bilaterales (OCDE, 2020b) y desde la creación del concepto de AOD los donantes han preferido realizar transferencias a través de sus propios medios, otorgando preferencia a sus propios canales de distribución sobre los multilaterales. Dichos medios bilaterales de distribución en gran medida involucran a las agencias bilaterales de cooperación, no obstante, no se limita a su uso, ya que también se distribuye asistencia bilateral a través de departamentos o subsecretarías de los Ministros o Secretarías encargadas de las relaciones exteriores. Como se puede observar en la Figura 2.1 a partir de la década de los 70 existió una gran diferencia entre la cantidad de ayuda enviada por canales multilaterales y bilaterales, además, la cantidad de flujos enviados de manera bilateral ha tenido un aumento mayor a los flujos multilaterales.

Figura 3 Comparación de la cantidad de AOD Neta distribuida de manera bilateral y multilateral de 1960 a 2019



Cifra en millones de USD, fuente OCDE, 2020b.

Las principales razones por las que existen este tipo de agencias son la reducción del costo del envío de la ayuda, la reducción de costos de transacción e información, la canalización de manera específica los proyectos del país donante, y la

obtención de una administración efectiva de la ayuda (Van der Veen, 2011). De esta manera las Agencias de Cooperación obedecen a tres necesidades de los países donantes, la primera es mantener una eficacia administrativa y técnica sobre los proyectos de desarrollo implementados en el país receptor, mantener un control estadístico y de información necesario para que después pueda ser reportado por el gobierno donante. Este punto es muy importante, ya que en múltiples ocasiones es difícil que varias agencias colaboren debido a que los mecanismos de transparencia nacionales de cada donante piden información y datos específicos sobre el uso de la ayuda (Klingebiel, 2016). Por lo que trabajar de manera individual permite a los países donantes tener una recolección de información respecto a los flujos de ayuda que concuerde con los parámetros solicitados por sus gobiernos nacionales. Finalmente, la tercera función de las agencias es canalizar y dirigir proyectos y fondos a áreas que resulten de mayor interés para su país, dado que esto depende completamente de la agenda del país donante, existen países que dan prioridad a los proyectos relacionados con el desarrollo económico, otros a acciones que involucren el medio ambiente o el fortalecimiento de instituciones democráticas (Klingebiel, 2014).

A pesar de que en teoría las agencias bilaterales de cooperación fueron creadas para mejorar la eficacia de los flujos de cooperación existen varias críticas que cuestionan la funcionalidad de las agencias. Dichas críticas giran en torno al fenómeno de la fragmentación de la ayuda, que consiste en la multiplicación de actores de cooperación, lo que implica mayores problemas administrativos que beneficios para el país receptor. Estos problemas surgen a causa de la creación de agendas y proyectos propios por cada agencia, por lo que cada una requiere atención en términos de consultas, reportes e información por parte de la administración gubernamental del país receptor (Klingebiel, 2016). El fenómeno de la fragmentación de la ayuda, ocasiona que el gobierno receptor incremente sus costos de transacción por atender las particularidades de cada agencia, agregando que el país receptor también debe manejar no solo a las agencias, sino también al personal administrativo de las organizaciones multilaterales que le otorgan AOD, poniendo en duda la efectividad y utilidad de las agencias, además, de que demuestran que su función está lejos de ser el beneficio y mejora de los países receptores.

2.3.3 Comité de Ayuda al Desarrollo

El CAD, como se mencionó anteriormente, es un comité perteneciente a la OCDE que surgió en 1961. Su función inicial era servir como un foro de discusión sobre las políticas internacionales de desarrollo. Sin embargo, con el paso del tiempo el CAD se convirtió en el órgano encargado de coordinar, discutir y formular políticas que orientan la acción de organismos multilaterales y agencias bilaterales. Hasta el momento el CAD no se encarga del envío de la AOD, ni de la administración de fondos, su lugar dentro del régimen de la CID es la de guiar y orientar (Gómez y Sanahuja, 1999). Prado (2016) señala que el CAD “consiste en el principal artífice – ‘el gran hermano’ – y omnipresente promotor de la nueva arquitectura de ayuda y por ende del *mainstreaming* de la gobernanza global de la Cooperación Internacional para el Desarrollo” (p.47). Así mismo, Domínguez y Rodríguez (2017) consideran que el CAD representa una “nueva encarnación de la idea de progreso en Occidente” (p.21).

Dicha idea del CAD es planteada debido al carácter protagónico que tiene la organización frente a los demás organismos que también abordan el tema de desarrollo y son menos exclusivos, como el caso del sistema de Naciones Unidas. Dicho protagonismo del CAD es señalado, puesto que es el actor que define lo que es benéfico para el desarrollo y lo que no, crea significados, como desarrollo y AOD, clasifica tanto los países donantes como a los receptores negando las posibilidades de una relación horizontal, y crea las reglas del régimen. Además, el papel protagónico del CAD y su exclusividad únicamente fortalecen el sistema basado en una relación vertical Norte-Sur y le otorgan una visión teleológica y de superioridad sobre los demás organismos (Domínguez y Rodríguez, 2017).

Actualmente el CAD cuenta con 30 miembros, 29 son países y uno es una organización que es la Unión Europea. Además de los 30 miembros existen 8 países que son observadores al pertenecer a la OCDE. Del mismo modo, 6 organizaciones internacionales también participan como observadoras dentro del Comité. A pesar del número reducido de miembros con los que cuenta el CAD, la organización no se considera a sí misma como exclusiva, de acuerdo a sus parámetros los criterios que debe seguir los países que aspiren ser candidatos son los siguientes; la existencia de estrategias apropiadas, políticas y marcos institucionales que aseguren su capacidad

de llevar a cabo programas de CID (OCDE, 2021). No obstante, algunos autores consideran que los criterios reales para ser un miembro del CAD y tener una compatibilidad con la organización son tener una economía de mercado y un sistema político democrático (Domínguez y Rodríguez, 2017).

Tabla 9 Miembros del CAD

Miembros del CAD	Miembros Observadores	Organizaciones Observadoras
Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Noruega, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza, Unión Europea.	Chile Colombia Estonia Israel Letonia Lituania México Turquía	Banco Mundial FMI PNUD Banco de Desarrollo Africano Banco de Desarrollo Asiático Banco de Desarrollo Interamericano

Fuente: OCDE, 2020.

Desde la perspectiva de la escuela constructivista desarrollada en el capítulo 1, el CAD ha fungido como el principal articulador y regulador del régimen de CID, ya que es el actor dentro del régimen que ha organizado y regulado las interacciones entre los diferentes actores. Dicha organización cumple completamente con las características para ejercer una “estructuración” como lo mencionaba Anthony Giddens, las cuales son la dominación, significación y legitimización. La dominación es ejercida cuando se controla las acciones de los agentes, lo cual el CAD ha realizado mediante la elaboración de recomendaciones y guías de acción sobre lo que la Asistencia y el Desarrollo deben ser y los objetivos que deben de seguir, como se mencionó anteriormente el CAD ha sido el encargado de establecer las metas y objetivos de desarrollo a alcanzar, no solo por sus miembros, sino por toda la comunidad internacional, teniendo mayor protagonismo en cuanto a políticas de desarrollo que el sistema de Naciones Unidas.

Respecto a la significación, el CAD ha sido el organismo encargado de definir el concepto de AOD así como la idea de desarrollo, el primero se ha mantenido casi inmutable desde su aparición e incluso en la actualidad es la definición aceptada internacionalmente de asistencia, en cuanto al desarrollo, la idea de lo que significa y

los pasos para alcanzarlo han sido modificados pasando de un enfoque en la capacidad de generar riqueza a la creación de bienestar y sostenibilidad, pero dicha modificación durante el siglo XX fue conducida por el CAD. Finalmente, la legitimización ocurrió mediante la socialización de estándares y principios sobre los objetivos de la ayuda, los cuales fueron adoptados por los donantes del Norte y promovidos bajo la idea de que dichos principios basados en la idea liberal de un sistema democrático y una economía de mercado fueron la clave para el desarrollo de los países del Norte, y por ende dicha experiencia debía ser compartida por los países del Sur. Por lo que la legitimidad internacional que le fue otorgada al CAD estaba sustentada en la experiencia de los años 40 y 50 de los donantes del Norte, los cuales lograron la reconstrucción de Europa y un alto nivel de desarrollo.

En cambio, para las escuelas racionalistas el CAD más que tratarse de un organismo encargado de normalizar una manera determinada de conseguir desarrollo, se trató de una alianza u organismo de coordinación donde los países donantes buscaron establecer una manera estandarizada para enviar flujos de capital. Algunos autores señalan que la adopción de principios como la transparencia y la definición de asistencia, obedecen a la necesidad de los países industrializados de asegurar una competencia justa entre ellos, estableciendo que acciones son válidas y cuáles no, por lo que los estándares y normas promovidas por el CAD están enfocados en las acciones de los donantes y no en la mejora o buena implementación de programas de desarrollo en los países del Sur (Mawdsley, 2012). Por ello, para la visión realista, el CAD funge como un organismo surgido de la hegemonía estadounidense al ser una institución emanada del Plan Marshall, cuyo objetivo es establecer una forma en específico de enviar asistencia, agrupando a todos los países industrializados con la capacidad de otorgar asistencia, monopolizando todos los flujos bilaterales disponibles.

En cuanto a la visión del institucionalismo neoliberal, el CAD funge como un organismo de coordinación entre las potencias industrializadas, al ser un foro de diálogo que agrupa a todos los donantes del Norte, dando la posibilidad de generar cooperación entre ellos y evitar la posible discordia. Así mismo retomando el método de evaluación de legalización de las instituciones sugerido por Keohane, se identifica

al CAD como una institución del Tipo IV, con una obligatoriedad baja, precisión alta y una delegación alta (moderada), siendo el tipo IV más alto de legalización dentro de la clasificación de Keohane después de los tres primeros tipos que corresponden a instituciones con estrecha relación al Derecho Internacional. Respecto a la obligatoriedad del CAD, esta es baja debido a que los documentos y acuerdos emanados de dicha institución carecen de instrumentos vinculantes e incluso a los instrumentos emanados del Comité se les conoce como una *soft-law*, y recaen dentro de la categoría de normas adaptadas sin autoridad legislativa: recomendaciones y guías de acción.

Por otro lado, la precisión dentro de los instrumentos del CAD es bastante alta, al contar con definiciones exactas de sus conceptos teniendo espacios estrechos de interpretación. Finalmente, en cuanto a la delegación, dicha característica es alta (moderada), tomando en cuenta la definición de Keohane quien indica que la delegación consiste en la resolución de disputas y la creación de normas, respecto al último la acciones del CAD pueden ser descritas como estándares de coordinación, proyectos de convención, monitoreo y publicidad. Por ello entra en la categoría de Alto moderada, ya que se centra en la creación de convenciones y coordinación entre sus miembros, pero no llega a ser completamente alta al carecer de regulaciones vinculantes para sus miembros.

2.3.4 Sistema de Naciones Unidas

Otro actor relevante en la industria de la ayuda es el sistema de Naciones Unidas, el cual a diferencia del CAD representa un foro más equitativo y donde tiene participación una mayor cantidad de líderes mundiales, su sistema de voto que corresponde a un miembro – un voto, con excepción del Consejo de Seguridad, convierte a Naciones Unidas en una institución más neutral. Sin embargo, a pesar de tener relevancia como foro de discusión, sus aportaciones al régimen de CID son bastantes escasas, debido a que varias de sus iniciativas tienen origen en el CAD y posteriormente pasan a Naciones Unidas, como lo fue en el caso de los ODM (De Haan, 2009). Del mismo modo, las contribuciones de AOD del sistema de Naciones Unidas son bajas comparadas con las contribuciones bilaterales de los donantes del

CAD en conjunto, tan solo en 2019 los flujos de AOD por parte de canales multilaterales fue de cerca del 28% de la ayuda total distribuida en dicho año (OCDE, 2020b).

Entre los órganos relacionados con la CID dentro del sistema de Naciones Unidas se encuentran dos con mayor protagonismo que son el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En el caso de ECOSOC su función es la de coordinar 14 agencias especializadas de naciones unidas, 10 comisiones funcionales y 5 comisiones regionales, así como recibir reportes de diversos programas y fondos de Naciones Unidas. Por otro lado, el PNUD es un programa que como su nombre lo indica sus funciones están relacionadas con el desarrollo. Sus tareas son la reducción de la pobreza, la conservación y mejora ambiental, la promoción de la mujer, la democratización, el fortalecimiento de la sociedad civil, además es la instancia encargada de coordinar las distintas agencias de Naciones Unidas ubicadas en los diferentes países (Gómez y Sanahuja, 1999). Durante el siglo XXI, el PNUD agregó a sus tareas la ayuda y asistencia a los países respecto al cumplimiento de los ODM y posteriormente los ODS.

El PNUD además de crear políticas públicas y proyectos con el fin de contribuir a sus mandatos, administra los siguientes fondos y programas de Naciones Unidas; Fondo de Capital de Naciones Unidas (UNCDF); Fondo de Desarrollo de la Mujer (UNIFEM); Voluntarios de Naciones Unidas; Fondo para el Medio Ambiente (FMA), Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); Programa Mundial de Alimentos (PMA); Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA); Fondo de Población de Naciones Unidas: y la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Gómez y Sanahuja, 1999).

Por otro lado, dentro del sistema de Naciones Unidas relacionado con la CID se incluye también organizaciones internacionales que son autónomas, como lo son la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Organización Internacional del Trabajo (ILO), Organización Mundial de la Salud

(OMS), y la Organización de Naciones Unidas para la Educación y la Ciencia (UNESCO), Todas estas organizaciones también inciden dentro del régimen de la CID debido a que sus principales mandatos están relacionados con el desarrollo.

A pesar de que el sistema de Naciones Unidas es uno bastante grande y complejo, dentro del régimen de CID su papel se ha limitado al de un ejecutor técnico de políticas del desarrollo, debido a que tanto sus fondos como programas se centran en ejecutar proyectos, más no necesariamente en la discusión sobre qué mecanismos utilizar para un mejor funcionamiento. Durante gran parte del siglo XX y el siglo XXI, el sistema de Naciones Unidas ha tenido un papel pasivo en la formulación y conceptualización de la AOD, y se ha limitado a secundar e internacionalizar las medidas originadas dentro del CAD. No obstante, a diferencia de los organismos financieros y del CAD, el sistema de Naciones Unidas se ha enfocado a promover una visión humana del desarrollo, sin enfocarse exclusivamente al desarrollo económico.

El primer esfuerzo emanado del sistema de Naciones Unidas para tomar un papel más protagónico en la formulación de políticas públicas para el desarrollo ocurrió en 2007 cuando fue lanzado el Foro de Naciones Unidas para la Cooperación para el Desarrollo, organizado por ECOSOC, no obstante, el foro se centró en ser un mecanismo rendición de cuentas mutua y evaluación de resultados aspecto que alejó a los donantes no pertenecientes al CAD (Quadri, 2013). Por lo que el Sistema de Naciones Unidas cuenta con un menor poder en el área de desarrollo internacional que el que ostenta el CAD.

Como se mencionó en el Capítulo 1, el poder de una organización internacional puede ser medido a través de tres parámetros, capacidad de construcción social, autoridad y legitimidad. En cuanto a la capacidad de construcción social, durante gran parte del siglo XX se demostró que Naciones Unidas no pudo emanar una propuesta de desarrollo alterna al CAD, por lo contrario se limitó a fungir como un aparato técnico encargado de llevar a cabo las políticas emanadas del CAD. En cuanto a la autoridad del sistema de Naciones Unidas, esta tiene tres dimensiones que son la autoridad delegada, la autoridad moral y la autoridad técnica. Su autoridad delegada evidentemente es mayor a la del CAD, así como su autoridad técnica, no obstante, la

autoridad moral que consiste en presentarse como una entidad apolítica no logra ser alcanzada debido a que se ha sometido a las decisiones del CAD durante gran parte del siglo XX. No obstante, es destacable que durante gran parte del siglo XXI, el Sistema de Naciones Unidas ha conseguido demostrar una mayor independencia de las decisiones del CAD, al encargarse de la promoción del desarrollo humano y la creación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible con la participación de todos sus miembros.

Por otro lado, respecto a su grado de legalización, este también es menor al que presenta el CAD, ya que mientras el CAD se encuentra en el Tipo IV con baja obligatoriedad, precisión alta, y delegación alta (moderada), el sistema de Naciones Unidas se encuentra en el Tipo VI con baja obligatoriedad, baja precisión y delegación alta (moderada). La única diferencia a la evaluación del CAD es la precisión, que en el caso de Naciones Unidas, en específico la Asamblea General, el PNUD y el ECOSOC, es baja dado que la gran mayoría de sus resoluciones o instrumentos contienen un alto grado de interpretación, centrándose en la creación de estándares significativos con referencia a situaciones específicas.

2.3.5 Instituciones Financieras

Las instituciones financieras relevantes para el régimen de CID corresponden a las dos instituciones de Bretton Woods, el FMI y el Banco Mundial, además de los diferentes Bancos regionales de Desarrollo. Dichas instituciones no fueron creadas para promover el desarrollo ni tienen como objetivo principal fortalecer la Cooperación Internacional para el Desarrollo, sin embargo, ambas instituciones tienen una influencia decisiva en la política económica tanto internacional como nacional en el caso de algunos países dependientes de su financiamiento, así como son una de las principales fuentes de financiamiento público internacional (Furia, 2015).

En el caso del FMI, su función principal es promover la cooperación internacional económica, facilitar la expansión del libre comercio, promover la estabilidad cambiaria y aliviar la balanza de pagos. Entre los servicios que ofrece el FMI, se encuentran los Acuerdos de Contingencia, los Programas de estabilización, y el Servicio Ampliado del FMI (Gómez y Sanahuja, 1999). La toma de decisiones

importantes dentro del organismo es realizada por la Junta de Directores Ejecutivos. En total, el FMI cuenta con 24 directores ejecutivos, de los cuales algunos países pueden elegir un director ejecutivo y otros tienen un director ejecutivo por grupos regionales. Los países que cuenta con un director ejecutivo son Estados Unidos, Japón, Reino Unido, Francia, Alemania, Rusia, China y Arabia Saudita, mientras que los otros 16 directores son elegidos por bloques. Dicha Junta es la instancia máxima de su estructura organizativa (FMI, 2020).

Sin embargo, a pesar de tener representación de todos sus miembros, el valor del voto está determinado por la cantidad de cuotas que el país realice a la institución, lo que deja el control del FMI a los países con mayores recursos económicos. Dichas cuotas son la principal fuente de financiamiento de la institución. De acuerdo a datos del FMI, en el año 2021 el 67.62 por ciento de los votos son emitidos por los países miembros del CAD (FMI, 2021), lo que significa que dichos miembros tienen un control operativo de las decisiones dentro de la institución.

Tabla 10 Porcentaje de votos en el FMI de los donantes tradicionales

País	Porcentaje de votos	País	Porcentaje de votos
Alemania	5.32	Irlanda	0.71
Australia	1.33	Italia	3.02
Austria	0.91	Japón	6.15
Bélgica	1.30	Luxemburgo	0.29
Canadá	2.22	Nueva Zelanda	0.28
Corea	1.73	Noruega	0.77
Dinamarca	0.71	Países Bajos	1.76
Eslovenia	0.15	Polonia	0.84
España	1.92	Portugal	0.34
Estados Unidos	16.51	Reino Unido	4.03
Finlandia	9.51	República Checa	0.46
Francia	4.03	República Eslovaca	0.23
Grecia	0.51	Suecia	0.91
Hungría	0.41	Suiza	1.18
Islandia	0.09	TOTAL	67.62

Fuente: FMI, 2021.

Por otro lado, es importante señalar que el financiamiento que ofrecen dichos programas no es considerado AOD, ya que representan flujos financieros dirigidos a los bancos centrales con el objetivo de fortalecer su divisa. No obstante, dichos

programas y servicios financieros siempre están acompañados de reformas fiscales y monetarias que aseguren un retorno del préstamo, y por tanto inciden en las políticas de desarrollo (De Haan, 2009).

Respecto al Banco Mundial, al igual que el FMI está conformado por 189 países, la toma de decisiones dentro del BM es bastante similar a la de un banco comercial, donde la cantidad de votos está determinada por las contribuciones y capital que cada uno de los socios aporte, lo que significa que al igual que en el FMI la toma de decisiones está controlada por los países que realizan mayores aportaciones. El Banco Mundial está compuesto por 5 diferentes instituciones, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la Asociación Internacional de Fomento (AIF), la Corporación Financiera Internacional (CFI), el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA), y el Centro de Arreglos Internacionales de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). Las instituciones que lo conforman tienen el compromiso compartido de reducir la pobreza, aumentar la prosperidad compartida, y promover el desarrollo sostenible (Banco Mundial, 2020).

De las 5 instituciones que conforman el Banco Mundial, únicamente dos competen al régimen de CID, las cuales son el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF), mientras que las otras están vinculadas al sector privado. En el caso del BIRF, es una institución fundadora del BM, una de sus principales tareas es otorgar financiamiento a programas y proyectos enfocados en el desarrollo, su tasa de interés está debajo de las tasas comerciales, pero no es considerada AOD (Gómez y Sanahuja, 1999). Otra de las tareas del BIRF ha sido la investigación y el estudio del desarrollo, lo que ha servido para legitimar internacionalmente las políticas del Banco Mundial. Por otro lado, la Asociación Internacional de Fomento, a diferencia del BIRF, otorga financiamiento considerado AOD, ya que sus créditos son libres de interés y tiene un periodo de gracia de hasta 10 años, características que le otorgan un criterio de donación y concesión (Gómez y Sanahuja, 1999). Los criterios que utiliza la AIF para colocar sus créditos son que el país tenga pobreza relativa, calculada a partir del PIB per cápita, la falta de solvencia, y el comportamiento del país, aspecto en el cual entra el orden interno y la aplicación de políticas económicas adecuadas (De Haan, 2009).

Además las instituciones de Bretton Woods, existen los bancos regionales de desarrollo, categoría en la que se encuentran el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, y el Banco Africano de Desarrollo, además de los diversos bancos subregionales. Dichos bancos además de complementar la tarea del Banco Mundial, en su mayoría tienen objetivos de integración regional. Del mismo modo, una característica peculiar de estos bancos regionales es que la mayoría de sus miembros son países del Sur Global, por lo que a pesar de incluir a países externos que otorgan financiamiento, los países del Sur tienen un mayor peso en la toma de decisiones en estos organismos regionales que en los globales.

En general, la CID se complementa bastante del sistema financiero internacional, no obstante una de las muchas críticas a este sistema es la imposición de condicionantes y reformas para tener acceso al financiamiento. Aunado a ello, las instituciones de Bretton Woods han controlado gran parte del financiamiento público para los países en desarrollo. Además de que ambas instituciones han mantenido una visión tecnocrática del desarrollo, algunos autores señalan que dicha visión tecnocrática se caracteriza por la observación del desarrollo como un problema técnico y mecánico con una única solución posible (Easterly, 2006). Mientras que el sistema de Naciones Unidas representa una visión humanan del desarrollo, el sistema financiero internacional se enfoca en el aspecto económico del desarrollo. Sin embargo, en la última década del siglo XXI y durante gran parte del siglo XX, ambas instituciones han pasado por un periodo de incorporación de nuevos acercamientos al desarrollo, y han contemplado, en el caso del Banco Mundial, la reducción a la pobreza sobre el crecimiento económico y han implementado políticas como la iniciativa *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC), en la cual se incluyó la condonación de deuda, política que se alejó del enfoque en crecimiento económico que habían manejado dichas instituciones.

2.3.6 Otros actores: ONGs y Fundaciones

Dentro del régimen de CID también existen actores no gubernamentales que inciden en la práctica de la Cooperación Internacional. Dichos actores corresponden a las ONGs y Fundaciones. En cuanto a las ONGs, éstas son agrupaciones provenientes de la sociedad civil que comenzaron a aparecer en la década de los 80 como agentes

locales de cambio, realizando ejecución de proyectos encaminados a la mejora del desarrollo social. No obstante, fue hasta la década de los 90, que a través de Naciones Unidas se comenzó a permitir la participación de las ONGs en la industria de la ayuda y se creó el Código de Conducta de las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD) en la asamblea general. Por otro lado, las fundaciones en gran parte de los casos corresponden a asociaciones privadas, cuya principal aportación a la industria de la ayuda, es el financiamiento otorgado para el desarrollo, especialmente a las ONGs, quienes se complementan tanto del financiamiento privado proveído por asociaciones, así como de fondos gubernamentales para su funcionamiento.

Ambos actores han incrementado su participación en la industria, especialmente las ONGs quienes han participado como observadoras en diferentes cumbres de Naciones Unidas referentes al desarrollo, así como en los Foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda organizados por el CAD. No obstante, de acuerdo a las tres corrientes teóricas analizadas para entender el comportamiento de los regímenes su participación tiene poco peso en la ayuda, ya que en términos materiales y recursos no se comparan con las instituciones multilaterales ni con los donantes tradicionales, respecto a su construcción social han tenido incidencia en ciertos aspectos, pero no han logrado socializar determinados comportamientos en el régimen al nivel de las organizaciones antes descritas, y referente a su capacidad de institucionalizar normas o generar cooperación entre los diferentes agentes, está ha sido limitada a la creación de canales entre gobiernos locales e instituciones internacionales. Sin embargo, que su participación en la constitución y evolución del régimen sea menor a la de los otros actores, no significa que su papel en la industria de la ayuda sea innecesario, ya que en infinidad de ocasiones son las ONGs las que establecen vínculos directos con las comunidades locales y están más informadas sobre sus problemáticas y principales necesidades.

2.4 Prácticas y Condicionales de la Asistencia

La condicionalidad se refiere a las promesas y compromisos que los países receptores de AOD realizan debido a la insistencia de los países donantes, dichas promesas usualmente son medidas que el país receptor no realizaría de ninguna otra

forma. (De Haan, 2009). La práctica de la condicionalidad fue ampliamente usada durante el contexto de la Guerra Fría por los países donantes con el fin de obtener beneficios y concesiones, así como por cuestiones geopolíticas. Durante dicho periodo, los donantes occidentales otorgaban grandes cantidades de AOD a países receptores que estuvieran alineados a sus intereses políticos y económicos. Tras el fin del conflicto bipolar y el triunfo del bloque occidental era lógico que dicha ayuda ligada a intereses geopolíticos desapareciera, sin embargo, dichas condicionalidades tanto políticas como económicas se mantuvieron y reforzaron en la década de los 90, e incluso se incrementaron tras los sucesos del 11 de septiembre y la guerra contra el terrorismo promovida por Estados Unidos (Crawford y Kacarska, 2017). La condicionalidad de la ayuda puede dividirse en dos tipos, las condiciones económicas y las condiciones políticas.

2.4.1 Condicionalidad económica

La condicionalidad económica como práctica inmersa no solo en los flujos de AOD, sino también en los planes de estabilización monetaria del FMI y el BM, surgió en la década de los 80 como respuesta a la crisis de la deuda surgida en países considerados “subdesarrollados”. El objetivo de dichas condicionalidades era asegurar la estabilidad financiera a corto plazo del país y de esta manera un pago constante del servicio de deuda. Dichas condicionalidades aplicadas por el Banco Mundial y el FMI estaban enfocadas en reducir el gasto público del gobierno, reducir la intervención estatal en la economía y promover la liberalización económica. Dichas medidas estaban inmersas en los llamados Programas de Ajuste Estructural (PAE) (De Haan, 2009). Los PAE cuentan con dos conjuntos de medidas enfocadas en reformar el sistema económico del país receptor, las cuales son las medidas de estabilización y medidas de ajuste.

Las medidas de estabilización están diseñadas para aliviar en corto periodo las crisis internas fiscales y las crisis externas relacionadas con la balanza de pagos. Dentro de dichas medidas se encuentran tres importantes; la devaluación de divisa, cuyo objetivo es reducir las importaciones del país receptor y volver más competitivas sus exportaciones, el congelamiento y/o recorte salarial de los trabajadores del Estado, y la reducción de subsidios a los productos y servicios públicos como

alimentación, educación, salud y pensiones. Por otro lado, las medias de ajuste son aplicadas posteriormente a las de estabilización con el objetivo de mejorar la eficacia del gobierno, el crecimiento económico y la competitividad en un mediano y largo plazo, estas incluyen reformas enfocadas a mejorar la eficiencia de los trabajadores del Estado, promoción de exportaciones, diversificación comercial, y liberalización económica. Esta última medida incluye liberalización de precios, reducir el gasto directo e indirecto en subsidios, reducir impuestos en actividades productivas, promoción de la privatización, y minimizar el papel de las empresas estatales (De Haan, 2009).

Dichas condicionalidades económicas impuestas por las entidades financieras internacionales han conseguido bastantes críticas respecto a su funcionamiento. Una de ellas es que las políticas de ajuste estructural son formuladas por planeadores externos, quienes diseñan y reforman políticas públicas, como si el desarrollo y la pobreza fuesen problemas técnicos con una sola respuesta, lo que resulta en la implementación de reformas externas aplicadas a diferentes contextos completamente desconocidos y con sus propias particularidades (Easterly, 2006). Del mismo modo, los Programas de Ajuste Estructural enfocados a un modelo político neoliberal, provocan que el país receptor pierda soberanía financiera (De Haan, 2009).

2.4.2 Condicionalidad política

La condicionalidad política es una práctica que surge dentro de la década de los 90, impulsada por el acercamiento a la visión humana del desarrollo impulsado por el sistema de Naciones Unidas, así como por iniciativa de los donantes quienes vincularon los temas relacionados a la democracia con los flujos de AOD. Dicho acercamiento obedecía al objetivo de los donantes occidentales de reformar a los antiguos gobiernos autoritarios, que en varios casos habían sido sus aliados durante la Guerra Fría, y transformarlos en gobiernos democráticos (Crawford, 2001).

Dicha condicionalidad política, también conocida como asistencia democrática o política consiste en una serie de reformas y proyectos que los países receptores de AOD deben aceptar realizar a cambio de un flujo constante de recursos y ayuda.

Dicha condicionalidad puede estar incluida en tratados de asociación (como en el caso de la UE) o en los estatutos y leyes de los países donantes (como en el caso de EEUU). Los donantes tradicionales del grupo de la OCDE, sostienen que la asistencia democrática tiene el objetivo de mejorar el desarrollo de los ciudadanos y se enfoca en tres principales aspectos: democracia, buena gobernanza y derechos humanos. No obstante, los tres aspectos se sujetan a visiones y modelos occidentales de lo que significan. En el caso de democracia, los donantes occidentales como consenso general, únicamente aceptan como democracia, la democracia liberal representativa con un sistema de partidos políticos pluralista. De la misma manera, cuando dentro del contexto de la AOD se aboga por los Derechos Humanos, usualmente solo se concentran en los derechos civiles y políticos de los ciudadanos, dejando a un lado los derechos culturales, sociales y económicos. Finalmente con buena gobernanza hacen referencia a la eficacia de la administración pública, el respeto al Estado de derecho, la rendición de cuentas y la transparencia

Dicha selectividad sobre qué aspecto tomar de los tres conceptos que son los objetivos de la concesionalidad política, y la exclusión de otros, demuestran una incoherencia existente en dicha condicionalidad, ya que es ilógico promover la democracia, mediante la imposición externa de una visión sobre lo que es la democracia, así como en el caso de los derechos humanos, la selección de algunos y la exclusión de otros no es compatible con su carácter de indivisibilidad. Por lo que, algunos autores señalan que el objetivo de la promoción de asistencia política no obedece a la mejora de la sociedad y del desarrollo humano, por lo contrario, estos objetivos democráticos son un medio utilizado por los donantes para inducir políticas económicas favorables para ellos, siendo este el fin que busca la asistencia política. Además de que un gobierno menos centralizado y con una frecuente alternancia tiene una posición de negociación menor frente a las potencias occidentales y resulta más fácil incursionar en su mercado (Crawford, 2001).

La idea de que la condicionalidad política es un medio para las reformas económicas, así como la existencia de una agenda oculta dentro de la asistencia política, se refuerza por la incongruencia de la aplicación de dicha concesionalidad por parte de los donantes tradicionales a los países cuya relación representa un fuerte

interés económico o de seguridad por parte del país donante. Ejemplo de dichos casos son China, país que a pesar de mostrar nulo interés por una reforma democrática, continuó recibiendo flujos de AOD por parte de los donantes europeos, incluso durante el periodo de 1992 a 1995, a pesar de la masacre de Tiananmén fue el tercer receptor de ayuda británica, debido a que Reino Unido utilizaba los flujos de AOD para negociar el estatus e intereses de las empresas británicas en China (Crawford, 2001).

Del mismo modo, Estados Unidos quien adoptó una cláusula en los años 70 respecto a los derechos humanos, utiliza *The Export Administration Act*, con el cual el presidente a su discreción puede omitir la cláusula de derechos humanos cuando se traten asuntos de seguridad nacional. Dicha posibilidad de suspensión de la cláusula de derechos humanos ha sido ampliamente usada por Estados Unidos en la región del Norte de África y Medio Oriente, donde se prefiere a los regímenes autoritarios alineados a sus intereses que tengan estabilidad sobre regímenes frágiles que ocasionen la propagación del fundamentalismo islámico (Crawford y Kacarska, 2017).

2.4.3 Sanciones políticas y económicas

Aunado a la condicionalidad de los Estados donantes, también existen sanciones para aquellos Estados que no cumplen con las condicionalidades pactadas o estén realizando acciones que atenten contra los valores promovidos por los donantes. En el caso de la Unión Europea y Estados Unidos, quienes son dos de los principales donantes de CID, implementan las siguientes sanciones; suspensión completa de cualquier tipo de ayuda, suspensión de programas de ayuda financiera, suspensión de cooperación técnica, reducción en los flujos de AOD, y otras medidas no relacionadas con los recursos de AOD (Nielsen, 2013). Por otro lado, los países escandinavos y Canadá únicamente se limitan a cortar los recursos de AOD dirigidos al gobierno (Nielsen, 2013). Además a partir de la década de los 90, las instituciones financieras internacionales también implementaron sanciones y suspensión de programas y créditos a países que no respeten los derechos humanos, la democracia y no practiquen una buena gobernanza. Algunas de las razones adicionales o hechos que provocan la aplicación de sanciones son los golpes de Estado a gobierno elegidos democráticamente, elecciones fraudulentas, violación de los derechos civiles

y políticos, y exclusión y discriminación a minorías. No obstante, no hay un instrumento jurídico internacional respecto a las sanciones, ni todos los donantes siguen un parámetro similar sobre cuáles Estados sancionar y cuáles no (Nielsen, 2013).

En el caso de la Unión Europea y sus Estados miembros, el instrumento principal para imponer sanciones a los países receptores de ayuda ha sido el artículo 96/97 del Acuerdo de Cotonú, el cual es un acuerdo de intercambio comercial, cooperación y asistencia entre la Unión Europea y los 78 miembros de la asociación Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP). Dicho acuerdo es sucesor de la Convención de Lomé y fue firmado en el año 2000. El artículo 96/97 que suele ser evocado para la imposición de sanciones, señala la suspensión de asistencia a los países que cometan violaciones de derechos humanos, así como atenten en contra de los “elementos esenciales” del acuerdo, los cuales incluyen el respeto al Estado de derecho y los principios democráticos (Del Biondo, 2011). De acuerdo a la Comisión Europea los objetivos de las sanciones, especialmente el congelamiento de flujos de asistencia, son salvaguardar los valores comunes, intereses fundamentales de la unión; reforzar la seguridad; preservar la paz y reforzar la seguridad internacional; y el desarrollo y consolidación de la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales (Comisión Europea, 2021).

Aunado a dichos parámetros usados por los donantes tradicionales para imponer sanciones, Crawford y Kacarska (2017) señalan que “las sanciones tienden a ser aplicadas principalmente donde los donantes de ayuda tienen poco que perder, mayormente notable en los países dependientes de ayuda en África Subsahariana, y no son aplicadas donde prevalecen sus intereses económicos y políticos” (p.4). Dicha afirmación indica que tanto la condicionalidad como las sanciones priorizan y están relacionadas con los intereses de los Estados donantes. De manera similar Nielsen (2013) afirma que las sanciones típicamente ocurren bajo tres circunstancias “cuando los países violadores de DDHH no tienen lazos políticos cercanos a los donantes de ayuda, cuando las violaciones de derechos tienen consecuencias negativas para los donantes, y cuando las violaciones son ampliamente comentadas por los donantes” (p.791).

Adicionalmente, la investigación de Nielsen (2013) arroja que durante el periodo comprendido de 1990 a 2004, los Estados donantes usaron los flujos de AOD para influenciar las votaciones dentro del sistema de Naciones Unidas, tanto en la Asamblea General como en el Consejo de Seguridad, de manera general los países que votaban de la misma manera que los donantes recibían un incremento del 9% en ayuda, aquellos que tenían una votación independiente sufrían un decrecimiento del 6% en AOD y finalmente los países que tenían siempre una postura en contra recibieron un recorte del 22% (Nielsen, 2013). Lo que demuestra que tanto la AOD como las sanciones únicamente han sido un instrumento de los donantes tradicionales para proteger sus intereses económicos y políticos.

2.5 Cambios y reformas en la Cooperación Internacional para el Desarrollo

A lo largo del siglo XX el régimen de CID gozó de una relativa estabilidad, en la cual los países donantes y el CAD fungieron como los principales guías de la industria de la ayuda. A pesar de ello, en la década de los 90 existieron nuevos replanteamientos sobre el enfoque de la asistencia, que obedecía a los cambios dentro del sistema internacional. Dichos replanteamientos continuaron teniendo repercusión en el siglo XXI, periodo en el cual el régimen de CID inició un proceso de cambio y reformas que puede ser evidenciado a través de tres procesos que surgen en dicho periodo que son la creación del Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda, la planeación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el incremento de los flujos de ayuda por parte de los donantes que no pertenecen al CAD.

2.5.1 Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda y los Foros de Alto Nivel

El Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda (WP-EEF por sus siglas en inglés) es una institución informal subsidiaria del CAD que ha servido como canal de diálogo y discusión con otros países oferentes de asistencia y con los países receptores. Dicho Grupo de Trabajo surge de un cambio en la idea de desarrollo, ya que durante gran parte del siglo XX la calidad de la ayuda se cuantificaba mediante la cantidad del crecimiento económico, sin embargo, los resultados poco exitosos respecto a la

reducción de pobreza y desarrollo humano demostraron que el crecimiento económico sirve sólo como un dato estadístico que en ocasiones no tiene repercusión en la calidad de vida de las personas. Por ello, dentro del CAD a través de los Objetivos Internacionales de Desarrollo y posteriormente de los ODM surgió la idea de la eficacia y la necesidad de identificar la manera en las que los flujos internacionales de ayuda sean más útiles, reconociendo que los intentos del siglo XX no fueron del todo exitosos.

La idea de creación del Grupo de Trabajo aparece por primera vez en la Cumbre de Monterrey sobre la financiación del desarrollo, llevada a cabo en 2002 por Naciones Unidas. En sus comienzos la institución tenía el nombre de Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda y Prácticas de los donantes. El objetivo principal de dicha institución era fortalecer el ODM 8, centrado en el establecimiento de una alianza global para el desarrollo. Las diferentes sesiones del Grupo de Trabajo llevaron a la implementación de los llamados “Foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda”, cuyo objetivo era ser foros de diálogo informales con el fin de compartir experiencias y conocimientos involucrando a algunos países receptores (López, 2012). El primer Foro fue llevado a cabo en Roma en el año 2003, dicho foro fue precedido únicamente por países donantes quienes concluyeron que los altos índices de condicionalidad y exigencia a los países receptores pueden mermar los resultados de la ayuda (López, 2012).

Posterior al primer foro en Roma se llevaron 3 foros en París 2006, Accra 2008 y Busan 2011. En los tres foros antes mencionados existieron avances e intentos de reforma del régimen de CID por parte de los donantes tradicionales. En París 2006 se consiguió la adopción de la llamada Declaración de París para la Eficacia de la Ayuda, que se unió a las guías de acción de la OCDE, el objetivo de dicha Declaración era establecer métodos para supervisar la armonización de los donantes y la alineación entre donantes-receptores para la implementación de proyectos de desarrollo. Dicho Foro de Alto nivel contó con la participación de 35 donantes y 56 países receptores, siendo el primer gran foro en agrupar tanto donantes como receptores para discutir la implementación y creación de políticas de desarrollo, del cual además pudo surgir un documento conjunto (López, 2012). A pesar de la

inclusión de países socios, los donantes concluyeron que el éxito de la Declaración de París, al tratar puntos como la armonización de la ayuda, necesitaría de la inclusión de los demás países oferentes de ayuda que no pertenecen al CAD. Es necesario mencionar que varios de los donantes no-CAD participaron en el foro, como China y Brasil, e incluso suscribieron la Declaración de París, aunque en calidad de países receptores, no asumieron ninguna responsabilidad como países donantes y su asistencia fue en carácter de país receptor de AOD.

Como resultado del Segundo Foro de Alto Nivel en París surgió una nueva organización del Grupo de Trabajo para la Eficacia de la Ayuda y Prácticas de los Donantes. Los cambios en la organización fueron la eliminación del término donante, por ello se eliminó la parte de “Prácticas de los Donantes” quedándose únicamente como “Grupo de Trabajo para la Eficacia de la Ayuda”, se abrió la entrada al Grupo de Trabajo a países que no tuvieran relación con el CAD ni la OCDE mediante reuniones informales. Posterior a ello, en el Tercer Foro de Alto Nivel en Ghana se planteó abiertamente la necesidad de adherir a los países oferentes de AOD y a los practicantes de la Cooperación Sur-Sur. Después de la realización del Foro, el Grupo de Trabajo para la Eficacia de la Ayuda comenzó a elaborar sesiones de reunión previas con los donantes no tradicionales con el fin de lograr un consenso de oferentes de ayuda y para el Cuarto Foro se llegará a la emisión de un instrumento internacional en conjunto.

La primera reunión del Grupo de Trabajo posterior al Foro en Ghana estuvo centrada en llegar a consensos con los países oferentes de ayuda y entender sus perspectivas, además se propuso la creación de canales informales para fomentar el intercambio de información, no obstante, dicha propuesta no se materializó. Tras dicha reunión del Grupo de Trabajo se continuaron con diferentes foros e intercambios con los donantes no CAD, una de ellas fue la última reunión del Grupo de Trabajo posterior al Cuarto Foro de Alto Nivel en Busan. Dicha reunión tuvo una mesa titulada “Ayuda fuera del CAD” donde participaron representantes del CAD, del Banco Mundial, el Ministro de Relaciones Exteriores de China, y enviados diplomáticos de México y Vietnam (López, 2012). Dicha reunión tuvo un consenso entre todos los participantes respecto a la inclusión de otros actores en la creación de

políticas de desarrollo, pero no existió ningún compromiso por las partes involucradas.

El objetivo de las reuniones del Grupo de Trabajo post-Ghana era conseguir que el Cuarto Foro de Alto Nivel emanará un instrumento de Cooperación conjunto entre países donantes del CAD y los demás oferentes de ayuda. Para ello se comenzó a plantear la idea de cambiar el carácter de donante por el de oferente y la ayuda o asistencia por cooperación, con el fin de incluir a todos los nuevos actores oferentes de cooperación. No obstante, las negociaciones en el Cuarto Foro fueron duras por parte de los donantes no-CAD, especialmente China, India y Brasil quienes optaron por mantener una posición conjunta evitando la creación de principios compartidos entre todos los países oferentes de cooperación. Finalmente se logró llegar a un documento con carácter voluntario donde todas las partes involucradas se comprometieron a promover la apropiación del desarrollo, asociaciones incluyentes, la transparencia y la rendición de cuentas (López, 2012).

2.5.2 Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible surgen con la finalidad de reemplazar los ODM surgidos en el siglo anterior, creando una nueva agenda más completa y con mayor cantidad de objetivos que la pasada. Las negociaciones para dicha Agenda iniciaron en la Cumbre Río +20 de Naciones Unidas para el medio ambiente y el desarrollo, dicha iniciativa de actualización de los ODM comenzó por propuesta inicial de la delegación de Colombia en la Asamblea General de la ONU, la cual fue secundada por un grupo diverso de países, tanto donantes como receptores. Dicha cumbre fue el inicio del proceso de negociación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sustentable adoptados en septiembre 2015.

Dichos objetivos a pesar de presentarse como una renovación de los ODM, no resultaron en una mera extensión o actualización de estos, ya que muestran diferencias sustanciales. Dichas diferencias de la nueva agenda radicaron en la inclusión del medio ambiente y el desarrollo como un problema a solucionar de manera conjunta, y una mayor participación por parte de los países del Sur global. Además, la adición del concepto de sostenibilidad a la agenda, señala el énfasis por

buscar la generación de un desarrollo en armonía y compatibilidad con el cuidado del ambiente. La nueva agenda incluyó 17 objetivos que contienen 169 metas, conocidos como Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que pueden ser catalogados en cuatro grandes apartados: Pobreza (1-6), Transformación Económica (8-10); Medio Ambiente (10-15); y Gobernanza (7,16-17) (Fukuda-Parr y Muchhala, 2019).

Fukuda-Parr y Muchhala (2019) señalan que “el concepto de desarrollo sostenible es un desafío proveniente del Sur a los análisis liderados por el Norte sobre los retos mundiales ambientales” (p.10). Dicho concepto es considerado como uno proveniente del sur debido a que surge durante las reuniones del seminario Fomex y la Comisión Brundladt en los años 70, las cuales fueron presididas en gran medida por economistas del Sur Global. Del mismo modo, así como el concepto de sostenibilidad es una adición del Sur, durante las negociaciones los países correspondientes al G77 y China también impulsaron la adición del problema de desigualdad tanto entre las relaciones entre los países como entre los ciudadanos dentro de los mismos. De manera que la Agenda 2030 y los 17 ODS contienen una mayor participación e inclusión de los países del Sur.

Figura 3 Objetivos de Desarrollo Sostenible



Fuente: Naciones Unidas, 2020.

Por otra parte, los ODM fueron una serie de objetivos planteados inicialmente por un grupo de países del Norte para tener mejores márgenes de acción respecto a sus políticas de cooperación con el Sur. En el caso de los ODS también fue agregado el concepto de universalidad del desarrollo, lo que quiere decir que estos objetivos no son hechos por un grupo exclusivo de países ricos para los demás, sino una agenda incluyente que plantea objetivos universales que todos los países deben de buscar alcanzar independientemente su geografía y desarrollo económico.

2.5.1 Nuevos países oferentes de cooperación

Otro de los cambios más significativos en la industria de la ayuda fue la aparición de nuevos países oferentes de cooperación internacional. Dichos nuevos actores han sido llamados de distintas formas como “donantes emergentes”, “donantes No-CAD”, sin embargo, no existe un consenso en su clasificación debido a la diversidad de países que son incluidos en dicho grupo, ya que cada uno cuenta con sus propias particularidades. Dichos países incluyen tanto a países que a pesar de no ser parte del CAD utilizan sus conceptos y realizan reportes sobre la asistencia enviada como es el caso de los donantes del Golfo Pérsico, los países que son miembros de la OCDE pero no del CAD como México y Chile, y los países como Brasil, China, India y Sudáfrica que no reportan sus flujos de ayuda.

Algunas de las características comunes de los diferentes nuevos oferentes de cooperación son que no participan directamente en el CAD como lo hacen los donantes, y el aumento exponencial de sus programas de cooperación en el siglo XXI. Además, el incremento de dichos flujos obedece a la creciente necesidad de los diferentes países oferentes de tener una mayor relevancia y participación en el escenario internacional (López, 2012). En términos generales, la gran parte de estos nuevos oferentes cuentan con un índice de crecimiento económico en ascenso, como es el caso de Brasil, China e India que superan los índices de crecimiento de los donantes de Norte, cuentan con gran cantidad de población joven, comercio diversificado, un mercado de consumo de clase media emergente y un robusto sistema financiero (Mawdsley, 2012). Dichos flujos a pesar de ser aparentemente una proporción pequeña de los recursos proveídos por los donantes tradicionales, han representado una alternativa a la asistencia tradicional ofrecida por los donantes

tradicionales. Además, de que en el caso de algunos de ellos su asistencia conlleva un discurso de igualdad y ayuda mutua sobre uno de superioridad y caridad.

2.6 Conclusiones

El régimen de CID es una estructura que cuenta con una diversidad de actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales, a lo largo de su evolución la cantidad de actores ha ido incrementando, no obstante, el protagonismo y guía del régimen se ha mantenido bajo control de los países donantes y las organizaciones internacionales como el CAD, el FMI y el BM, en las cuales los donantes tradicionales cuentan con un relativo control operativo. En relación con el objetivo del régimen, este ha mantenido una meta clara respecto a la mejora de las condiciones de desarrollo social y económico a nivel internacional, sin embargo, dichas metas han estado atadas a los medios promovidos por los donantes tradicionales, los cuales incluyen el establecimiento de una economía de mercado y un modelo político democrático.

La imposición de medios específicos para alcanzar el desarrollo obedece a dos principales razones. La primera es la idea de caridad que rodea a la AOD, ya que los donantes se han visualizado históricamente como entidades superiores a los demás países, a quienes ven como entidades que necesitan de su caridad para poder salir adelante, fomentando una relación vertical entre donantes y receptores. La segunda razón es que los donantes se ven beneficiados al promover el modelo político económico-liberal, ya que en el ámbito político reducen el poder de negociación de países con sistemas centralizados y en el aspecto económico consiguen incursionar a nuevos mercados y sectores que en algunos casos anteriormente se encontraban nacionalizados y cerrados a los inversores extranjeros.

Por otro lado, respecto a la estabilidad del régimen en el siglo XX, está puede explicarse mediante las tres corrientes teóricas analizadas en el capítulo 1. Por parte del realismo y el neorrealismo, se parte del hecho de que el régimen fue creado dentro de la hegemonía americana, siendo Estados Unidos el país que tuvo los medios materiales y la voluntad de liderar y configurar un nuevo sistema internacional, por ello el Plan Marshall fue la base de este régimen y el antecedente de la OCDE.

Aunado a ello, como lo indica la visión realista, Estados Unidos creó instituciones que dotaron de legitimidad y formalidad a su régimen, dichas instituciones fueron las instituciones de Bretton Woods que a pesar de formar parte de un sistema económico internacional, tuvieron gran relevancia en la industria de la ayuda, del mismo modo, la creación de la OCDE obedece a la necesidad de crear instituciones por parte de Estados Unidos que doten de legalidad al régimen, no obstante, dichas instituciones son controladas por el Estado que las creó, en el caso de las instituciones financieras, como se demostró en el porcentaje de votación, Estados Unidos tiene una mayor cantidad de votos en la toma de decisiones y en conjunto con los demás miembros del CAD tienen control operativo sobre la toma de decisiones en la institución.

En cuanto al CAD, esta institución ha mantenido su exclusividad limitando la membresía a países desarrollados con un sistema democrático y economía de mercado, además, durante todo el siglo XX agrupó a todos los donantes tradicionales de asistencia monopolizando la industria de la ayuda. Así mismo, el control absoluto de los donantes del CAD explica el protagonismo y relevancia de dicha institución en el régimen sobre el sistema de Naciones Unidas, que como lo indica la visión realista, al ser este último un foro más democrático y con mayor participación, las resoluciones tomadas no son tomadas en cuenta por las potencias.

Por otro lado respecto a la perspectiva constructivista, el régimen de CID ha sido mantenido en gran medida por el CAD de la OCDE, institución que ha mantenido una visión teórica y racional sobre lo que representa el desarrollo y los medios para conseguirlo. Dicha institución ha sido la encargada de generar significados, a través de la creación de conceptos, de problemáticas como el subdesarrollo y de posibles soluciones como el modelo neoliberal. El CAD desde su aparición articuló un discurso sobre lo que el desarrollo y la asistencia significaban, además, se encargó de socializar e institucionalizar las decisiones tomadas en el foro, a pesar de ser un foro exclusivo de países desarrollados, permitiendo que fueran dichos países los encargados de discutir la manera de incrementar el nivel de desarrollo en los demás países. Del mismo modo, el CAD al ser un grupo exclusivo de donantes, permitió la

existencia de acciones como la condicionalidad tanto económica y política a lo largo del siglo XX.

Algunas de las reglas que dicha institución ha socializado, son reglas instructivas otorgándoles un papel a los países del Norte de donantes y a los del Sur como países receptores, brindando instrucciones a cada uno sobre las acciones que deben realizar, en el caso de los donantes su tarea es fomentar la solidaridad internacional a través del envío de ayuda y formular políticas para que esta ayuda sea eficaz, por parte de los receptores su papel se ha limitado a aceptar la ayuda del Norte y facilitar la manera de que dichos países puedan realizar proyectos de desarrollo en sus territorios.

Así mismo también puede ser identificadas reglas directivas, aplicadas tanto por el CAD al dirigir a los demás organismos internacionales como el sistema de Naciones Unidas sobre lo que debe hacer, y por los países donantes al establecer condiciones de ayuda a los países receptores. Finalmente, también existen reglas de compromiso, las cuales son establecidas entre los países donantes a través del CAD para asegurar un escenario en igualdad de condiciones para todos los donantes, creando parámetros sobre las prácticas permitidas y las prohibidas. Además, comparando las fuentes de poder de las instituciones señaladas por la visión constructivista, el CAD cuenta con una mayor capacidad de poder que Naciones Unidas, principalmente por su capacidad de crear y modificar la realidad, ya que la mayor parte de políticas de desarrollo y objetivos internacionales surgidos en el siglo XX fueron producto del CAD.

En cuanto a la visión del institucionalismo liberal, la estabilidad del régimen en el siglo XX puede ser explicada debido a la capacidad de coordinación y discusión que existe entre los donantes. El CAD ha fungido como el principal articulador del régimen debido a que es la institución donde los donantes pueden discutir y coordinar entre ellos la forma en la que se otorga la asistencia. Por ello, algunos autores señalan al CAD como un organismo encargado de crear una competencia justa entre los donantes. Además, de acuerdo a esta visión teórica, los regímenes internacionales son estables debido a dos principales factores la capacidad de

coordinación entre los actores y la capacidad de eliminar la discordia entre ellos, es por ello que los mecanismos de transparencia y supervisión de los flujos de ayuda es una característica importante del CAD, ya que de esta manera los donantes pueden observar cuáles son los movimientos o acciones de los otros, evitando de esta forma que se creen dudas o desconfianza sobre los flujos enviados a determinados países.

No obstante, dicha estabilidad del régimen de CID ha sido debilitada y cuestionada a lo largo del siglo XXI, la aparición de nuevos actores, el incremento de las demandas de los países receptores y la pérdida de legitimidad sobre la eficacia y calidad de ayuda de los donantes han debilitado el régimen construido por Estados Unidos y los demás países donantes. Dicha reducción de fuerza del régimen puede ser evidenciada por las tres teorías analizadas anteriormente. Por parte de la escuela realista, una de las principales fuentes de cambio en los regímenes es la aparición de una nueva distribución de poderes entre los actores involucrados, dicha nueva distribución de poder en el caso de la CID benefició a los nuevos oferentes de Cooperación, los cuales son actores cuyas capacidades van en aumento y han surgido como una alternativa al régimen tradicional brindando otras fuentes de asistencia y financiamiento a los demás países.

Respecto a la escuela constructivista, la debilidad del régimen en el siglo XXI no se debe a la aparición de nuevos actores y cambio en la distribución de poder, sino a la pérdida de legitimidad tanto de los donantes como de las instituciones dentro del régimen. Dicha pérdida de legitimidad ocurre debido a la falta de resultados exitosos y la condicionalidad y uso político de la ayuda. La carencia de resultados es evidenciada, ya que a pesar de los incrementos constantes de los flujos de ayuda y las revisiones por parte de expertos del Norte sobre las políticas de desarrollo, los índices de pobreza a nivel mundial tuvieron cambios poco significativos en el siglo XX y las condiciones de vida en los principales países receptores permanecieron inmutables, incluso a pesar del incremento en indicadores de desarrollo económico como el PIB.

Referente al uso de la condicionalidad y el ejercicio político de la ayuda, como se describió anteriormente el uso de la condicionalidad tanto política como económica

en la mayoría de los casos responde a la necesidad y beneficio del país donante y no a la mejora del país receptor. Ejemplo de ello es la selección discriminatoria de lo que significa democracia, derechos humanos y buena gobernanza, así como continuar optando por el envío de ayuda de manera bilateral sobre el multilateral a pesar de la existencia del fenómeno de la fragmentación de la ayuda.

Por otro lado, desde la visión del institucionalismo neoliberal, la debilidad del régimen es identificada cuando no es posible establecer coordinación con los nuevos actores, como se ha mencionado a lo largo de la investigación, la principal función de un régimen para esta escuela de pensamiento es la coordinación y la eliminación de discordia, no obstante, las instituciones del régimen como el CAD e incluso el ECOSOC de Naciones Unidas no han sido capaces de establecer compromisos y acuerdos formales con los nuevos actores, e incluso la creación de foros informales para establecer contacto con ellos como lo fue los Foros de Alto Nivel evidencian un déficit en las instituciones y ponen en duda su verdadera utilidad.

Al analizar la evolución y estado actual del régimen de CID por parte de las tres corrientes teóricas descritas en el capítulo 1, es posible concluir que la hegemonía y control que gozaron los donantes tradicionales sobre la industria de la ayuda ha sido debilitado tanto por la nueva distribución de poderes, el cuestionamiento de su legitimidad y la incapacidad de establecer coordinación con los nuevos actores, distanciándose de sus primeros años de funcionamiento donde existía control y coordinación sobre el mismo. Por ello, los donantes tradicionales han optado por la creación de iniciativas para vincular a los nuevos oferentes de cooperación internacional, sin embargo, de acuerdo a su experiencia en los Foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, dicha inclusión ha resultado complicada y conflictiva.

Capítulo III

Mecanismos de Cooperación y Ayuda Internacional de la RPC y su relación con el régimen de CID

El objetivo principal del capítulo es describir el significado, la forma y los medios de los programas de asistencia de la República Popular China para compararlas con las normas del sistema tradicional del régimen de CID y establecer la complejidad del sistema. Posteriormente se analiza la interacción de los programas descritos con las instituciones y actores que conforman el régimen de CID. El capítulo se divide en dos secciones, la primera centrada exclusivamente en la descripción del sistema de Cooperación China, mencionado las funciones de las principales instituciones involucradas, aproximaciones a las cantidades de ayuda enviada y su comparación con los flujos del principal donante bilateral del régimen de CID, Estados Unidos. Así mismo se describen los diferentes tipos de esquemas de cooperación que ofrece China y su vínculo con las empresas privadas. Finalmente, además de exponer las instituciones nacionales de cooperación, se hace mención a las principales instituciones multilaterales promovidas por China y como estas pueden rivalizar con las instituciones surgidas de la pos-guerra.

En la segunda sección, se hace un recuento de las interacciones, colaboraciones, controversias y conflictos que ha tenido China con los tres pilares que conforman el sistema del régimen de CID. Los tres pilares corresponden a los donantes tradicionales agrupados en el CAD, las instituciones financieras internacionales (FMI y BM) y finalmente el sistema de Naciones Unidas. En el apartado de cada pilar, se describen las razones por las que China no está conforme con el sistema y sus intentos para modificarlo o reformarlo. Así mismo, se detalla la posición de cada institución al respecto para posteriormente analizar si la interacción entre los dos actores corresponde a una de cooperación y compatibilidad o por lo contrario a una de conflicto.

3.1 Cooperación y Asistencia china

3.1.1 Origen y Conceptualización china de la cooperación internacional

Las actividades de cooperación internacional y asistencia por parte de la República Popular China tienen una larga historia. A pesar de que se ha nombrado a China como un “nuevo donante” o “donante emergente” sus programas de cooperación tienen más de 60 años funcionando, superando incluso a algunos miembros del CAD en antigüedad. Algunos autores señalan como antecedente de la asistencia el antiguo sistema tributario, el cual era la manera de entender y manejar las relaciones exteriores en China. De acuerdo a John F. Cooper (2016a) el sistema tributario era “una forma temprana de asistencia externa, y sus receptores se beneficiaban ampliamente de ella, mediante regalos, comercio, acceso a tecnología china y seguridad” (p.44).

Las principales características que comparte dicho sistema con el sistema de cooperación actual es la manera de establecer relaciones diplomáticas a partir de intercambios, en ambos casos dicho intercambio tiene como objetivo un beneficio mutuo de ambas partes. La segunda característica es la moralidad y altruismo que los rodea, ya que el sistema tributario también obedecía a la necesidad de mostrar la moralidad del emperador, el cual debía tener dicho comportamiento para demostrar la aprobación del cielo. Dicha idea de moralidad y altruismo mostrada por los líderes Chinos ha sido una característica que ha prevalecido en China, a pesar de los intentos de ruptura de los comunistas con la China dinástica. Un ejemplo de dichos remanentes pueden ser encontrados en los mensajes de Mao, quien a pesar de rechazar la China antigua y públicamente hablar de un supuesto odio a Confucio, comúnmente citaba sus proverbios y enseñanzas sobre moral y benevolencia (Cooper, 2016a).

Uno de los principales objetivos del sistema tributario era mantener un orden armonioso, lo que implicaba un orden interno y externo. Dicha idea de orden armonioso ha sido retomada por diferentes líderes chinos en las últimas dos décadas, Jiang Zemin en su obra *The Selected Works of Jiang Zemin* (2006)

desarrolló su concepto de “Seguridad”, el cual está fuertemente relacionado con la existencia de paz y prosperidad tanto a nivel nacional como internacional, meta que debía ser lograda mediante la búsqueda de la honestidad, el mutuo beneficio, la equidad y coordinación. Del mismo modo, en 2005 el entonces presidente de China Hu Jintao habló en Naciones Unidas sobre su visión del “Mundo Harmonioso” (Concepto confuciano), el cual involucra el multilateralismo, la cooperación económica, el respeto por la diversidad y la necesidad de equidad en los foros multilaterales (Cooper, 2016a). A pesar de que el sistema tributario chino puede ser considerado como una fase inicial de la cooperación china y pueden ser encontrados remanentes de este sistema en la China actual, este sistema únicamente representa un antecedente al sistema de cooperación actual.

Dicho sistema de cooperación se ha caracterizado y diferenciado de Occidente por enfocarse en un modelo de tres partes enfocado en la asistencia, el comercio, y la inversión. Los últimos dos puntos son lo que claramente distinguen la asistencia China y la excluyen del concepto de AOD del CAD. Esta trinidad de asistencia usada por China está basada en los primeros programas de cooperación utilizados por Japón para brindar asistencia a China. Las razones para utilizar este modelo obedecen al objetivo de China de usar la asistencia como una herramienta de beneficio mutuo para el país donante y el país receptor, ya que gran parte de sus inversiones están enfocados en buscar nuevas oportunidades y mercados en los que las empresas chinas puedan incursionar (Ohashi y Shimomura, 2013).

No obstante, el modelo de cooperación ha tenido cambios sustanciales a lo largo de sus 60 años de funcionamiento, durante los primeros años de la República Popular China en el periodo maoísta, la asistencia no estaba involucrada con lo comercial. Los programas de asistencia iniciaron en la década de los 50 y tuvieron una visión completamente política, dado que el objetivo de dicha asistencia era brindar apoyo a las naciones que estaban sufriendo y siendo oprimidas por el capitalismo, por ello se envió asistencia a Corea del Norte y Vietnam. Así mismo, se comenzó a dar apoyo a gobiernos que compartían la misma ideología política y se apoyaron a movimientos nacionalistas en el Sudeste Asiático. Dichos intentos de asistencia carecían de planeación económica y en algunos casos se enviaban

recursos que eran necesarios en China a naciones con una mejor posición económica como fue el caso de la ayuda enviada a Europa del Este, no obstante, se mantenía la idea de que aunque China fuera un país pobre debía ofrecer ayuda (Flores, 2014).

Sin embargo, con el rompimiento de Mao con la Unión Soviética, la asistencia dejó a un lado el mundo socialista y se utilizó como herramienta para conseguir aliados en el Tercer Mundo. Los objetivos de esta asistencia eran apoyar a la modernización de los regímenes postcoloniales, promover la posición del movimiento de los Países No alineados, y mitigar la influencia del Koumintang. En este periodo, surgieron los llamados 8 puntos de Zhou Enlai, entonces primer ministro de China, durante una gira por el continente africano en 1964 y posteriormente fueron presentados al Congreso Nacional de China. Dichos puntos fueron la guía para los programas de cooperación de ese entonces y continúan vigentes en la manera en la que China ofrece cooperación en la actualidad.

Tabla 11 Los 8 puntos de Zhou Enlai

1. China siempre se basa en el principio de equidad y beneficio mutuo al proveer asistencia a otras naciones.
2. China nunca adjunta condiciones o solicita privilegio alguno.
3. China ayuda a aligerar la carga de los países receptores tanto como sea posible.
4. China tiene el propósito de ayudar a los países receptores para que gradualmente se conviertan en autosuficientes y con desarrollo independiente.
5. China se esfuerza por desarrollar proyectos de asistencia que requieran menor inversión pero produzcan resultados más rápidos.
6. China provee el equipo y materiales de mejor calidad de su propia manufactura.
7. Al proveer asistencia técnica, China deberá asegurar que el personal del país recipiente domine completamente dicha técnica.
8. Los expertos chinos no deben realizar ningún tipo de demanda o disfrutar de comodidad alguna.

Fuente: Zhou, 2017.

Con excepción del punto 5, los demás puntos continúan vigentes en la manera que China envía asistencia a los demás países. Además de que estos puntos distinguen sus programas de cooperación de los donantes tradicionales al públicamente evitar cualquier tipo de condicionalidad en su asistencia, salvo el desconocimiento de Taiwán que de acuerdo a la RPC es un asunto de soberanía interna. Otro aspecto de diferenciación es el punto 6, en el cual se señala que China otorga sus propias manufacturas, aspecto que está muy presente en la actualidad e incluso es un método para fomentar la entrada de empresas chinas a mercados internacionales, una característica que difiere de las prácticas de la OCDE. Finalmente, un punto de diferencia destacado por Deborah Bräutigman es el 8 debido a la austeridad del personal chino involucrado en los proyectos de desarrollo en África en comparación con los lujos y nivel de vida que ostentan el personal de las agencias de cooperación de Occidente (Bräutigman, 2009).

Tras la reintegración de China al sistema internacional y años más tarde el fin del periodo maoísta, los programas de cooperación tuvieron algunos cambios que se concentraron en el recorte a programas de asistencia para el exterior, y el uso de ayuda proveniente de los organismos multilaterales y de los donantes tradicionales. En este periodo China se convirtió en un país receptor de AOD principalmente proveniente de Japón, Alemania, y Reino Unido. Así mismo al adherirse al sistema de Naciones Unidas en 1971 comenzó a proveer aportaciones a dichas instituciones dentro de sus capacidades (Flores, 2014). Con la llegada de Deng Xiaoping y sus programas de reformas, los programas de cooperación tuvieron aún más reducción al pasar de 2.108 billones de yuanes en 1977 a 982 millones de yuanes para 1979 (Ohashi y Shimomura, 2013). El proceso de reformas iniciado por Deng Xiaoping trajo cambios radicales en China enfocándose completamente en el desarrollo económico, para lo cual creó zonas económicas especiales para inversión extranjera, profundización de la apertura económica, inversión en el sector industrial en la agricultura, entre otras actividades. El proceso de reforma duró aproximadamente dos décadas cuyo final concluyó con el ingreso de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 2002.

A pesar de los cambios económicos que sufrió China en este periodo, los puntos de Zhou Enlai continuaron vigentes en la política exterior de Deng Xiaoping, quién continuamente mencionaba que China siempre pertenecerá al tercer mundo sin importar cuanto desarrollo económico consiga (Zhou, 2017). Incluso, Zhao Ziyang, Premier de China durante el periodo de 1980 a 1986, realizó nuevamente una gira por África en 1982 similar a la de Zhou Enlai años antes, en la cual nuevamente reforzó los principios de la cooperación china resaltando la igualdad y beneficio mutuo, el progreso común, y los resultados prácticos. Sin embargo, a diferencia de Zhou Enlai, Zhao Ziyang en ningún momento se refirió a la cooperación como ayuda o asistencia (Rotberg, 2008).

Como consecuencia de las reformas económicas, en la década de los 90 los programas de cooperación de China adquirieron un carácter más económico y comercial y como resultado del constante crecimiento económico los programas fueron incrementados. Así mismo surgió la política titulada como “Going Out” que buscaba promover la salida de empresas chinas a nuevos mercados y de esta manera evitar una alta tasa de desempleo nacional. Además de la búsqueda de nuevas fuentes de empleo, la nueva cooperación de China también se enfocó en promover la imagen de China en el exterior y recuperar el prestigio internacional. Por ello a partir de esta década, la cooperación adquirió un enfoque tripartito de cooperación, comercio e inversión (Cooper, 2016c).

Los sucesores de Deng, Jiang Zemin y Hu Jintao manejaron la cooperación de la misma forma, no obstante, Hu Jintao añadió más objetivos de política exterior a la cooperación de China. Hu Jintao en repetidas ocasiones mencionó que China no estaba contento con el sistema actual de las relaciones internacionales, y comenzó a promocionar la idea del ascenso pacífico, de la misma manera, Hu mencionaba que las relaciones internacionales deben ser más democráticas, debe existir una tolerancia a la diversidad de regímenes y debe eliminarse la brecha económica entre el Norte y el Sur. Ideas que continúan presentes y con las que el actual presidente de China, Xi Jinping, concuerda (Kerry, 2018).

De manera general, los mecanismos de cooperación de China pueden ser definidos como programas que buscan generar un beneficio económico entre ambas naciones, a diferencia de la aproximación del CAD el cual contiene un discurso de caridad y superioridad, en el caso de China existe una idea de beneficio mutuo generando una relación horizontal con los receptores. Del mismo modo, la idea de mutuo beneficio implica que China se beneficia económicamente de dichos programas y abiertamente los utiliza como herramientas de política exterior. En el caso de los programas del CAD como se mencionó en el capítulo anterior, los donantes también obtienen beneficios políticos y económicos de los países receptores, sin embargo, esto no se menciona públicamente ni se hace promoción de ello a nivel nacional.

Además, la cooperación de China entra dentro del esquema de Cooperación Sur-Sur o Cooperación entre iguales, principalmente por la característica de la no imposición de condiciones, lo que implica que a diferencia de los donantes tradicionales, las prácticas de condicionalidad de la ayuda en teoría son inexistentes en dichos programas, hecho que ha causado controversia en Occidente debido al envío de recursos a países sancionados por temas como derechos humanos, corrupción y gobernanza.

3.1.2 Sistema de Cooperación Chino

El sistema de cooperación Chino es uno bastante complejo debido a que no existe un concepto preciso de cooperación ni de asistencia por parte de China, así como tampoco existen estadísticas o informes claros para conocer qué es lo que se contabiliza, sin embargo, algunos de sus programas de cooperación cumplen aparentemente ciertos criterios para ser considerados AOD (Ayuda Oficial para el Desarrollo) u OFO (Otros Flujos Oficiales), ambos conceptos manejados por la OCDE. De acuerdo a Deborah Bräutigman los programas que China suele incorporar como asistencia o cooperación son proyectos relacionados con la construcción de infraestructura, apoyo a empresas paraestatales, proyectos de cooperación técnica como capacitaciones *in-situ*, envío de bienes materiales, ayuda humanitaria, asistencia militar y préstamos con condiciones favorables (Bräutigman, 2011).

Este último punto es importante debido a que dichos préstamos con condiciones favorables, son los que suelen suscitar más dudas en la comunidad internacional, las cuales se manifiestan en acusaciones a China por crear deudas insostenibles para los países menos desarrollados o la llamada trampa de la deuda con el fin de obtener concesiones para explotación de recursos naturales. No obstante, dichos préstamos tienen diferentes modalidades y no son manejados por una sola institución. El sistema de cooperación chino a diferencia de los sistemas occidentales, es una red que involucra 5 instituciones nacionales diferentes, que son el Consejo de Estado, el Ministerio de Asuntos Exteriores (MOFA), el Ministerio de Comercio (MOFCOM), el Banco de Exportaciones e Importaciones (Eximbank) y el Ministerio de Finanzas.

El Consejo de Estado es la institución menos involucrada y su papel se centra en aprobar el presupuesto propuesto por el Ministerio de Finanzas para las demás instituciones. Por otro lado, el Ministerio de Asuntos Exteriores, la primera línea en el exterior de Beijing, se centra en diseñar el plan de cooperación planteando objetivos políticos que deben seguir las demás instituciones, esta institución suele promocionar inversión o donación para proyectos de índole diplomática como construcción de palacios de gobierno o estadios, su actuar es completamente político y no suele enfocarse en objetivos comerciales.

En cambio el Ministerio de Comercio es la institución más activa en dicho sentido, el Ministerio cuenta con tres departamentos relevantes para la cooperación que son el Departamento de Ayuda Externa, el Departamento de Cooperación Económica Internacional, y la Oficina de Ejecución de Cooperación Económica Externa. La Oficina de Ejecución se centra exclusivamente como su nombre lo indica en la realización de proyectos, el Departamento de Cooperación se concentra en ayudar empresas chinas en el extranjero y coordinar el Ministerio de Comercio con el Eximbank. Finalmente, el Departamento más importante de todo el sistema de cooperación es el Departamento de Ayuda Externa, el cual es el encargado de otorgar los préstamos con tasa cero de interés, la mayor parte de las donaciones, los subsidios a Empresas, y los préstamos concesionales en coordinación con el Eximbank (Flores, 2014). Es importante señalar que gran parte de estos programas

como los créditos de tasa cero tienen mejores condiciones para los países receptores que los créditos con el 25% de condicionalidad de los países de la OCDE, no obstante por su naturaleza no calificarían de ninguna forma como AOD, pero sí como OFO, en cuanto a las donaciones, estas pueden ser consideradas como AOD y los subsidios a empresas nacionales no entran en ninguna categoría del CAD.

Respecto al Eximbank esta es una institución dependiente del MOFCOM, que se encarga de proveer tanto créditos en calidad de asistencia como créditos comerciales. Los créditos en calidad de asistencia o también llamados préstamos en condiciones favorables son coordinados con ayuda del MOFCOM y su objetivo es promover el desarrollo económico y los estándares de vida en países en desarrollo, además, usualmente vienen acompañados de ciertas concesiones como la inexistencia de impuestos para el retorno del pago (Zhou, 2017). La ayuda o cooperación que ofrece China en sus préstamos en condiciones favorables son el subsidio que se realiza a la tasa de interés. Por ejemplo, China otorga un crédito de 100 millones de dólares con una tasa de interés del 2% anual, a pesar de que el Banco Central maneje una tasa de interés del 6% anual, en este caso lo que China contabiliza como ayuda es el subsidio anual del 4% de la tasa de interés.

Además de los créditos en calidad de asistencia, el Eximbank también provee los llamados “créditos preferenciales de compra”, estos créditos no son contabilizados como ayuda ni cooperación por parte de China, ya que sus objetivos son el desarrollo económico nacional, buscan ayudar a incrementar la exportación de productos, fortalecer la competitividad de los productos internos, mejorar las estructuras de exportaciones, generar empleo, y reducir costos financieros (Bräutigman, 2009). Estos créditos consisten exclusivamente en otorgar una cantidad mínima de 1 millón de dólares a una empresa china para que esta otorgue sus bienes y/o servicios al país acreedor del crédito. Estos créditos son otorgados exclusivamente a bancos centrales, países importadores, ministerios de finanzas entre otros. Como se mencionó anteriormente la cantidad mínima de crédito es de 1 millón de dólares, debe ser pagado en aproximadamente 10 años, y el pago spot no debe ser menor al 20% del crédito (Banco de China, 2021).

El Banco de China describe estos créditos como una facilidad financiera de mediano o largo plazo cuyo propósito es promover la exportación de bienes de capital, por lo que para China no entra dentro de su contabilización de asistencia. Sin embargo, estos préstamos son relevantes porque suelen ir acompañados de los créditos en condiciones favorables, usualmente el Eximbank ofrece a los países receptores un paquete de créditos que incluye las diferentes modalidades de asistencia de China.

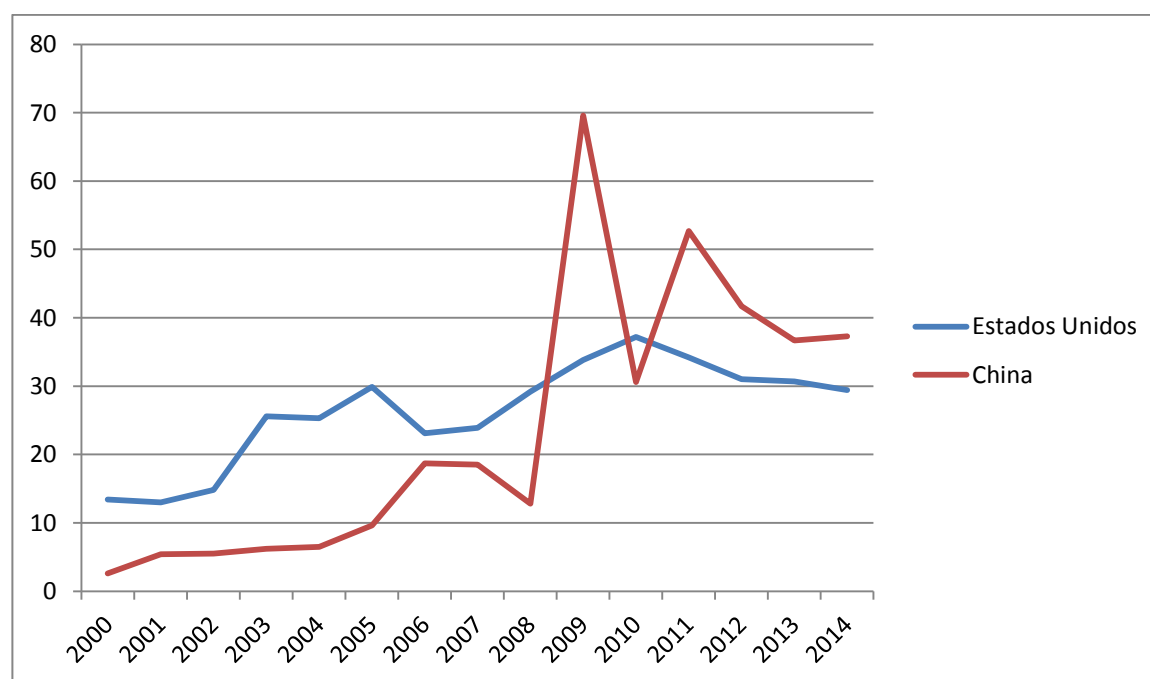
Finalmente la última institución nacional dentro del sistema de ayuda chino es el Ministerio de Finanzas el cual se encarga de otorgar las contribuciones de China a las organizaciones multilaterales como el sistema de Naciones Unidas y a las instituciones de Bretton Woods. Así mismo, esta es la institución encargada de los programas de condonación de deuda, los cuales incluyen únicamente los préstamos concesionales o en condiciones favorables del Eximbank, los préstamos con cero tasas de interés no suelen ser condonados y los préstamos para importaciones tampoco pueden aplicar a la condonación.

3.1.3 Cantidad de asistencia/cooperación enviada

La complejidad del sistema de cooperación chino ha causado que sea complicado tener una cifra exacta de la cantidad de ayuda que otorga China, aunado a la complejidad del sistema, la poca transparencia en el envío de capital y los pocos reportes estadísticos mostrados por China convierten la tarea más complicada. El primer intento de reporte por parte de China sucedió en 2011 con la publicación del llamado Libro Blanco en Asistencia Externa China realizado por el gobierno, en dicha publicación se contabiliza la asistencia dada en dicho año, y posteriormente se publicó otro libro blanco en 2014 con datos de asistencia del año 2012 al 2014, dentro de la contabilización se incluyeron las donaciones, los préstamos en condiciones favorables y los préstamos con tasa cero de interés. La cantidad de asistencia financiera enviada del 2012 al 2014 fue de 14.41 miles de millones de dólares, de los cuales el 36.2% fueron donaciones, distribuidos en 121 países (Consejo de Estado RPC, 2014).

Además de los datos revelados por parte del Gobierno Chino, la ONG Aiddata ha recopilado gran parte de los flujos de capital de China y ha logrado clasificarlos como ODA y OFO. Los flujos considerados como ODA son flujos de capital chino enviados como donaciones, créditos que se acoplen a los criterios del CAD, y cuyo objetivo sea el desarrollo. De acuerdo a sus datos, entre el periodo del 2000 al 2014, China otorgó 81.1 miles de millones de dólares que calificarían como ODA de acuerdo al CAD, además también envió 216.3 miles de millones de dólares que entrarían en la categoría de OFO, y 57 mil millones de dólares que entran dentro de la categoría de financiamiento al desarrollo. Dichas cifras tienen un total de 354.4 mil millones de dólares enviados como asistencia en el periodo del 2000 al 2014, cifra bastante similar a la de los Estados Unidos en dicho periodo que comprende 395.5 mil millones de dólares (Dreher, A. et Als, 2017).

Figura 4 Comparativa de asistencia enviada por China y EEUU (2000-2014)



Fuente: Dreher et als, 2017.

En la Tabla 3.1 se puede observar como los flujos de capital enviados por China han logrado superar a los enviados por Estados Unidos, país que ha sido uno

de los principales donantes bilaterales del actual régimen de CID. No obstante, el 92% de los flujos enviados por Estados Unidos fueron en calidad de AOD y el 8% restante en OFO, mientras que en el caso de China la gran parte de sus transferencias estarían categorizadas como OFO, representando el 61% de su ayuda total, el 22,9% cumple con los requisitos para considerarse AOD y el 22.9% en financiamiento para el desarrollo (Dreher, A. et Als, 2017).

3.1.4 Instituciones Multilaterales de Cooperación

Además de las instituciones nacionales involucradas en el sistema de cooperación, la República Popular China en los últimos años ha conseguido crear sus propios foros multilaterales para brindar asistencia entre los cuales se encuentra la Organización para la Cooperación de Shanghái (OCS), el Foro de Cooperación África-China (FOCAC), el Foro China-CELAC, así como entidades financieras y fondos como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, el Nuevo Banco de Desarrollo (NBD) promovido por el bloque Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS), y el Fondo de Desarrollo África-China administrado por el Banco de Desarrollo Chino (BDC), y el reciente Fondo para el proyecto de la Nueva Ruta de la Seda.

Respecto a los foros de diálogo político como la OCS, el FOCAC y el Foro China-CELAC, el papel de estos organismos se ha concentrado en fomentar la comunicación de China con regiones específicas y poder generar cooperación en distintas áreas de interés, a pesar de que la cooperación para el desarrollo tiene lugar dentro de estos foros, no es el único tema que abordan, ya que suelen tratar temas de índole comercial y de inversión, además en el caso de la OCS también se encuentra involucrada la cuestión de seguridad fronteriza. Sin embargo, lo resaltante de estos foros es que son iniciativas de China que excluyen directamente a Occidente, ya sea en influencia o membresía, acción que también ha llevado a los países Occidentales a descalificar algunas de estas organizaciones, en específico la más criticada ha sido la OCS al no tener ningún miembro que tenga un sistema democrático (Cooper, 2016b).

A diferencia de los foros políticos, las entidades financieras tienen una mayor incidencia en la industria de la cooperación, ya que estas son instituciones que otorgan financiamiento y en algunos casos compiten directamente con las

instituciones de Bretton Woods. En el caso del Fondo de Desarrollo África China, este es un proyecto del Banco de Desarrollo China (BDC) puesto en marcha en 2007, el BDC es una institución dependiente del MOFCOM al igual que el Eximbank. El BDC tiene como objetivo fomentar la inversión y el desarrollo en el continente a través del lanzamiento de proyectos conjuntos con empresas privadas o paraestatales chinas y empresas africanas o incluso de otras nacionalidades que deseen invertir en el continente. A pesar de que uno de sus objetivos es el desarrollo, esta institución no brinda ni asistencia ni cooperación, del mismo modo las autoridades chinas han insistido en que esta institución tiene principios de mercado y no contabiliza como asistencia (Flores, 2014).

El Fondo tiene capacidad de financiar proyectos de largo plazo hasta 10 años de un monto de \$5 a \$50 millones de dólares, y a diferencia de las instituciones políticas, el fondo si tiene puertas abiertas a Occidente, e incluso el vicegobernador del BDC en 2007 mencionó que estaban abiertos a trabajar con las potencias europeas y colaborar con sus agendas de desarrollo para África (Bräutigman, 2009). Además, es resaltante que este es el único fondo en su tipo en el continente, existen instituciones similares como el Fondo de Desarrollo para África propuesto por Francia y la *Overseas Private Investment Corporation* (OPIC) de Estados Unidos, no obstante, ninguna brinda sus propios recursos a empresas privadas, la institución más cercana a la opción de China es *The British Commonwealth Development Corporation*, sin embargo, desde 1940 su actividad ha sido limitada en el continente (Bräutigman, 2009).

Por otro lado, la institución financiera promovida por China que cuenta con una contraparte que forma parte del régimen de CID es el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII) que puede rivalizar con el Banco Asiático de Desarrollo, institución liderada por Japón, y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) del Banco Mundial. El BAII entró formalmente en funcionamiento en 2015 con 57 países miembros, de los cuales 37 pertenecen a la región de Asia, y en los restantes se encuentran países donantes como Australia, Corea del Sur, Reino Unido y algunos miembros de la Unión Europea como Francia y Alemania. La iniciativa del

BAll surge como respuesta al Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica para contrarrestar la hegemonía de Japón y Estados Unidos en la región (Ming, 2016).

Los objetivos principales del banco son solventar la necesidad de infraestructura en la región, asistir la reconstrucción y el desarrollo, promover inversión de capital extranjero privado, promover el aumento del comercio, proporcionar créditos para proyectos necesarios y urgentes. A pesar de tener como rival en la región al BAD, del cual el 80% de sus proyectos han sido en infraestructura (Ming, 2016), el BAll no tiene como objetivo principal la disminución de la pobreza así como también está abierto a tener miembros no regionales que no sean países desarrollados, adicionalmente, los fondos del BAD son únicamente capital público y los del BAll incluyen fondos privados y para la obtención de crédito el BAll no toma encuenta parámetros de gobernanza ni derechos humanos, únicamente tiene ciertos parámetros en materia de medio ambiente y transparencia para los proyectos a ser financiados.

Respecto al poder de decisión el 30% de votos es para países no regionales y el resto para países de la región, China cuenta con el 26% y dado que la toma de decisiones requiere una aprobación del 75%, China tiene un derecho virtual de “veto”, además de que tiene mayor participación en el BAll que Estados Unidos en el Banco Mundial (Ming, 2016). Dicha situación puede ser revertida en cuanto más miembros se integren y el porcentaje tenga mayor distribución entre sus miembros.

Así mismo, la otra institución financiera internacional en la cual China es protagonista es el Nuevo Banco de Desarrollo BRICS (NBD). Este banco es una iniciativa del bloque conocido como BRICS que incluye a países con economías emergentes, dicho bloque es un foro político económico de carácter informal cuyos miembros son Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica. El banco fue fundado en 2014 con el objetivo de ser una alternativa al sistema de financiamiento actual controlado por los países desarrollados, sus tareas son el financiamiento de desarrollo e infraestructura, la promoción del desarrollo sostenible, y el balance del sistema financiero global. El NBD inició con un capital de 50 mil millones de dólares, además de un Acuerdo de Reservas para Imprevistos con 100 mil millones de dólares, de los

cuales China contribuyó con 41 mil millones, siendo el principal contribuidor. No obstante, entre las normativas del banco se especifica la igualdad de votos a pesar de las contribuciones y la prohibición del veto, por lo que los cinco miembros tiene un 20% del poder de voto en la toma de decisiones (Stojkovic, 2016).

Su principal atractivo es mostrarse como una alternativa de financiamiento a las instituciones tradicionales, eliminando las condicionalidades y permitiendo que el país acreedor del financiamiento establezca sus propios programas y agendas respecto a temas como desarrollo y sostenibilidad. En cuanto a las diferencias con el BAII, el NBD si tiene como objetivo explícito la creación de desarrollo y el NBD no es una institución regional, aunque debido a la presencia del BAII en Asia-Pacífico, se espera que el NBD se encargue de regiones como África y América Latina (Stojkovic, 2016).

A manera general, las instituciones multilaterales de China se han caracterizado por una división entre los foros políticos y las instituciones financieras. Las primeras tienen una marcada exclusión de los países occidentales como miembros mientras que las instituciones financieras están dispuestas a cooperar con los países de Occidente y realizan invitaciones de membresía. Esta diferencia surge debido a que en la cuestión política, China tiene una visión diferente a la propuesta por Occidente respecto a temas de democracia, derechos humanos, y transparencia, mientras que en la cuestión económica el sistema chino está completamente alineado con el sistema financiero y económico internacional.

A pesar de que se ha señalado que existe un modelo chino de desarrollo o un “Consenso de Beijing”, China en términos económicos no está exportando un modelo distinto al de Occidente. Dicho modelo de China se caracteriza por un sistema económico capitalista con una economía de mercado, pero con un fuerte poder político centralizado, y dentro de sus objetivos no se encuentra la exportación de su modelo de desarrollo, incluso políticos chinos han mencionado en repetidas ocasiones que China no busca que otros países copien su sistema, ese no es el objetivo de la cooperación (Mingjiang, 2009).

3.2 Relación de China con el CAD

La relación de China con el CAD y en general con la OCDE se ha limitado al papel de China como receptor de ayuda por parte de los países donantes, hasta el momento China no ha participado en ningún foro del CAD como país donante, esto es debido a que la asistencia proveída por ambos actores es diferente, el concepto de AOD y OFO del CAD pueden ser usados para calificar ciertos tipos de ayuda China, no obstante, China no toma en cuenta ninguna de esas clasificaciones para otorgar cooperación. En la tabla 12 es posible notar algunas de las principales incompatibilidades de los dos tipos de asistencia. Por parte de China, el hecho de otorgar asistencia a proyectos cuyo principal fin no es el desarrollo, los descalifican como ODA, del mismo modo, la asistencia militar y los créditos a empresas no pueden ser considerados como ayuda de ningún tipo de acuerdo al CAD. Por otro parte, el CAD contabiliza gastos operativos y otros tipos de ayudas como recepción de refugiados o condonación de deuda. Actividades que China también realiza, pero no considera asistencia.

Tabla 12 Principales diferencias entre la AOD y la Asistencia de China

Asistencia de China	Ayuda Oficial para el Desarrollo
1.- Construcción de Estadios y complejos deportivos 2.- Asistencia Militar 3.- Créditos subsidiados para emprendimiento conjunto y proyectos empresariales	1.- Becas a estudiantes extranjeros 2.- Condonación de deuda 3.- Costo de recepción de refugiados durante el primer año 4.- Costos administrativos

Fuente: Grimm, 2011

A pesar de que ambos tipos de ayuda tienen diferencias, el problema de la existencia de la asistencia de China es que interfiere con las agendas planteadas por el CAD para los donantes, disminuye su autoridad sobre la arquitectura internacional de la ayuda, y crea discordia y dudas sobre las intenciones de su asistencia. Los tres

problemas mencionados anteriormente pueden ser encontrados en la cuestión de la transparencia de la ayuda. La transparencia comenzó a ser promovida por el CAD en la década de los 90 con el fin de resolver posibles problemas de corrupción y el uso indebido de la AOD, por ende en la Declaración de París y la de Accra se hizo un gran énfasis en favorecer la transparencia de los recursos por parte de los donantes y los países receptores.

China al participar en dichas declaraciones como receptor queda exento de realizar dichos reportes anuales que entregan los donantes tradicionales al CAD, conocidos como “peer reviews”. Los únicos intentos de transparencia mostrados por China hasta el 2018 consistieron en la publicación de los llamados “Libros Blancos en Ayuda Externa” publicados en 2011 y 2014, no obstante, ambos reportes tienen omisiones de determinados proyectos. Las razones principales de China para no mostrar abiertamente la cantidad de ayuda que otorga son la pérdida de legitimidad interna, dado que para sus nacionales China aún es un país pobre con muchas carencias, por lo que no sería bien visto o aprobado públicamente por los ciudadanos la cantidad de dinero invertida en países extranjeros, otra razón importante es evitar la presión internacional de comparar sus reportes con los realizados por el CAD y de esta manera marcar una diferencia de sus programas con los de la institución (Grimm, 2011).

Adicionalmente, algunos autores sostienen que ni siquiera China tiene conocimiento exacto de a cuánto ascienden sus programas de cooperación anualmente, esto debido a la complejidad de su sistema de cooperación que además de involucrar a las instituciones antes mencionados, algunas instituciones como el Ministerio de Educación, Agricultura, Salud y Ciencia y Tecnología, también tienden a enviar asistencia a países extranjeros, haciendo más difícil que se puedan reportar y recolectar dichos datos (Grimm, 2011). Por lo que además de que China no tiene interés en mostrar cifras, es posible que tampoco tenga la capacidad técnica de hacerlo. Dicha carencia de voluntad y capacidad afecta indirectamente al funcionamiento del CAD, debido a que uno de sus objetivos implícitos es asegurar una competencia justa para todos los donantes, es decir dentro de sus tareas se encuentra establecer ciertas reglas sobre lo que debe ser ayuda y lo que no para que

los demás donantes tengan acceso a las acciones de los otros y no se genere desconfianza, sin embargo, el hecho de que China no siga dichas reglas de transparencia genera desconfianza y desinformación entre los donantes tradicionales.

Por otra parte, además del tema de transparencia también se encuentra el tema de la armonización y fragmentación la ayuda, que surge de la premisa que demasiada ayuda o ayuda no coordinada entre los donantes genera mayores costos para los países receptores. Como se mencionó en capítulo 2, entre los donantes del CAD aún no existen suficiente nivel de coordinación en los países receptores, y este problema incrementa cuando se añaden países como China que están fuera de los foros de ayuda. En teoría la asistencia de China es realizada bajo demanda del país receptor a diferencia de la AOD que es distribuida de acuerdo a las agendas de los donantes, lo que implicaría que la asistencia de China debería estar canalizada en los países que menor AOD reciben y por ende tienden a solicitar recursos de otras fuentes.

Sin embargo, Granath (2016) analizó la relación entre los flujos enviados por los países CAD y los flujos enviados por China del 2000 al 2012 concluyendo que “cuando los donantes bilaterales CAD incrementan sus compromisos en los países receptores, China responde en una manera competitiva para prevenir una pérdida de influencia y buena voluntad en los mismos países” (p.40). La respuesta competitiva implica ofrecerle programas de asistencia al país receptor, lo que ocasiona que la eficacia de la ayuda disminuya al incrementar los costos del receptor y obstaculiza el cumplimiento de la Declaración de París, evidenciando como China a pesar de insistir en que sus programas son un complemento a la AOD, está tomando un papel de competencia o alternativa.

Además de los temas de transparencia y armonización, China también difiere en ciertas condicionalidades de índole democrática, ambiental y económica que los donantes tradicionales suelen proponer a los países receptores, lo que ha causado críticas por parte de ONGs y la sociedad civil. Por ello, el CAD ha intentado establecer medios informales de cooperación y coordinación con gran parte de los donantes

emergentes, incluido China, dichos esfuerzos se han traducido en la creación de los Foros de Alto Nivel y el Grupo de Estudio China-CAD.

3.2.1 China en los Foros de Alto Nivel (Paris-Busan)

Los Foros de Alto Nivel, como se describió en el capítulo 2, son foros informales promovidos por el CAD con el objetivo de tener mayor comunicación con los países receptores y posteriormente también se añadió un objetivo secundario de establecer diálogo con los nuevos países oferentes de cooperación como es el caso de China. Los Foros de Alto Nivel se han centrado principalmente en el llamado “Consenso de París”, el cual promueve la realización de buenas prácticas con el objetivo de alcanzar mayor eficacia entre los donantes lo que incluye primordialmente la transparencia de los fondos y la armonización.

En el caso de China, el país ha asistido en calidad de país receptor a 3 de los 4 foros realizados, que corresponden al de París (2006), Ghana (2008) y Busan (2011) (López, 2012). Incluso China firmó la Declaración sobre la eficacia de la Ayuda durante el foro en París, aunque lo hizo en calidad de país receptor rechazando todo compromiso como donante. Dicho rechazo se debe a la idea de que el CAD y sus acuerdos son procesos exclusivos guiados esencialmente por los intereses de sus miembros y no por el de los países receptores. Dicha respuesta por parte de China y los demás donantes, ha llevado al CAD a buscar maneras de coordinar políticas de ayuda, una de dichos intentos fue el Cuarto Foro de Alto Nivel en Busan (2011).

Como fue descrito en el capítulo 2, previo al Foro en Busan hubo reuniones de preparación con diferentes actores con el fin de llegar a un consenso sobre cuáles podían ser los compromisos del Foro y establecer el borrador de una posible nueva declaración sobre la eficacia de la ayuda. Dichas reuniones fueron realizadas en París y contaron con la asistencia de personal diplomático de la embajada de China en Francia, sin embargo, su participación fue poco cooperativa y buscaba limitar los compromisos de China, además de que se exigió la supresión de todos los párrafos que exigieran transparencia de información (Bergamashi y Soulé-Kohndou, 2016).

Posteriormente, durante la realización del Cuarto Foro de Alto Nivel para la Eficacia de la Ayuda en Busan, la postura de China no fue diferente a la mostrada

previamente, dado que el objetivo implícito era generar compromiso con los donantes emergentes, la delegación de China abandonó las mesas de negociación durante el primer día del foro, argumentando que de ninguna manera China podía adquirir compromisos como donante (Bergamashi y Soulé-Kohndou, 2016). Finalmente China se reincorporó tras solicitar un énfasis en el documento sobre el hecho de que la Cooperación Sur-Sur es un mecanismo de naturaleza diferente a la AOD, y por ende no existe obligación para seguir los mismos parámetros.

Tras las correcciones, China aceptó firmar el Documento de la Alianza de Busan que únicamente incluyó normativas con carácter voluntario para los firmantes que no son parte del CAD. A pesar de que el Documento no tuvo un carácter de obligatoriedad, China en respuesta a su compromiso voluntario adquirido en 2011, publicó el primer Libro Blanco sobre la Ayuda Externa en 2011 y el segundo en 2014, pero siguiendo sus propios parámetros de ayuda, ya que los libros blancos no tomaron ni conceptos ni métodos estadísticos del CAD.

3.2.2 Grupo de Estudio China-CAD

El Grupo de Estudio China-CAD es un foro de diálogo creado por el CAD en 2009 con el fin de fomentar el intercambio de experiencias y conocimientos, y de esta manera fomentar el uso de mejores estrategias para que la asistencia o ayuda sea más efectiva en la reducción de la pobreza. En el foro participan delegados expertos en temas de cooperación y asistencia de países miembros del CAD y de China. Las modalidades de participación del foro son a través de mesas redondas en temas específicos, en los que se encuentran el desarrollo del sector agrícola y la cooperación para el desarrollo, así mismo los temas tratados en el foro hasta el momento corresponden únicamente a la experiencia del CAD y China en programas de cooperación con África (OCDE, 2021).

Los resultados mostrados por el Grupo de Estudio han sido limitados, respecto a la modalidad de mesas redondas, de acuerdo a la OCDE el último foro fue llevado a cabo en 2013 en Beijing, donde se repasaron reportes de visitas de estudio realizados a Tanzania y Zimbabue. En dichos reportes se incluye una comparación de los programas y modalidades de los mecanismos de cooperación de China con los

utilizados por la agencia bilateral de Estados Unidos (USAID), además de que se incluye una revisión sobre la experiencia del país receptor.

Dichos reportes y el foro en general sirvieron para reconocer que ambos actores (CAD y China) tienen un mismo objetivo que es el desarrollo en África y la reducción de la pobreza, sin embargo tienen diferentes medios para lograrlo, mientras los proyectos del CAD se enfocan en el sector social teniendo como guía estándares sociales, ambientales y políticos, además de una fuerte relación con la sociedad civil, China se ha enfocado en la construcción de infraestructura manteniendo su política de cooperación libre de condicionalidades salvo la política de una sola China. Así mismo, China a diferencia del CAD tiene un estrecho vínculo con el sector privado empresarial (OCDE, 2013).

De manera general, el Grupo de estudio al igual que los Foros de Alto Nivel no ha conseguido que China adopte los principios y prácticas de la CID. En el caso del Grupo de Estudio, el foro únicamente se ha limitado a la comparación de experiencias en casos específicos y reconocimiento de determinadas prácticas exitosas por ambos actores. Ambos actores reconocen que la coordinación resultaría en menores costos para el país receptor, no obstante, coinciden que el país receptor debe ser el encargado de coordinar y manejar los flujos ya sea de asistencia o AOD. Hasta el momento no se ha establecido un mecanismo para realizar proyectos en conjunto o evaluaciones, por lo que mientras el CAD no ha conseguido mantener su normativa en nuevos donantes como China, por su parte China está consiguiendo de alguna forma reformar las normativas de cooperación existentes logrando que el CAD acepte que la Cooperación Sur-Sur es una modalidad de asistencia diferente a la tradicional Norte-Sur y por ende se encuentra fuera de su rango de acción.

3.3 Relación entre China y las Instituciones Financieras

La relación de China y las instituciones de Bretton Woods ha sido completamente diferente a la descrita anteriormente entre China y el CAD. La principal diferencia radica en que China es un miembro activo de dichas instituciones, y en el terreno del financiamiento para el desarrollo es posible encontrar una competencia más clara entre los dos actores. Mientras que en el caso del CAD, identificar una competencia

era complicado debido a que la demanda por parte de ayuda de los países receptores no disminuía ante mayor oferta, por lo contrario, los países receptores suelen tomar ambos tipos de asistencia. En cambio, respecto a la cuestión de los créditos es posible que los países receptores decidan inclinarse por la oferta de uno de los actores, desplazando al otro.

La participación de China en dichas instituciones comienza en 1980, cuando ambos organismos cambian la representación de Taipéi por la de Beijing. El objetivo de China respecto a dichas instituciones era bastante claro, obtener apoyo y experiencia para poder desarrollar sectores específicos internamente y favorecer una rápida inmersión al sistema económico internacional. Dado que la RPC había pasado cerca de 30 años en aislamiento del sistema económico era necesario que estas instituciones asesoran a China al respecto. De ambas instituciones, el Banco Mundial fue el que tuvo mayor protagonismo al proveer financiamiento a través del BIRF y el AIF principalmente en el sector industrial, de agricultura, médico y de educación. Así mismo, China recibió una gran cantidad de expertos en calidad de asistencia técnica que trabajaron en conjunto con personal chino en los Ministerios de Finanzas y Comercio. No obstante, a diferencia de la experiencia del BM en otros países, con China la relación era menos complicada debido a que China tenía claro lo que necesitaba del Banco y para 1980 tenía una economía funcional y un gobierno estable (Bottelier, 2006).

La buena relación que mantuvo China con el Banco Mundial y en menor medida con el FMI se fue deteriorando debido a que entre más crecimiento y desarrollo económico obtenía China menos necesitaba de las instituciones. Para el año 1990, China ya había sido excluida de financiamiento por parte de la AIF y los préstamos del BIRF fueron limitados. A pesar del financiamiento que obtuvo del Banco, de acuerdo a Pieter Bottelier (2006) el apoyo más valioso fue la construcción de instituciones que incluye “el desarrollo de reglas, sistemas y organización para administrar y supervisar proyectos de acuerdo a estándares económicos, técnicos de contabilidad e ingeniería” (p.6). Incluso posteriormente a la experiencia de China con el Banco, los tres bancos políticos fueron reformados y se creó el Eximbank. La adquisición de China de conocimiento de las instituciones de Bretton Woods para el

desarrollo de proyectos demuestra que en términos de ejecución de proyectos de asistencia, el llamado “Modelo Chino” no es muy diferente al propuesto por las instituciones financieras. De cierta manera, la fórmula tecnocrática para conseguir desarrollo que se describió en el capítulo 1, también se encuentra inmersa en los programas de cooperación de China.

3.3.1 China como prestador alterno

Los programas de asistencia de China, como ha sido descrito antes, incluyen una mezcla de donaciones, subsidios y créditos para los países receptores, algunos de dichos créditos por sus modalidades pueden entrar dentro de la categoría de asistencia del CAD, algunos otros califican como créditos meramente comerciales. La cantidad de préstamos ofrecidos a diferentes países sugiere que China podría presentarse como un competidor al FMI en dicho aspecto. No obstante, es necesario recordar cuáles son las funciones de cada uno de los actores, dado que mientras la asistencia de China tiene como objetivo el desarrollo económico de los países receptores, y los créditos comerciales son parte de una política de fomento a su industria nacional, la tarea del FMI es otorgar asistencia a países que tengan problemas con la balanza de pagos. Ambos actores utilizan una misma herramienta que es el crédito, pero sus objetivos son distintos.

Además, la modalidad de los créditos y lo que implica el acceso a ellos es completamente diferente para los dos actores. En el caso del FMI, el acceso a sus programas de asistencia usualmente incluyen paquetes de reformas fiscales y políticas de corte neoliberal. El pago de la deuda se realiza mediante la hipoteca de ingresos futuros de los países, consiguiendo que el país deudor pierda flexibilidad al respecto de sus ingresos. Por su parte, China se caracteriza por su política de no intervención, permitiendo que el país utilice los recursos de la manera que crea conveniente, no obstante, es necesario recordar que China raramente transfiere capital a los países receptores, la práctica más común es enviar directamente los bienes o servicios para que el país haga uso de ellos (Bräutigman, 2009).

A diferencia del FMI, China no recibe los pagos en ingresos, sino que acepta recibir el pago del crédito en exportaciones de recursos naturales, algunos ejemplos

de esto son el caso de Angola, Sierra Leona, y la República Democrática del Congo (Rotberg, 2008), así como puede aceptar el pago en ciertas concesiones como el caso de Sri Lanka, país que entregó concesiones de puertos a China por 99 años (Sundquist, 2021). Este tipo de pago permite que los ingresos de capital, los cuales disminuyen, sean utilizados de manera más flexible por el país deudor. No obstante, esta modalidad de pago en recursos naturales o concesiones complica el estatus de prestador privilegiado de las instituciones de Bretton Woods. Dicho estatus corresponde a una convención por parte de los prestamistas del Club de París donde se acordó que el FMI y el BM tienen prioridad de pago de deuda sobre los otros prestamistas (Bräutigman, 2011). En el caso del pago con recursos o concesiones, ocasiona que en países donde ambos actores estén involucrados, dicho estatus no sea respetado, ya que el pago a China al tratarse de un pago en recursos y no en capital tendría la misma preferencia que el del FMI y el BM.

Así mismo, adicional a la pérdida de estatus de prestamista privilegiado, los programas de asistencia de China brindan una salida financiera fácil a países que optan por la ayuda China sobre los programas del FMI, posponiendo reformas económicas y políticas que de acuerdo al FMI son necesarias para la mejora de la situación económica del país receptor. Gregory Chin (2012) señala que “la ausencia de condicionalidad política, la tasa de interés competitiva y los flexibles calendarios de pago comparado con sus contrapartes occidentales, han convertido los préstamos chinos altamente atractivos” (p.223). Uno de los casos más estudiados respecto a dicho fenómeno es la experiencia de China en Angola durante inicios del año 2000.

La situación económica de Angola estaba deteriorada como parte de problemas derivados del conflicto bipolar entre EEUU y la URSS en 1975. Para el 2002, Angola recurrió al FMI para solicitar asistencia con su situación económica. El FMI propuso un programa de apoyo de 2 mil millones de dólares con un paquete de reformas económicas y políticas que incluían la transparencia de los ingresos por venta de petróleo, la apertura de sus cuentas para inspección del FMI, y una reforma para la liberación del mercado del hidrocarburo (Rotberg, 2008). Durante dichas negociaciones, China realizó una oferta de asistencia al gobierno de Angola de 48 proyectos de financiamiento y préstamos respaldados en petróleo, oferta que Angola

decidió tomar terminando sus negociaciones con el FMI. De esta manera China permitió que Angola pudiera seguir con su cómodo sistema financiero basado en el petróleo y fomentado la corrupción del mismo al conseguir que las reformas de transparencia propuesta por el FMI fueran evadidas. Sin embargo, las concesiones del FMI a Angola eran demasiado exigentes que es posible que sin la asistencia de China, de igual forma Angola hubiera rechazado las peticiones del Fondo (Bräutigman, 2009).

El caso de Angola es un ejemplo de como China puede indirectamente influenciar las decisiones del país receptor respecto a la aceptación de reformas por parte del FMI. Aunque esta situación suele pasar únicamente en países que tienen algo que ofrecer a China, ya sea recursos o concesiones. Un ejemplo de ello es la relación de China con Zimbabue, un país con fuertes vínculos tanto con China como con el FMI, incluso China llegó a ser acusado por la prensa internacional de contribuir a la prolongación de la dictadura de Robert Mugabe (Rotberg, 2008). A pesar de sus vínculos y préstamos anteriores, en 2014 Mugabe realizó un viaje a China para solicitar un nuevo programa de asistencia para su país, solicitud que China rechazó completamente debido a que no era comercialmente rentable. Además de su crisis económica, el rechazo de China ocurrió debido a la alta ineficiencia de la industria minera en el país que no permitiría cubrir los costos del préstamo (Sundquist, 2021). Las acciones de China en Zimbabue demuestran que a pesar de que en ciertos casos puede fungir como una alternativa al Fondo, hay países en los que el gobierno chino no está interesado.

La respuesta del FMI y el BM a las acciones de China no ha sido clara, existieron intentos de cooperación con China durante la presidencia de Paul Wolfowitz del BM en 2007, quien realizó dos visitas a China cuyo objetivo era dialogar sobre los préstamos y financiamiento que estaba otorgando en África. Su visita resultó en la firma de un Memorándum de Entendimiento entre el BM y el Eximbank, en dicho documento ambas partes se comprometieron a promover el desarrollo económico, social y sostenible, brindar asistencia que ayude a mitigar y minimizar los problemas ambientales y sociales de los países receptores y entregar financiamiento con niveles apropiados de concesionalidad (Chin, 2012).

Los resultados de las negociaciones fueron pocos comparados con los que otras instituciones financieras han logrado, como con el Banco Africano de Desarrollo, institución con la que el Eximbank además de firmar un acuerdo de mutuo entendimiento, firmó un acuerdo de cooperación multimillonario en 2011 para realizar proyectos de financiamiento conjunto para la construcción de infraestructura, desarrollo agrícola, desarrollo de energías limpias, asistencia técnica, entre otros proyectos (AfrDB, 2011). Dichas acciones demuestran un desinterés por parte de China en realizar financiamiento conjunto con el BM y el FMI, a diferencia de organismos regionales como el Banco de Desarrollo Africano o sus propias iniciativas bancarias como el BAII.

3.3.2 El Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y el Nuevo Banco de Desarrollo

El BAII y el NBD son dos instituciones financieras cuyo objetivo implícito es balancear el sistema financiero internacional, ambas surgen de la frustración de China y los países emergentes por no conseguir mayor poder en la toma de decisiones de las instituciones de Bretton Woods. Además de la desigualdad existente en los porcentajes de voto, el descontento de China también se debe a la ineficacia de la condicionalidad de los programas de ajuste de ambas instituciones, su modelo dogmático de austeridad fiscal, la dependencia al dólar americano y la baja representación de personal proveniente de países en desarrollo, teniendo un dominio de personal angloamericano con un 79% en 2015 (Momani, 2015). Por lo que, China realizó múltiples intentos y propuestas de reforma a dicho sistema sin mucho éxito, no obstante, consiguió pasar de un 2.7% de porcentaje de votos en 2010 a uno del 6% en 2014 (Momani, 2015).

A pesar de que ambos bancos se presentan como alternativa a las instituciones de financiamiento de desarrollo internacional, el modelo y prácticas de financiamiento usado en ambas instituciones es más similar al del FMI que a los usados por las instituciones nacionales chinas como el MOFCOM y el Eximbank. La principal diferencia entre las instituciones multilaterales y las instituciones nacionales de China radican en su compromiso con preservar la gobernanza internacional en temas de transparencia y medio ambiente. Como fue descrito anteriormente, el tema

de transparencia en los flujos de ayuda es complicado debido a la renuencia y posiblemente incapacidad técnica de China para realizar los reportes. Por otra parte, el presidente del BAII, Jin Liqun aseguró en 2015 que el Banco sería completamente a prueba de corrupción y funcionaria de acuerdo a los estándares ambientales internacionales (Reuters, 2015).

El tema de la transparencia en los movimientos del BAII es uno de los temas de mayor preocupación para los países occidentales. Por ello, miembros de la Unión Europea y Reino Unido justificaron su adhesión al Banco como una estrategia para promover buenas prácticas en temas de transparencia dentro del Banco. Como respuesta a ello, el Banco realizó una reforma en 2016 a su política de información pública, sin embargo, esta información es accesible únicamente para personal del Banco y corporaciones involucradas en los proyectos, respecto al público general no hay nada claro sobre en qué momento será mostrada la información pertinente a los proyectos, sobre todo la referente al impacto social o ambiental (Horta y Wang, 2020). Así mismo, los vínculos con el sector privado por parte del BAII, ponen en duda si el Banco es una iniciativa para fomentar el desarrollo y la cooperación Sur-Sur o por lo contrario se trata de un proyecto de desarrollo internacional apoyado por un sector empresarial (Torres, 2020).

En cuanto a la cuestión ambiental, ambas instituciones parecen estar alineadas con las agendas internacionales promovidas por Naciones Unidas, ambos Bancos se han comprometido con el Acuerdo de París y con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, además de que ambos promueven proyectos vinculados a la transición energética (Torres, 2020). Por su parte, los programas nacionales de China no están directamente vinculados con las agendas de cambio climático, e incluso se ha promovido la idea de que los países receptores sean los que establezcan sus propias cuotas climáticas y sociales respecto a la ejecución de proyectos (Xiaojing, 2019). Finalmente, a diferencia de los programas nacionales de China, el BAII está dispuesto a colaborar con las instituciones financieras internacionales y con bancos regionales en diferentes regiones, por lo que a pesar de no tener estándares y normativas claras en la cuestión de transparencia, existen intentos de alinear su normativa con las del sistema económico internacional,

y de esta forma complementarlo, mediante el otorgamiento de poder y toma de decisiones a países que tienen baja representación en las instituciones de Bretton Woods.

3.4 China en el sistema de Naciones Unidas

La relación de China con el sistema de Naciones Unidas es bastante amplia debido a la enorme cantidad de agencias e instituciones, no obstante, las principales instituciones en el área de la Cooperación Internacional para el Desarrollo son el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Consejo Económico y Social (ECOSOC). Así mismo, otra institución del sistema de Naciones Unidas que no está directamente involucrada en la CID, pero es relevante para la investigación es la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, debido a que una de las principales preconcepciones de los programas de cooperación de China son la idea de que fortalecen gobiernos autoritarios y financian violaciones de derechos humanos.

3.4.1 Sistema de Naciones Unidas para el Desarrollo

Las dos instituciones protagonistas de este sistema son ECOSOC y PNUD, respecto al primero, China se mantuvo al margen de las iniciativas y foros relacionados con la Cooperación Internacional para el Desarrollo debido al enfoque en la transparencia y rendición de cuentas mutua, lo que para algunos donantes emergentes incluido China, significaba un foro de revisión promovido por los donantes tradicionales (Quadir, 2014). Por otro lado, referente al PNUD, China tiene una relación bastante larga con la institución que inició desde la reincorporación de China al sistema internacional y su proceso de reforma. No obstante, al igual que las instituciones de Bretton Woods entre mayor desarrollo conseguía China menos necesitaba de la institución. Durante la primera década del siglo XXI, la relación entre ambos actores es limitada a las aportaciones de China a las instituciones y su participación como miembro sin existir ningún intento de cooperación triangular o cofinanciamiento.

A partir de 2010 la lógica y relación de China con el sistema de Naciones Unidas sufrió un cambio causado por la necesidad de China de promover su imagen internacionalmente y utilizar la cooperación triangular para el desarrollo de proyectos

en relación con su política exterior. La cooperación triangular o trilateral consiente en cooperación para el desarrollo realizada por tres actores, el país receptor, un donante emergente y un donante tradicional. En el caso de China, la cooperación triangular se realiza con China y alguna de las agencias de Naciones Unidas a un país receptor, dicha forma de cooperación fue posible gracias a la firma de un Memorándum de Entendimiento con el PNUD que sentó las bases para futuras colaboraciones en el año 2010 (Han, 2016).

No obstante, esta actividad no es algo usual dentro de los mecanismos de cooperación de China. En el periodo comprendido entre 2010 y 2016, el PNUD registró únicamente 3 programas de este tipo enfocados únicamente en 6 países, los tres programas consistían en el desarrollo sostenible del sector agrícola (Camboya), manejo de riesgos y desastres (Bangladesh, Nepal y Malawi), y desarrollo tecnológico para el uso energías renovables (Ghana y Zambia) (Han, 2016). Los seis casos donde hubo colaboración fueron proyectos muy específicos y su desarrollo estuvo a cargo de diferentes ministerios del gobierno Chino, el Ministerio de Comercio (MOFCOM), articulador clave del sistema de asistencia chino, no estuvo involucrado en ninguno de los 3 proyectos realizados con el PNUD. El MOFCOM se involucró con el PNUD hasta el año 2016 cuando se firma un Memorándum de Entendimiento entre las dos instituciones referente a la iniciativa de la “Nueva Ruta de la Seda” o “Belt and Road Initiative” (Ruipeng, 2020).

La firma del Memorándum de Entendimiento con el MOFCOM representó un avance en la relación de China con Naciones Unidas respecto a la Cooperación para el Desarrollo. Dichos avances y mayor participación de China también se vieron reflejados en el aumento de sus contribuciones a dichas instituciones, aumentando un 33.8% del 2013 al 2017 (Ruipeng, 2020). Ambos hechos demuestran que China está dispuesto a tener mayor participación y colaboración en Naciones Unidas, a diferencia de con los otros dos actores analizados, en el caso del CAD existe un rechazo por parte de China, y con las instituciones financieras existe colaboración pero a través de nuevos canales propuestos por China. En el caso de Naciones Unidas no existe una renuencia por participar conjuntamente ni tampoco se propone la creación de nuevas

instituciones, simplemente se trata de esfuerzos por parte de China para conseguir mayor protagonismo y participación en las instituciones existentes.

Algunas de las posibles razones de China por optar colaborar con el sistema de Naciones Unidas son la relativa “neutralidad” de las instituciones, a diferencia del CAD que agrupa exclusivamente a países desarrollados y el BM y FMI donde Estados Unidos, Japón y algunos países europeos controlan la toma de decisiones, en Naciones Unidas existe equidad de votación en la mayoría de sus foros. Además, la colaboración con el sistema obedece a la necesidad de mejorar su opinión pública internacional y conseguir el respaldo de dicha organización para la ejecución del proyecto de la “Nueva Ruta de la Seda” (Ruipeng, 2020). Es importante señalar que dicha colaboración continúa siendo cooperación triangular/trilateral, en la cual se destaca el papel de oferente o donante del Sur de China y por ende no está obligado a apegarse a las normativas de los donantes del Norte.

3.4.2. China y la cuestión de los Derechos Humanos

El tema de los Derechos Humanos (DDHH) ha sido controversial para China tanto a nivel nacional como internacional. Desde la masacre de Tiananmén en 1989, China ha sido considerado como un país que no respeta los DDHH tanto por países occidentales y medios internacionales, de igual forma, su sistema monopartidista, el autoritarismo, y la limitación de libertades políticas de sus ciudadanos, han atraído críticas por parte de gobiernos en Naciones Unidas y por Organizaciones de la Sociedad Civil. Por ello, en los últimos años China realizó intentos por socializar un nuevo paradigma sobre los DDHH, el cual consiste en que los DDHH son universales, pero deben adaptarse a las realidades sociales y culturales de cada país. Dicha idea ha sido promovida por China en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, además de que es la manera en la que China justifica otorgar recursos o programas de cooperación a países sancionados económicamente por Occidente.

La institución principal encargada del tema de los DDHH es el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, que remplazó en 2006 la Comisión de DDHH de Naciones Unidas. En ambas instituciones China ha tenido una participación activa, a pesar de su posición sobre los DDHH, sin embargo, dicha participación se ha

centrado en obstruir procedimientos de monitoreo y promover nuevas visiones acerca de lo que los DDHH representan. En 2005, el representante permanente de China en la entonces Comisión, Sha Zukang, propuso la eliminación de las resoluciones hacia países específicos, argumentando que el objetivo de la Comisión es promover y cooperar con los países en temas de DDHH, no imponer sanciones y presión externa a dichos países, así mismo, mencionó que a partir del fin de la Guerra Fría la mayor parte de las resoluciones a países específicos era a países del Sur Global, y que los países del Norte asumían el papel de jueces como si ellos no tuvieran este tipo de problemas y constantemente evidenciaba situaciones de este tipo como la violencia policial en Reino Unido y Estados Unidos, así como las consecuencias de las intervenciones americanas en Medio Oriente (Kinzelbach, 2012).

Con respecto a la votación de resoluciones, en el periodo comprendido del 2000 al 2006, China votó en contra o se abstuvo de resoluciones específicas a países, protegiendo de escrutinio a países como Cuba, Irán, Sri Lanka, Myanmar, Sudán, Zimbabue, Rusia, Bielorrusia, Uzbekistán y Turkmenistán. La única excepción en su votación fueron las referentes al conflicto palestino-israelí, sobre el cual China argumentó que al tratarse de territorios ocupados ilegítimamente era posible dar resoluciones (Kinzelbach, 2012). Además, de la protección de China en la Comisión, los países antes mencionados recibieron sumas importantes de recursos en calidad de cooperación por parte de China en dicho periodo. En la tabla 13 se muestran la cantidad de recursos que recibieron los países sometidos a resoluciones por parte de la Comisión en el periodo del 2000 hasta el 2006. En la tabla es visible que todos los países los cuales han sido objeto de revisión en la Comisión han recibido recursos de China, el único país que no se muestra en la tabla es Cuba debido a que no hay registros públicos sobre la cantidad enviada en el periodo de los 6 años, pero en los años recientes junto a Venezuela son los principales receptores de cooperación china en América Latina (Dreher et als, 2017).

Tabla 13 Cantidad de asistencia enviada por China a países involucrados en resoluciones de DDHH (2000-2006)

País	Cantidad enviada registrada de dólares (USD)	Cantidad enviada registrada de yuanes (CNY)
Sudán	2,313,361,000	158,000,000
Zimbabue	2,038,024,000	23,000,000
Bielorrusia	1,197,434,000	31,000,000
Rusia	1,185,100,000	11,600,000
Myanmar	856,162,000	1,693,380,000
Sri Lanka	699,430,000	341,300,000
Uzbekistán	628,200,000	515,000,000
Turkmenistán	354,000,000	540,000,000
Rep. Dem. Corea	1,200,000	720,000,000

Fuente: Elaboración propia con datos de Dreher et als, 2017.

Con la transformación de la Comisión en el Consejo, la institución ahora cuenta con 47 miembros, los cuales son elegidos por tres años y pueden tener dos periodos consecutivos, en el caso de China ha permanecido en el Consejo en los periodos del 2006-2012 y 2013-2019, teniendo un año ausente lo que le permitió poder participar en 4 periodos (Chen, 2019). Dentro del Consejo, la posición de China no ha sido muy diferente a la que tenía en la comisión, ya que continuó proponiendo instrumentos para reformar la concepción de los DDHH, su primer intento fue en la Comisión en 2005 cuando propuso la Declaración de las Responsabilidades Sociales Humanas, que buscaba ligar el cumplimiento de los DDHH por parte del Estado al cumplimiento de ciertas normas por parte de los ciudadanos, lo cual no fue aprobado. En 2008 propuso la creación de un nuevo Consejo cuyo objetivo fuera la coexistencia pacífica de las diferentes visiones sobre DDHH, propuesta que también fue rechazada.

La única aportación de China relativamente exitosa fue el cambio de las resoluciones sobre países específicos sobre la Revisión Periódica Universal, que consiste en una revisión a todos los miembros de Naciones Unidas sobre los DDHH,

además consiguió que esta revisión estuviera acompañada de un código de conducta sobre la revisión de los países (Kinzelbach, 2012). China se ha sometido a dicho mecanismo en tres ocasiones en 2009, 2013, y 2018, sin embargo únicamente fue criticado por el Consejo en 2013, ya que en la revisión de 2009 tuvo gran apoyo de los países receptores de sus programas de cooperación que eran miembros del Consejo y en 2018 recibió públicamente apoyo por sus acciones en la provincia de Xingjian en contra de los Uyghurs y Kazakhs por parte de Uganda y Pakistán, además de que también contó con apoyo de ONGs con “orientación gubernamental” (Chen, 2019).

Del mismo modo, en los últimos años la posición de China respecto a la universalidad de los DDHH ha sido adoptada por más miembros del Consejo. Dicha posición se basa en que los DDHH son universales, pero deben adaptarse a las necesidades nacionales, así mismo ha insistido en que la violación de DDHH no es una justificación para intervención extranjera y se debe respetar la autodeterminación respecto a dicho tema (Kinzelbach, 2012). A partir del 2015, China decidió comenzar a vincular los programas de desarrollo con los DDHH, argumentando que el desarrollo económico y el respeto de los derechos económicos, que corresponden a la segunda generación de DDHH, deben ser la base para que posteriormente las sociedades adopten los derechos civiles y políticos.

Respecto a dicha postura China tuvo relativamente éxito debido a que consiguió que se aprobaran dos resoluciones al respecto, una en 2017 titulada como “La Contribución del Desarrollo para el goce de todos los Derechos Humanos”, en la cual se hace alusión a la tesis de que a mayor índice de desarrollo, existe un mayor goce y respeto de los DDHH, la segunda resolución fue aprobada en 2018 titulada “La promoción de la Cooperación de Mutuo Beneficio en el campo de los Derechos Humanos” que nuevamente argumentaba que sus programas de cooperación con otros países representan aportaciones de China a la promoción internacional de los Derechos Humanos (Chen, 2019). El objetivo de China respecto a los DDHH es claro, el cual se centra en evitar críticas y posibles interferencias a asuntos nacionales mediante la promoción de nuevos paradigmas y normas acerca de los DDHH, así mismo de esta manera disipa la idea de que los DDHH no son respetados en China,

y que sus programas de cooperación también promueven la violación sistemática de estos y otorgan recursos a gobiernos dictatoriales.

3.4.3 China y los Estados sancionados por Occidente

Como fue descrito en el capítulo 2, los donantes tradicionales utilizan sanciones en forma de embargos y congelamiento de flujos de ayuda a gobiernos que a su criterio son antidemocráticos y no respetan los DDHH. El objetivo de estas sanciones es que los gobiernos al quedarse sin recursos provenientes del extranjero, inicien un proceso de reforma para ser nuevamente aceptados en la comunidad internacional. No obstante, dicho sistema de sanciones usado por Occidente puede verse obstaculizado por los programas de cooperación de China, como el caso de los países que fueron sujetos de resoluciones de la Comisión de DDHH de Naciones Unidas en el periodo del 2000 al 2006, países que a pesar de ser investigados por violaciones a DDHH, continuaban recibiendo recursos por parte de China.

Sin embargo, gran parte de la asistencia china es otorgada en especie por lo que en muchas ocasiones el capital nunca llega directamente a los países receptores, únicamente el bien o servicio (Xiaoqing, 2019). De esta manera, es posible disipar la idea de que China financia gobiernos dictatoriales y violaciones de DDHH, aunque debido a que la asistencia china también involucra la asistencia militar, es posible que dichos gobiernos reciban armamento por parte de China como en el caso de Sudán en 2008. La relación de China y Sudán y especialmente con el entonces presidente Omar al-Bashir es uno de los casos de asistencia e inversión china más controversial debido a que la prensa internacional y figuras públicas responsabilizaron a China por la represión y bombardeo por parte del gobierno de al-Bashir a grupos rebeldes en Darfur.

La situación de Sudán había sido conflictiva desde su independencia debido a una división religiosa entre una mayoría musulmana situada al Norte del país y población cristiana en el Sur. Durante gran parte de la Guerra Fría la situación era estable debido a que el gobierno musulmán del Norte tenía control absoluto y apoyo por parte de naciones occidentales como Estados Unidos, al tratarse de un país aliado en el conflicto bipolar. Con el fin de la Guerra Fría, Sudán perdió su status de

aliado y Occidente dejó paulatinamente de respaldar a Sudán. Durante los inicios de los 2000, el país estuvo involucrado en una Guerra Civil que dio fin en 2005 con un embargo parcial de armas realizado por Naciones Unidas. Pese al declive de tensiones políticas, algunos grupos continuaban oponiéndose al gobierno en Darfur atacando a la policía y bases militares, la respuesta del gobierno fue bombardear la zona cuya extensión es equivalente al tamaño de Francia y además brindar apoyo a los grupos militares “janjaweed” quienes quemaron villas completas, esclavizaron mujeres y causaron el desplazamiento de millones (Bräutigman, 2009).

Por su parte China, pese al embargo de Naciones Unidas, continuó brindando armas y asistencia a Sudán, en el periodo del 2000 al 2006 recibió \$2,313,361,000 de dólares en calidad de asistencia, de la cual una parte puede ser calificada como AOD y otra como OFO (Dreher et als, 2017), además de que China apoyó al gobierno de Sudán a construir sus propias fábricas de armas, brindó apoyo diplomático en Naciones Unidas, exportó un porcentaje reducido de armas y le vendió aviones militares, incluso existe evidencia de que las armas usadas en Darfur eran de origen chino (Bräutigman, 2009). La posición de China referente a Sudán cambió hasta 2007, cuando la prensa internacional y figuras públicas comenzaron a boicotear los Juegos Olímpicos de Beijing 2008, por lo que China reconsideró el principio de no intervención con Sudán y programó una reunión con al-Bashir en la que Beijing logró persuadir al gobierno sudanés para entablar diálogo con Naciones Unidas, una acción inusual en la política exterior de China que logró apaciguar las críticas internacionales en las vísperas de los Juegos Olímpicos e incluso el Presidente Bush reconoció que China fue bastante cooperativa y un actor clave para llegar a una resolución (Rotberg, 2009).

El caso anterior de Sudán es un ejemplo de como China puede interferir directa o indirectamente con sus programas de ayuda en la agenda de gobernanza internacional de Occidente. En el caso específico de Sudán, China optó por cooperar debido a la presión internacional y el temor de que su imagen se viera afectada durante los Juegos Olímpicos de Beijing, evento que era de suma importancia para la proyección internacional de China (Rotberg, 2009). No obstante, hay otros casos de países que han sido sancionados por países occidentales por conflictos menores a la

situación de Sudán, en los que China no cambió su posición respecto a dichos gobiernos.

En la tabla 3.4 es posible observar países que fueron sancionados por la Unión Europea en el periodo del 2000 al 2009, cuya sanción incluía un congelamiento de flujos de AOD. Las sanciones fueron aplicadas por tres motivos, los cuales eran la violación de derechos humanos, la realización de golpes de Estado a gobiernos elegidos democráticamente y la realización de elecciones fraudulentas. Así mismo en la tabla se incluyó la cantidad de ayuda que recibieron dichos países por parte de China en el año siguiente de la sanción. Los datos de la tabla muestran que de los 14 casos de países sancionados por la Unión Europea, únicamente en 2 casos (Haití y Liberia) existió coincidencia en no brindar asistencia, por lo que en los otros 12 casos, los gobiernos continuaron con fuentes de capital durante el año de la sanción, aunque en 8 de los 12 casos, la cantidad de asistencia enviada por China disminuyó o fue cancelada al año siguiente. A pesar de que no hay suficiente información para determinar si la disminución fue influenciada por las sanciones de la UE o por decisión propia de China, la tendencia y declaraciones de China respecto a las sanciones pueden indicar que la disminución fue una decisión completamente de China.

Tabla 3.4 Países sancionados por la UE y cantidad de ayuda china recibida en el año de sanción

País	Año de sanción	Motivo de sanción	Cantidad de ayuda China recibida en el año de la sanción	Cantidad de ayuda China recibida en el año siguiente
Fiji	2000	Golpe de Estado	7,500 USD (AOD) 7,500 USD (OFO)	120,000 USD (AOD)
Haití	2000	Elecciones fraudulentas	No recibió Asistencia	No recibió Asistencia
Costa de Marfil	2001	Elecciones fraudulentas	10,000,000 CNY (OFO)	No recibió Asistencia
Liberia	2001	Violación de DDHH	No recibió Asistencia	No recibió Asistencia
Zimbabue	2001	Violación de DHHH	4,250,000 USD (AOD) 3,000,000 CNY (AOD)	6,900,000 USD (AOD)
República Centrafricana	2003	Golpe de Estado	4,400,000 USD (AOD) 12,115,000,000 XAF	4,000,000 USD (AOD)

			(ODA)	
Guinea-Bissau	2003	Golpe de Estado	18,000,000 USD (AOD)	6,800,000 USD (AOD)
Togo	2004	Elecciones fraudulentas	35,000,000 XAF (AOD) 8,000,000,000 XAF (OFO)	200,000 USD (AOD)
Guinea	2004	Elecciones fraudulentas	2,000,000 USD (AOD)	45,000,000 USD (AOD)
Mauritania	2005	Golpe de Estado	143,000,000 (AOD)	7,000,000 USD (AOD)
Fiji	2007	Golpe de Estado	150,000,000 USD (OFO)	No recibió Asistencia
Mauritania	2008	Golpe de Estado	2,000,000,000 CNY (AOD)	63,000,000 CNY (AOD)
Guinea	2009	Golpe de Estado	Asistencia para construcción de hospitales (Cifra desconocida)	No recibió Asistencia
Madagascar	2009	Golpe de Estado	30,000,000 USD (AOD)	No recibió Asistencia

Fuente: elaboración propia con datos de Del Biondo, 2011 y Dreher et als, 2017.

Por otro lado, la posición de China de continuar brindando asistencia a gobiernos que han sido sancionados por parte de los gobiernos occidentales también ocurre con países sancionados por Estados Unidos. En el capítulo 2 se describieron algunos mecanismos que utiliza Estados Unidos para congelar el envío de recursos a otros países. En dicho sistema de sanciones, la Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC siglas en inglés) tiene un papel relevante, ya que es una institución dependiente del Departamento del Tesoro que se encarga de administrar y regular las sanciones emitidas por los Estados Unidos a gobiernos, personas y empresas. Algunos de los gobiernos que se encuentran en dicha lista referente a temas de derechos humanos son Cuba, Bielorrusia, República Centroafricana, Rep. Dem. Del Congo, Rep. Dem. De Corea, Irán, Somalia, Siria, Sudán y Zimbabue (Departamento del Tesoro, 2021).

Todos los países mencionados anteriormente han sido receptores de ayuda por parte de China a lo largo del siglo XXI y del periodo en el que fueron sancionados, incluso aquellos países que han sido sancionados y criticados por Estados Unidos abiertamente no solo por temas de derechos humanos, sino por temas de seguridad internacional. En la tabla 14 es posible observar los flujos de ayuda de China a tres

países sancionados por Estados Unidos que son Cuba, Corea del Norte e Irán, los tres países han sido parte fundamental de la política exterior de Estados Unidos en los años recientes y los tres han recibido apoyo y soporte por parte de China. Aunque es necesario mencionar que Estados Unidos también ha enviado AOD a dichos países canalizados por agencias de Naciones Unidas u ONGs, pero su objetivo es la población, en cambio la ayuda de China es enviada directamente al gobierno.

Tabla 14 Asistencia China a Cuba, Corea del Norte e Irán del 2000 al 2014

País	Año	Cantidad	Concepto	Tipo de Ayuda
Cuba	2008	70,000,000 USD	Crédito para renovación de hospitales	OFO
	2008	7,200,000 USD	Reprogramación de deuda	OFO
	2008	8,000,000 USD	Asistencia por desastre natural	ODA
	2009	60,000,000 USD	Crédito para la compra de Granos	OFO
	2009	300,000,000 USD	Crédito para desarrollo de telecomunicaciones	OFO
	2011	6,000,000,000 USD	Condonación de deuda	AOD
	2011	400,000 USD	Asistencia por desastre natural	AOD
Corea del Norte	2000	Sin información disponible	Asistencia alimenticia y materiales de construcción	AOD
	2001	Sin información disponible	Donación de equipo hidrometeorológico	AOD
	2001	Sin información disponible	200,000 toneladas de asistencia alimenticia 30,000 toneladas de combustible diésel	AOD
	2002	50,000,000 CNY	Materiales de asistencia	AOD
	2004	10,000,000 CNY	Materiales de asistencia	AOD
	2007	25,000,000 USD	50,000 toneladas de combustible	AOD
	2008	100,000,000 CNY	Donación calificada como "regalo"	AOD
	2012	18,000,000 USD	Asistencia alimenticia	AOD
	2001	5,000,000 CNY	Asistencia para refugiados afganos	AOD

Irán	2003	Sin información disponible	Envío de equipo de rescate por sismo	AOD
	2003	10,000,000 CNY	Asistencia por desastre natural	AOD
	2003	20,000 USD	Ayuda para víctimas de sismo	AOD
	2003	600,000 USD	Ayuda de emergencia	AOD
	2005	200,000 USD	Programa de Prevención de desastres naturales	AOD
	2014	1,620,000,000 EUR	Crédito para desarrollo de vías férreas eléctricas	OFO
	2014	27,000,000,000 USD	Crédito para desarrollo de programas económicos	OFO
	2014	4,500,000,000 USD	Crédito para desarrollo petroquímico	OFO
	2014	2,000,000,000 EUR	Crédito para desarrollo petroquímico	OFO

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de: de Dreher et als, 2017.

Como es posible observar en la tabla 14, durante el periodo del 2000 al 2014 China envió asistencia a tres países que han sido criticados y sancionados por Estados Unidos, no solo por la violación de DDHH, sino también por amenazas a la seguridad internacional. Sin embargo, en el caso de Cuba y Corea del Norte la ayuda ha sido de índole humanitaria (salvo el envío de capital en 2008 a Corea del Norte) y limitados, por lo que la existencia de ayuda china tiene poca influencia en las actividades y soporte de dichos regímenes. En cambio, con Irán existe un enfoque diferente, dado que a partir del 2014, China puso bastante interés en el desarrollo de la industria petroquímica de Irán, decisión que se contrapone a los embargos realizados por Occidente.

3.4 Conclusión

Los mecanismos de cooperación de la República Popular China tienen marcadas diferencias en valores, formas y medios de transferir la ayuda a la manera de brindar asistencia promovida por los donantes tradicionales, los cuales han manejado una idea de superioridad dentro de la ayuda, en cambio China ha manejado el discurso de cooperación entre iguales. Respecto a las formas y los medios, debido a la idea de cooperación mutua, China abiertamente menciona que los mecanismos de cooperación, además de generar desarrollo en los países recipientes, también forman

parte de políticas nacionales para fortalecer la industria doméstica. Por otro lado, Occidente también se ve beneficiado indirectamente de los países a los que envía ayuda, sin embargo, esto no es un hecho discutido abiertamente. Así mismo, las mayores diferencias encontradas de la ayuda China con el régimen tradicional de CID son el vínculo con el ámbito comercial, la no coordinación con otros actores respecto a la asignación de ayuda, y la falta de compromiso de China respecto a las agendas internacionales en temas de transparencia, medio ambiente y DDHH.

Las razones de China para no suscribir las normativas tradicionales respecto a la AOD, responden a la idea de respeto a la soberanía y la no intervención, dado que China considera que los países receptores de ayuda deben promover sus propios caminos para alcanzar el desarrollo. Mientras que los donantes tradicionales, y en específico los programas del FMI y el BM se han centrado en una idea dogmática del desarrollo ligado a políticas de corte neoliberal como la austeridad fiscal. Otra razón importante de China para no seguir los mecanismos establecidos es el hecho de que dichas agendas son promovidas por instituciones donde los países desarrollados tienen un control relativo como el CAD, el FMI y el BM, por lo que China busca apartarse de sus prácticas. Así mismo, es posible que debido a la complejidad y descentralización del sistema de asistencia, China tampoco tenga la posibilidad de documentar todos los flujos de ayuda que envía a los países.

Los programas de cooperación de China pueden indirectamente interferir en las agendas y programas de los actores tradicionales de la CID. En el caso del CAD, la asistencia China contribuye a incrementar el problema relacionado con la armonización de fondos y la eficacia de la ayuda, debido a que China suele incrementar su asistencia en países en los que los donantes tradicionales también lo hacen, generando mayores costos administrativos para los países receptores. Así mismo, al no transparentar sus flujos genera desconfianza e incertidumbre entre los donantes tradicionales sobre sus actividades en los países receptores. En cuanto al FMI y el BM, China se ha esforzado en promover instituciones alternativas a dichos bancos para generar un mayor balance en el sistema de financiamiento internacional, y a causa de sus programas con ausencia de condicionalidades, ha permitido

otorgarles una salida financiera de crédito fácil a países que no estaban dispuestos a aceptar las condiciones de las instituciones de Bretton Woods.

De manera similar al caso del problema con las instituciones financieras, los programas de cooperación se contraponen con programas de sanciones promovidos por los donantes tradicionales a países que han cometido violaciones de DDHH, a gobiernos que llegaron al poder mediante golpes de Estados, gobiernos que han realizado elecciones fraudulentas y países que pueden afectar la seguridad internacional. A pesar de que la ayuda suele ser de carácter humanitario o en especie, reducen la efectividad las sanciones. Además del envío de asistencia, en algunos casos China ha contribuido a blindar dichos regímenes en el área diplomática y ha comenzado a socializar nuevos paradigmas respecto a los DDHH con el fin de disipar la predominancia de los derechos civiles y políticos de primera generación, y promover los derechos económicos de segunda generación.

Ante dicha situación, la cooperación de China con los actores que conforman el régimen de CID ha sido limitada, con el CAD China ha mantenido una postura de no colaboración y se ha limitado a compartir experiencias. Con relación a las instituciones financieras, China ha desarrollado sus propios canales para destinar fondos y generar un ambiente más equitativo en el sistema financiero internacional, reduciendo el control de los países desarrollados. En cuanto al sistema de Naciones Unidas, este ha sido el que mayor cooperación y participación de China ha recibido. Respecto a las instituciones de desarrollo como el PNUD, en los últimos años China ha buscado cooperar con la institución y crear programas conjuntos para países receptores, sin embargo, dichas acciones tienen el objetivo de que Naciones Unidas respalde sus proyectos de inversión internacional como la “Nueva Ruta de la Seda”. En relación con el régimen de DDHH, China se ha mostrado bastante activo modificando las normativas y buscando medios de aprobación de sus acciones y políticas nacionales que pueden ser vistas como violadoras de DDHH.

Por lo que a manera general, la relación de China con el régimen de CID se ha basado en intentos de equilibrar el poder y toma de decisiones que los países desarrollados han ostentado por cerca de 50 años, si bien China no busca reformar

las relaciones tradicionales Norte-Sur, está intentando ofrecer una alternativa a dicho sistema, balanceando la toma de decisiones respecto a agendas internacionales, buscando que deje de ser una tarea exclusiva de Occidente. No obstante, la alternativa china no es diferente a Occidente en términos económicos ni se está promocionando nuevos modelos políticos, el eje central de la alternativa de China es el respeto a la soberanía y la no intervención en los asuntos internos. Ambos principios limitan y obstaculizan determinados objetivos de los países desarrollados, ya sea la intención de promocionar estándares sociales para minimizar la corrupción, respeto a las libertades civiles y políticas, la promoción de la democracia, o los objetivos económicos como la búsqueda de reformas económicas para incursionar en mercados emergentes o la explotación de recursos naturales.

Conclusiones

El papel de China en el régimen de la Cooperación Internacional para el Desarrollo ha ido incrementando exponencialmente a partir del siglo XXI y ha ido escalando sus actividades y creando nuevas tendencias en los tres pilares del régimen de CID, que son el CAD, las instituciones financieras y el sistema de Naciones Unidas. No obstante, la relación con cada uno de los pilares ha sido distinta, en el caso del CAD es posible identificar un rechazo de sus normativas y la búsqueda de que sus prácticas sean aceptadas, con las instituciones financieras aparentemente está emulando las normas establecidas y sus instituciones se encuentran abiertas a la cooperación, finalmente en el caso de Naciones Unidas, existen intentos de transformación y reforma en el caso de los Derechos Humanos, así como el intento de obtener legitimidad para sus proyectos.

Desde la perspectiva realista, es posible identificar que China ya se ha convertido en una potencia con capacidad de influir en el sistema internacional, el Ingreso per Cápita de China es alto comparado con el de otras potencias, su crecimiento económico y cantidad de inversiones realizadas es superior a las potencias occidentales. En cuanto a las intenciones de China, Morgenthau señalaba que en la lucha de poder pueden existir tres políticas distintas que son las de *status quo*, la imperialista, y la de prestigio. De acuerdo a los casos analizados respecto a la relación de China con los tres pilares de la CID, es posible identificar que China está tomando una política de *status quo* respecto al régimen de CID. Las razones de ello son que en el CAD a pesar de no tener compatibilidad de valores y medios, no busca eliminar ni transformar la Cooperación tradicional Norte-Sur, lo que busca China es que el CAD, al ser un grupo exclusivo de países desarrollados, acepte que no tiene ni la responsabilidad ni la legitimidad para vigilar y coordinar la Cooperación Sur-Sur. La postura de China se centra en buscar la convivencia de los dos tipos de asistencia, por lo que busca realizar ajustes al sistema existente, pero no cambiarlo.

Respecto a las instituciones financieras, la política de *status quo* es más evidente al adoptar mecanismos como la transparencia y la responsabilidad ambiental

al funcionamiento de sus nuevas instituciones, así como la invitación de membresía a los países Occidentales. Además, el objetivo claro del BAI y el NBD BRICS es obtener el poder de contrapeso y de toma de decisiones que se le ha sido negado a China y demás países con economías emergentes en el FMI y el BM. Ambas organizaciones fueron el resultado de los intentos fallidos de reforma interna de las instituciones financieras, por lo que claramente la aparición de los nuevos bancos es una medida de ajuste en el balance de poder, que va de acorde a las nuevas capacidades de los países emergentes, así mismo, en este caso China tiene ciertas diferencias con las instituciones respecto a políticas de condicionalidad y prácticas dogmáticas relacionadas con el modelo neoliberal y la supremacía del dólar, no obstante, respecto a ejecución de proyectos y mecanismos, todas las instituciones son bastante similares.

Finalmente, en el caso de Naciones Unidas parece existir una excepción a la política de *status quo* y ajuste de China, ya que hay mecanismos y paradigmas que China tiene muy claro que deben cambiar en el caso de los Derechos Humanos, es posible identificar lo descrito por Krasner respecto a las instituciones, quien mencionaba que los Estados poderosos tienen la capacidad de alterar y reformar prácticas establecidas. En el caso de los DDHH China ha conseguido socializar nuevas prácticas a través del apoyo otorgado por demás países receptores de ayuda y al incremento de sus contribuciones al sistema de Naciones Unidas. Así mismo, es comprobable la hipótesis de Krasner respecto de la posición de los Estados poderosos referente al cambio, ya que estos suelen abandonar o no involucrarse con instituciones que no controlan. Esto es comprobable con la posición de Estados Unidos de dejar el Consejo de DDHH en 2018, y además negarse a formar parte de las instituciones promovidas por China.

Respecto a la compatibilidad o conflicto que pueda existir entre el sistema de cooperación de China y el régimen de CID, la escuela realista menciona que el conflicto surge cuando los actores no tienen objetivos o medios compatibles. En el caso de la Cooperación para el Desarrollo, en teoría tanto los donantes tradicionales como China tiene el objetivo de promover el desarrollo en los países del Sur, en cambio, los medios por lo que lo hacen son completamente diferentes. Mientras los

donantes tradicionales se enfocan en problemáticas relacionadas con el desarrollo social, fortalecimiento de instituciones, y temas ambientales, China se centra en el sector productivo, y sus aportaciones al desarrollo son parte de sus políticas nacionales para apoyar a sus empresas nacionales. Como se mencionó a lo largo de la investigación, el envío de este tipo de ayuda puede generar mayores costos para los receptores, y afectar la efectividad de la AOD, así como interfiere con el status de prestamista privilegiado de las instituciones de Bretton Woods, por lo que no existe coincidencia en los medios y estos pueden contraponerse.

Así mismo, respecto al supuesto objetivo compartido del desarrollo, a lo largo del capítulo 2 y 3, se mostraron casos en los que se demuestra que tanto los países del CAD y China tienen agendas adicionales a la creación de desarrollo que están ligadas a su política exterior y sus intereses nacionales. Esto puede ser evidenciado en el área de los recursos naturales y en la esfera de influencia de ambos países, recordado que los donantes tradicionales han usado la ayuda para ganar apoyo en foros como la Asamblea General de Naciones Unidas, y China también la ha usado para obtener soporte en el Consejo de Derecho Humanos. Por lo que uno de los objetivos por los que ambos actores otorgan ayuda, que es conseguir influencia y favorecer sus propuestas en los foros internacionales, no es compatible entre los dos sistemas de cooperación, e incluso existe una competencia en dicho ámbito.

En cuanto a la escuela constructivista es posible identificar un comportamiento de incompatibilidad similar por parte de China. En el capítulo 2 se describieron algunas de las reglas instructivas, de orden y de compromiso socializadas por el CAD. En el caso de la interacción de China con el régimen de CID, China está quebrantando reglas de compromiso y de orden promovidas por el CAD. La principal regla de compromiso es referente a la transparencia de los flujos de ayuda con el fin de que se asegure una competencia justa para los donantes y todos puedan observar el uso de los flujos de ayuda con el fin de no generar discordia o dudas entre ellos, en el caso de China ya sea por renuencia o incapacidad técnica, no está abierta a mostrar con exactitud la cantidad y el objetivo de sus flujos internacionales, lo que ocasiona que los donantes tradicionales tengan incertidumbre sobre la su asistencia, y emerjan hipótesis de desconfianza referente al financiamiento a gobiernos

corruptos. A pesar de que en los flujos de los que se tiene registro, consisten en ayuda humanitaria como el caso de Cuba y Corea del Norte, para los donantes tradicionales es necesario que China transparente sus acciones en otros Estados.

La segunda regla promovida por el régimen internacional de CID que China está quebrantando es una regla de orden, referente al papel del CAD y de los donantes tradicionales en la industria de la ayuda, ya que ellos son los encargados de plantear y guiar la agenda y los objetivos del desarrollo para los países del Sur, o al menos durante gran parte de la existencia del régimen esa era la norma. Sin embargo, China en numerosas ocasiones ha rechazado la autoridad del CAD y ha insistido en que la Cooperación Sur-Sur debe ser considerada como un modelo de cooperación distinto al de Norte-Sur y por ello no entra dentro de su autoridad. De igual forma, China ha realizado intentos de deslegitimar a las instituciones tradicionales de CID, como el CAD, el FMI y el BM, al catalogarlas como instituciones controladas por los países occidentales, que además de acuerdo a China han tenido poco éxito en regiones como África.

De esta manera, China está buscando disminuir la autoridad moral de dichas instituciones al mostrarlas como herramientas al servicio de los países desarrollados, así mismo existe disminución de la autoridad técnica al evidenciar que su experiencia eliminando la pobreza y generando desarrollo en África no ha sido exitosa. Además, en el caso del CAD, China se ha negado a otorgarle autoridad delegada y en sus limitadas interacciones con la institución ha creado bloques de presión con otros donantes emergentes para evitar que el CAD coordine la Cooperación Sur-Sur. Por lo que de acuerdo a la escuela constructivista no hay muestra de que China busque acoplarse al régimen tradicional de CID, por lo contrario es evidente que China está rompiendo ciertas normas que le brindaban privilegios a los países desarrollados con el fin de lograr su objetivo de un sistema internacional más democrático.

Finalmente, de acuerdo a la teoría del Neoliberalismo Institucional para que exista cooperación debe haber coordinación entre las políticas de los actores involucrados, lo que implica que tanto las acciones de uno complementan el objetivo del otro y viceversa. En teoría si el objetivo tanto de China como del régimen de CID

fuese completamente el desarrollo de los Estados receptores, probablemente las políticas de ambos actores pudiesen ser complementarias y encontrarse en armonía. Sin embargo, como se ha mostrado anteriormente, cada actor tiene sus propios objetivos respecto a la asistencia. Además, como se ha mencionado a lo largo de la investigación, uno de los principales problemas de la ayuda es la coordinación tanto entre los donantes del Norte como en los del Sur, ya que existen países que reciben demasiada ayuda en comparación de otros. No obstante, ni China ni los donantes tradicionales modifican su lista de receptores con base en las del otro, en el caso de China incluso aumenta su ayuda en los países receptores en los que Occidente lo hace, por lo que no existe armonía ni complementación alguna en la asignación de ayuda.

La teoría del Neoliberalismo Institucional menciona que si las políticas de los actores no están en armonía o acuerdo, es posible que se encuentren ya sea en un proceso de negociación que eventualmente genere cooperación o en una etapa de desacuerdo. Esta etapa en la relación de ambos actores es identificable si las políticas de alguno de los actores representa un obstáculo para los objetivos del otro, en el caso de los mecanismos de Cooperación de China existe una obstaculización en el tema de la fragmentación de la ayuda, al enviar más ayuda a países que ya reciben grandes cantidades de parte de Occidente, así mismo la ausencia de condicionalidades promueve que regímenes financieros inestables y con sospechas de corrupción como el de Angola continúen, que gobiernos que atentan con los DDHH tengan acceso a recursos y armas como el caso de Sudán y que países que son considerados como amenazas a la seguridad internacional reciban inversión como el caso de Irán. Por lo que, de cierta manera los mecanismos de China obstaculizan las agendas de gobernanza internacional promovidas por determinados países o instituciones del régimen de CID.

De acuerdo a la teoría analizada, si existe desacuerdo u obstaculización por parte de alguno de los actores, es posible que haya negociación o cooperación para realizar ajustes en los comportamientos de ambos y llegar a un acuerdo. Para ello es necesario identificar si algunos de los dos actores ha realizado intentos de cambiar su política para hacerla complementaria a la del otro. En el caso de China y los actores

tradicionales de la CID es posible identificar algunos intentos. En el caso de China para disipar algunas dudas respecto a sus programas de cooperación publicó el libro blanco en cooperación en 2011 y 2014, en el caso controversial con Sudán aceptó romper su principio de no intervención y persuadir a al-Bashir de negociar con Naciones Unidas, y recientemente sus instituciones financieras se han comprometido con promover transparencia y acoplarse a las normas internacionales ambientales.

Por otro lado respecto a las instituciones y actores tradicionales, el CAD paulatinamente ha aceptado que la Cooperación Sur-Sur no debe seguir las normas de la Cooperación Norte-Sur, en el caso de Naciones Unidas la propuesta de China sobre los Derechos Humanos ha tomado mayor fuerza y se ha vinculado con el tema del desarrollo, así como el PNUD ha comenzado a trabajar con las instituciones de ayuda de China a través de la cooperación triangular. En el caso de las instituciones financieras, a pesar de que el BAII está dispuesto a trabajar con el FMI y el BM, hasta el momento no ha habido colaboración entre las instituciones, ni una postura clara respecto a ello. Los esfuerzos por ambas partes son destacables, sin embargo, en la mayoría de los casos no ayudan a disipar los obstáculos e indiferencias por parte de los dos programas de cooperación.

En el caso de China, el libro blanco fue un esfuerzo remarcable, no obstante, la ausencia de metodologías y rigurosidad manejada por el CAD, continuará generando dudas al respecto. De igual forma que el CAD haya aceptado la voluntariedad de ciertas normas, no soluciona el problema de la armonía, dado que no existen mecanismos para la coordinación de la asignación de la ayuda, ni hay en esfuerzos en crearlos por parte de China. En cuestión del tema de los DDHH, la situación de Sudán pudiese ser un antecedente para futuros conflictos similares, pero hasta el momento ha sido un caso aislado en el que el potencial boicot a los Juegos Olímpicos intervino, y la posición de China en Naciones Unidas respecto a los DDHH indica que el respeto a la soberanía nacional para China continuará siendo superior al respeto de los DDHH. Así mismo, a pesar de que el BAII está dispuesto a adoptar ciertos estándares similares a las instituciones de Occidente, aún existen deficiencias en transparencia señaladas por los miembros europeos y a pesar de que esta institución acepte colaborar con el FMI y el BM, no hay una solución clara al problema de los

préstamos respaldado en recursos naturales y la afectación al estatus de prestamista privilegiado de las instituciones.

Por lo que, a pesar de que hay intentos de compatibilidad, estos no han sido suficientes para solucionar los obstáculos que la cooperación de China genera al régimen de Cooperación Internacional para el Desarrollo, por lo que la relación de China con el régimen de cooperación aún se encuentra en proceso de desacuerdo, aunque es destacable que han existido intentos por ambas partes para convertirse más compatibles.

En resumen, se ha descrito el funcionamiento del sistema de cooperación de China y fue analizada la relación de China con los principales actores del sistema de CID bajo las tres perspectivas teóricas descritas en el marco teórico. Para la visión neorrealista, China ya ha alcanzado un nivel similar a sus contrapartes occidentales y lo demuestra buscando una *política de status quo* que incluye ajustes en la toma de decisiones y poder de China para que sea proporcional a sus capacidades. Así mismo, existe conflicto referente al objetivo de ambos actores, ya que China busca un sistema internacional más equitativo que implica una pérdida del control por parte de los países desarrollados. En cuanto a la escuela constructivista, se identifica una relación disruptiva promovida por China, debido a que rompe con patrones de normas establecidas por Occidente respecto a la ayuda, cuestiona la legitimidad y autoridad de las instituciones, y socializa nuevos patrones de comportamiento. Finalmente, desde la teoría del institucionalismo liberal existen intentos de negociación por parte de China y el régimen tradicional de CID para poder coexistir, sin embargo, los intentos aún no han logrado que exista compatibilidad y que los obstáculos presentados por ambos actores sean eliminados, por lo que aún se encuentran en una situación de desacuerdo. Por lo que es posible concluir que bajo las tres perspectivas teóricas no existe compatibilidad entre los dos sistemas de cooperación, dicho resultado es ocasionado principalmente porque los objetivos particulares y medios de los dos actores resultan inconciliables.

Respecto al segundo objetivo de la investigación, el cual se centra en el funcionamiento del régimen de CID. Es posible comprobar la hipótesis planteada al

comienzo de la investigación, que calificaba el régimen como uno controlado por los Estados del Norte, quienes monopolizaban la industria de la ayuda. En cuanto a la teoría realista, es identificable que los países del Norte mediante sus recursos materiales y el control de la ayuda, consiguieron establecer un régimen en el que los donantes fueran los actores protagónicos sobre los países receptores. Por ello, las instituciones en las que los donantes tienen mayor control son las instituciones protagónicas de la industria de la ayuda, que corresponden al CAD, el FMI y el BM, en cambio el sistema de Naciones Unidas, al tratarse de una organización con mayor participación de países del Sur, mantuvo un perfil bajo en cuanto a la creación de propuestas en torno a la ayuda.

Así mismo, la escuela del neorrealismo explica los cambios surgidos en el siglo XXI, los cuales son un síntoma de la nueva distribución de poder en el sistema internacional, en el cual los donantes emergentes y los receptores del Sur al tener una mayor capacidad de recursos materiales pueden hacer frente al control de los países del Norte. Ejemplo de ello son la creación de las nuevas instituciones financieras internacionales, como el BAII y el NBD, las cuales son la respuesta de las economías emergentes respecto al control hegemónico y renuencia de reforma de los países occidentales sobre las instituciones de Bretton Woods.

La escuela constructivista, al igual que la realista describe un control hegemónico de la industria de la ayuda por parte de los donantes tradicionales, quienes a través de un proceso cognitivo, que implica la creación de conceptos, problemáticas, y de instituciones encargadas de socializar ideas y perspectivas respecto al problema, como el caso del CAD y el Desarrollo, han logrado articular un régimen de ayuda que explícitamente excluía a los países receptores de planear y guiar las maneras de conseguir desarrollo. La exclusión de los países del Sur corresponde a la necesidad de los donantes de mantener un control sobre los objetivos de su ayuda, los cuales incluyen beneficios para el país receptor como disminución de la pobreza, mejora de las condiciones de vida de sus ciudadanos marginados, pero también puede otorgar ventajas al país donante como una fácil incursión a mercados internacionales que solían mantener un alto grado de proteccionismo y control en determinadas industrias como el sector energético.

El control hegemónico de la ayuda fue logrado mediante la socialización efectiva de reglas en el sistema internacional. Entre dichas reglas es posible identificar reglas de instrucción que dividen a los Estados-nación, en desarrollados y subdesarrollados, otorgándoles la autoridad de crear políticas únicamente a los agentes pertenecientes al primer grupo y además evalúa que agentes pueden pertenecer al grupo y cuáles son excluidos. Así mismo se establecen reglas de compromiso entre los agentes desarrollados para asegurar una competencia justa entre ellos respecto al envío de flujos internacionales a determinados países y de esta forma evitar desconfianza entre ellos. Sin embargo, al igual que en la perspectiva realista, es posible identificar pérdida de estabilidad del régimen ocasionado por la aparición de nuevos Estados donantes, como el caso de China, país que abiertamente ha cuestionado la legitimidad y autoridad de las instituciones protagonizadas por los países del Norte y ha optado por separarse completamente del “juego” creado por los donantes tradicionales.

En relación con la perspectiva del institucionalismo neoliberal, el control efectivo de los donantes o países desarrollados sobre el régimen es explicado también por la cantidad de recursos materiales de los Estados-nación que promovieron el régimen, así como por la posibilidad de interacción, comunicación y colaboración entre todos los donantes. Este último punto es de mayor relevancia para esta escuela, dado que para esta visión la importancia y el papel de los regímenes internacionales se encuentra en lograr la cooperación entre todos los participantes, por ello, organizaciones como el CAD de la OCDE tuvieron un papel protagónico y contaron con un grado mayor de legalización que las instituciones de Naciones Unidas, e incluso que el BM y el FMI, ya que el CAD fue el foro en el cual los donantes decidían la agenda de desarrollo.

Sin embargo, dicha habilidad de generar cooperación y coordinación se vio debilitada e ineficiente en relación con los donantes emergentes, ya que los canales y foros formales no consiguieron establecer diálogo con dichos actores, los intentos de cooperación con China y demás donantes que no pertenecen al CAD fueron realizados mediante canales informales, lo que evidenció la debilidad del actual régimen de CID, el cual ya no tienen la posibilidad de coordinar ni incluir a nuevos

donantes, como en su momento lo hizo con países de Europa del Este y Corea del Sur.

A manera general, las tres corrientes teóricas identifican que durante gran parte del siglo XX, los países occidentales ya sea mediante sus propias acciones u mediante organismos como el CAD, mantuvieron un control hegemónico de la industria de la ayuda. No obstante, la incompatibilidad de China y el fracaso del régimen para poder lidiar con el fenómeno de los donantes del Sur son síntomas de un régimen en declive, el cual ya no tiene el monopolio de recursos, ya no cuenta con plena legitimidad internacional, y no puede establecer coordinación entre todos los actores. Por lo que es evidente que ha existido un declive paulatino en el control total de la industria de la ayuda, no obstante, los donantes tradicionales en conjunto continúan siendo los principales proveedores de AOD, y el CAD a pesar de no tener coordinación con los oferentes del Sur, continúa siendo el principal articulador de la gobernanza en torno a la cooperación.

En relación con el tercer objetivo sobre determinar si el sistema de cooperación de China puede presentarse como una alternativa al sistema tradicional de CID, es posible identificar que en algunos casos, como en el de los Estados-nación que han sido sancionados o privados de asistencia ya sea por cuestiones de DDHH, seguridad internacional o sistema financieros insostenibles y riesgosos, efectivamente China puede presentarse como un donante alterno que puede contribuir al desarrollo de dichos países y brindar salidas financieras a dichos regímenes. Así mismo, China puede presentarse como una opción de respaldo en casos en los que los países receptores no estén dispuestos a aceptar las condiciones políticas o económicas propuestas por los donantes tradicionales.

Aunque es importante resaltar que en situaciones donde el país receptor no sufre ningún tipo de sanción o condicionalidad es posible que los dos tipos de asistencia puedan coexistir, ya que en términos económicos, los mecanismos de China no representan un sistema económico diferente al occidental como en su momento podía señalarse de la asistencia proveída por países socialistas, además que diversos dirigentes políticos chinos han hecho hincapié en la inexistencia de

intenciones de exportar modelos políticos y varios mecanismos utilizados en las instituciones financieras china surgieron a partir de la relación de China con el Banco Mundial. Por ello, un país receptor puede optar por tener proyectos de ambos sistemas, aunque existirán problemas relacionados con la fragmentación de la ayuda, incrementando costos operativos para el país receptor y esto puede afectar la efectividad de los dos tipos de asistencia.

Bibliografía

African Development Bank Group [AfDB]. (9 jun. 2011). AfDB Signs Multi-Million Cooperation Agreements with China and Brazil. *Afdb.org*. Revisado el 9 de mayo de 2021 en: [https://www.afdb.org/fr/news-and-events/afdb-signs-multi-million-cooperation-agreements-with-china-and-brazil-8144#:~:text=AfDB%20Signs%20Multi%20Million%20Cooperation%20Agreements%20with%20China%20and%20Brazil,-09%2Djuin%2D2011&text=The%20African%20Development%20Bank%20\(AfDB,regional%20member%20countries%20\(RMCs\).](https://www.afdb.org/fr/news-and-events/afdb-signs-multi-million-cooperation-agreements-with-china-and-brazil-8144#:~:text=AfDB%20Signs%20Multi%20Million%20Cooperation%20Agreements%20with%20China%20and%20Brazil,-09%2Djuin%2D2011&text=The%20African%20Development%20Bank%20(AfDB,regional%20member%20countries%20(RMCs).)

Akhand, H. y Gupta, K. (2002). *Foreign Aid in the Twenty-First Century*. Nueva York, Estados Unidos: Springer Science+Business Media. Pp. 1-69.

Agudelo, J. (Ed). (2012). *Debates sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Bogotá, Colombia: Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo.

Arreguín-Toft, I. y Mingst, K. (2017). *Essentials of International Relations*. Canada: W.W. Norton & Company, Inc. Pp. 70-95, 109-118, 140-150.

Axelrod, R. (2004). *La complejidad de la cooperación: Modelos de cooperación y colaboración basados en los agentes*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A.

Ayllón, B. (2013). *LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR ¿Subversión o adaptación de la cooperación internacional?*. Quito, Ecuador: Editorial IAEN.

Banco de China, (4 mayo 2021). Export Buyer's Credit. www.boc.cn. Revisado el 4 de mayo de 2021 en: https://www.boc.cn/EN/cbservice/cb2/cb22/200806/t20080630_1324061.html

Banco Mundial. (2020). El Grupo Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). www.bancomundial.org. Consultado el 4 de septiembre de 2020 en: <https://www.bancomundial.org/es/about/history/the-world-bank-group-and-the-imf>

Barnett, M. y Finnemore, M. (2004). *Rules for the world: international organizations in global politics*. Nueva York, Estados Unidos: Cornell University Press.

_____(1999). The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. *International Organization*. 53(4), 699-732. Revisado el 24 de Mayo de 2020 en: <https://www.jstor.org/stable/2601307?seq=1>

Bergamaschi, I. y Soulé-Khondou, F. (2016). Los emergentes del sur ante la gobernanza mundial de la ayuda al desarrollo: estrategias reformadoras, rivalidades y tentativas. *Foro Internacional*. 56 (223). Pp. 82-19. Revisado el 6 de abril de 2021 en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185013X201600010002

Bottelier, P. (2011). China and the World Bank: How a Partnership Was Built. *Stanford Center for International Development*. Working Paper No. 277. Revisado el 6 de abril de 2021 en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10670560.701194475>

Bracho, O. (2018). El CAD y China: origen y fin de la ayuda al desarrollo. *Revista CIBOD d'Afers Internacionals*. Consultado el 20 de febrero de 2020 en: <https://www.jstor.org/stable/26562633>

Bräutigman, D. (2011). China in Africa: What Can Western Donors Learn?. Norfund, *Norwegian Investment Fund for Developing Countries*. Consultado el 8 de febrero de 2020 en: https://www.norfund.no/archive/Bilder/Publications/Norfund_China_in_Africa.pdf

_____(2010). China, Africa and the International Aid Architecture. Working Papers Series N° 107, *African Development Bank*. Consultado el 6 de febrero de 2020 en <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/WORKING%20107%20PDF%20E33.pdf>

_____(2009). *The Dragon's Gift: The real story of China in Africa*. Nueva York, Estados Unidos: Oxford University Press

Buchanan, A. y Keohane, R. (2006). The Legitimacy of Global Governance Institutions. *Ethics & International Affairs*, 20(4). 405-437. Revisado el 23 de junio de 2020 en: <https://www.semanticscholar.org/paper/The-Legitimacy-of-Global-Governance-Institutions-Buchanan-Keohane/3ffe72ff274976eb18a906534f3ba4eb42fd248e>

Chin, G. (2012). Two-Way Socialization: China, the World Bank, and Hegemonic Weakening. *The Brown Journal of World Affairs*. 19(1). Pp. 211-230. Revisado el 9 de mayo en: <https://www.jstor.org/stable/24590939?seq=1>

Comisión Europea (2021). Restrictive measures (sanctions). *ec.europa.eu*. Revisado el 15 de marzo de 2021 en: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/restrictive-measures-sanctions_en

Consejo de Estado de la República Popular China [Consejo de Estado RPC]. (10 jul. 2014). China's Foreign Aid (2014). *english.www.gov.cn*. Revisado el 2 de mayo de 2021 en http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2014/08/23/content_281474982986592.htm

Copper, J. (2016a). *China's Foreign Aid and Investment Diplomacy, Volume I: Nature, Scope and Origins*. Estados Unidos, Nueva York: Palgrave Macmillan.

_____(2016b). *China's Foreign Aid and Investment Diplomacy, Volume II: History and Practices in Asia 1950-Present*. Estados Unidos, Nueva York: Palgrave Macmillan.

_____(2016c). *China's Foreign Aid and Investment Diplomacy, Volume III: Strategy beyond Asia and Challenges to the United States and the International Order*. Estados Unidos, Nueva York: Palgrave Macmillan.

Crawford, G y Kacarska, S. (2017). Aid sanctions and political conditionality: Continuity and change. *Journal of International Relations and Development*. Pp. 184-219. Consultado el 15 de septiembre en: <https://link.springer.com/article/10.1057/s41268-017-0099-8>

Crawford, G. (2001). *Foreign Aid and Political Reform; a Comparative Analysis of Democracy Assistance and Political Conditionality*. Nueva York, Estados Unidos: Palgrave Macmillan.

De Haan, A. y Warmerdam, W. (2011). New Donors and Old Practices: Does the Rise of China Challenge Aid Effectiveness?. *Institute of Social Studies*. Revisado el 08 de mayo de 2021 en: <https://www.semanticscholar.org/paper/New-Donors-and-Old-Practices%3A-Does-the-Rise-of-Aid-Warmerdam-Haan/80d6ce28a18b8552eb889b5825250260555519cb>

De Haan, A. (2009). *How the aid industry works: an introduction to international development*. Estados Unidos: Kumarian Press.

Del Biondo, K. (2011). EU Aid Conditionality in ACP Countries: Explaining Inconsistency in EU Sanctions Practice. *Journal of Contemporary European Research*. 7(3). Pp. 380-395. Revisado el 20 de mayo de 2021 en: https://www.researchgate.net/publication/315998915_La_Cooperacion_Sur-Sur_y_Triangular_subversion_o_adaptacion_de_la_cooperacion_internacional_Bruno_Ayllon/references

Dreher, A. Et als (2017). Aid, China, and Growth: Evidence from a New Global Development Finance Dataset. AidData Working Paper #46. Williamsburg, VA: AidData. Revisado el 28 de abril en <https://www.aiddata.org/data/chinese-global-official-finance-dataset>

Dominguez, R, y Rodríguez, G. (2017). *Historía de la Cooperación Internacional desde una perspectiva Crítica*. Baraquilla, Colombia: Uniautonoma.

Easterly, W. (2006). *The White man's burden: why the West's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*. Nueva York, Estados Unidos: The Penguin Press.

Eyben, R. y Savage, L. (2013). Emerging and Submerging Powers: Imagined Geographies in the New Development Partnership at the Busan Fourth High Level Forum. *The Journal of Development Studies*. 49(4). Pp. 457-469.

Flores, F, R. (2014). La transformación de China en la cooperación internacional para el desarrollo como elemento de su estrategia de posicionamiento global. [Tesis de Maestría, Instituto Mora]. Repositorio académico del Instituto Mora <https://mora.repositorioinstitucional.mx/jspui/browse?type=title>

Finnemore, M. (1996). Norms, culture, and world politics insights from sociology's institutionalism. *International Organization*. 50(2). 325-347. Revisado el 5 de junio de 2020 en: <https://www.jstor.org/stable/2704081>

Fondo Monetario Internacional [FMI]. (2021). IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors. Revisado el 25 de mayo de 2021 en: <https://www.imf.org/en/About/executive-board/members-quotas>

_____ (2020). El FMI: Datos Básicos. www.imf.org. Revisado el 04 de septiembre de 2020 en: <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/IMF-at-a-Glance>

Fukuda-Parr, S. y Muchhala, B. (2019). The Southern origins of sustainable development goals: ideas, actors, aspirations. *World Development*. 126 (2020). Consultado el 29 de agosto de 2020 en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X19303547>

Furia, A. (2015). *The Foreign Aid Regime: Gift-Giving, States and Global Dis/Order*. Nueva York, Estados Unidos: Palgrave Macmillan.

Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Oxford, Reino Unido: Polity Press.

Gómez, M. y Sanahuja J. (1999). *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*. Madrid, España: CIDEAL.

Gould, H. (Ed.). (2017). *The art of world making: Nicholas Greenwood Onuf and His Critics*. Nueva York, Estados Unidos: Roudledge Taylor & Francis Group. Pp. 1-17, 113-126, 175-212, 227-236.

Grannath, L. (2016). The rise of China: Competing or complementary to DAC aid flows in Africa?. School of Business, Economics and Law at University of Gothenburg. Revisado el 04 de mayo de 2021 en: https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/47583/1/gupea_2077_47583_1.pdf

Grimm, S. (2011). Transparency of Chinese Aid: An analysis of the published information on Chinese external financial flows. *Centre for Chinese Studies*. <https://www.die-gdi.de/en/others-publications/article/transparency-of-chinese-aid-an-analysis-of-the-published-information-on-chinese-external-financial-flows/>

Grieco, J. (1988). Anarchy and the limits of Cooperation: A realistic critique of the newest Liberal Institutionalism. *International Organizations*.. 42(3). 485-507. Revisado el 29 de diciembre de 2020 en: https://www.academia.edu/4829933/Anarchy_and_the_Limits_of_Cooperation_A_Realist_Critique_of_the_Newest_Liberal_Institutionalism_Author

Han, C. (2016). Trilateral Cooperation with China: Sharing China's Development Experience through Innovative Partnerships. *United Nations Development Program*. Revisado el 11 de mayo de 2021 en https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/Discussion%20Paper_Trilateral%20Cooperation%20with%20China.pdf

Hasenclever, A. et als. (1997). *Theories of International Regimes*. Reino Unido, Londres: Cambridge University Press.

Hoang Tien, N. (2019). AIIB as a Challenger for the WB and the IMF. *American International Journal of Business Management*. 2(10). Pp. 62-68. Revisado el 11 de abril de 2021 en https://www.aijbm.com/wp-content/uploads/2019/10/G210_6268.pdf

Horta, K. y Wang, W. (22 oct. 2020). The AIIB's Transparency Deficit. *www.project-syndicate.org*. Revisado el 09 de mayo de 2021 en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/asian-infrastructure-investment-bank-environmental-social-risks-by-korinna-horta-and-wawa-wang-2020-10>

Keohane, R. (2002). *Power and Governance in a Partially Globalized World*. Londres, Reino Unido: Routledge.

_____(1988). International Institutions Two Approaches. *International Studies Quarterly*. 32(4). 379-396. Revisado el 28 de mayo de 2020 en: <https://www.jstor.org/stable/2600589?seq=1>

_____(1984). *After Hegemony Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Nueva Jersey, Estados Unidos: Princeton University Press.

_____(1982) The demand for international regimes. *International Organization*. 36(2). 325-355. Revisado el 6 de junio de 2020 en: <https://www.semanticscholar.org/paper/The-demand-for-international-regimes-Keohane/7818d06f554fda561d9e109455c5316d36ac21dc>

Kerry, B. (2018). *The World according to Xi: Everything you need to know about China*. Estados Unidos, Nueva York: I.B. Tauris.

Kessler, O. et als. (Eds.). (2010). *On Rules, Politics and Knowledge Friedrich Kratochwil, International Relations and International Affairs*. Nueva York, Estados Unidos: Palgrave MacMillan. Pp. 115-226.

Klingebiel, S. et als. (2016). *The Fragmentation of Aid: Concepts, Measurements and Implications for Development Cooperation*. Nueva York, Estados Unidos: Palgrave Macmillan. Pp. 1-247.

_____(2014). *Development Cooperation: Challenges of the New Aid Architecture*. Nueva York, Estados Unidos: Palgrave Macmillan.

Krasner, S. y Webb, M. (1989). Hegemonic Stability Theory: An Empirical Assessment. *Review of International Studies*, 15(2), 183-198. Revisado el 5 de diciembre de 2020 en <http://www.jstor.org/stable/20097178>

Krasner, S. (1985). *Structural Conflict: The Third World against Global Liberalism*. California, Estados Unidos: University of California Press. Pp. 1-175, 267-315.

Kratochwil, F. (1989). *Rules, norms and decisions: in the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs*. Nueva York: Estados Unidos: Cambridge University Press. Pp. 1-95, 249-263.

Kubálková, V. et als. (Eds.).(2015). *International relations in a constructed world*. Nueva York, Estados Unidos: Routledge Taylor & Francis Group. Pp. 79-113

Lemus, D. (2018). La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) como una práctica hegemónica (1945-2000). *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. (120). Pp. 29-50. Revisado el 18 de agosto de 2020 en: https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/120/la_ayuda_oficial_al_desarrollo_aod_como_una_practica_hegemonica_1945_2000

López, C. L. (2012). La inclusión de donantes no-CAD en la evolución del Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda (2003-2012) [Tesis de Maestría, Instituto Mora]. Repositorio académico del Instituto Mora <https://mora.repositorioinstitucional.mx/jspui/browse?type=title>

Mallet, R. y Summer, A. (2013). *The Future of Foreign Aid: Development Cooperation and the New Geography of Global Poverty*. Nueva York, Estados Unidos: Palgrave Macmillan.

Michalopoulos, C. (2017). *Aid, Trade and Development: 50 years of globalization*. Nuevo York, Estados Unidos: Palgrave Macmillan. Pp. 1-207.

Ming, W. (2016). *The Asian Infrastructure Investment Bank: The Construction of Power and the Struggle for the East Asian International Order*. Estados Unidos, Nueva York: Palgrave Macmillan

Momani, B. (2015). China at the IMF. En Lombardi, D. y Wang H. (Ed.).(2015). *Enter the dragon: China in the International Financial System*. Ontario, Canada: Centre for International Governance Innovation.

Morgenthau, H. (1948). *Politics among Nations: The struggle for power and peace*. Nueva York, Estados Unidos: Alfred A. Knopf Inc. Pp. 13-68.

Neumayer, E. (2005). *The Pattern of Aid Giving, The impact of good governance on development assistance*. Nueva York, Estados Unidos: Routledge Taylor & Francis Group.

Nielsen, R. (2013). Rewarding Human Rights? Selective Aid Sanctions against Repressive States. *International Studies Quarterly*. 57. Pp. 791-803. Consultado el 17 de septiembre en: <http://www.mit.edu/~rnielsen/isqu12049.pdf>

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico [OCDE], (2021a). DAC List of ODA Recipients. Consultado el 25 de mayo de 2021 en <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-financestandards/daclist.htm>

_____(2021b). The China-DAC Study Group. *oecd.org*. Consultado el 12 de mayo de 2021 en: <https://www.oecd.org/dac/china-dac-study-group.htm>

_____(2020a). DAC Glossary of Key Terms and Concepts. Consultado el 20 de agosto de 2020 en: <https://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm>

_____(2020b). Total flows by donor (ODA + OOF + Private) [DAC1]. Consultado el 1 de septiembre de 2020 en: <https://stats.oecd.org/>

_____(2019). Development Co-operation Report 2019: A FAIRER, GREENER, SAFER TOMORROW. Consultado el 19 de Agosto de 2020 en: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9a58c83f-en/index.html?itemId=/content/publication/9a58c83f-en>

_____(2006). DAC in Dates: The History of OECD's Development Assistance Committee. Consultado el 6 de febrero de 2020 en: <http://www.oecd.org/dac/1896808.pdf>

_____(1996). *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*. Consultado el 27 de agosto de 2020 en: <https://www.oecd.org/dac/2508761.pdf>

Ohashi, H. y Shimomura, Y. (Ed.). (2013). *A Study of China's Foreign Aid: An Asian perspective*. Estados Unidos, Nueva York: Palgrave Macmillan

Onuf, N. (2013). *Making sense, making worlds: constructivism in social theory and international relations*. Nueva York, Estados Unidos: Routledge Taylor & Francis Group.

_____(1994). The Constitution of International Society. *European Journal of International Law*. 5(1). 1-19. Revisado el 25 de mayo de 2020 en: <https://academic.oup.com/ejil/article-abstract/5/1/1/501113>

_____(1989). *World of our making: rules and rule in social theory and international relations*. Carolina del Sur, Estados Unidos: University of South Carolina Press.

Perroulaz, G. (2010). Evolutions et enjeux de la coopération internationale au développement. *Revue Internationale de politique de développement*. <http://doi-org.ezscd.univ-lyon3.fr/10.4000/poldev.124>

Prado, J. (2016). La gobernanza de la cooperación Sur-Sur. Condicionantes, logros y desafíos desde una perspectiva latinoamericana. En Soares, M. et als (Ed.), *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina* (pp.41-66). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

Quadir, F. (2013). Rising Donors and the New Narrative of 'South-South' Cooperation: what prospects for changing the landscape of development assistance programmes. *Third World Quarterly*. 34(2). Pp. 321-338. Revisado el 18 de Agosto de 2020 en: <https://dx.doi.org/10.1080/01436597.2013.775788>

Reus-Smit, C. y Wheeler N. (Eds). (2010). *Who Governs the Globe?*. Nueva York, Estados Unidos: Cambridge University Press.

Reuters (11 abril 2020). China-led AIIB will be lean, clean and green – official. *Reuters.com*. Revisado el 09 de mayo de 2021 en: <https://www.reuters.com/article/uk-asia-aiib-idUKKBN0N302D20150412?edition-redirect=uk>

Riddell, R. (2014). Does foreign aid really work?. *Oxford Policy Management*. Revisado el 04 de mayo de 2020 en <https://devpolicy.org/2014-Australasian-Aid-and-International-Development-Policy-Workshop/Roger-Riddell-Background-Paper.pdf>

Rittberger, V. y Zürn, M. (1991). Regime Theory: Findings from the Study of "East-West Regimes". *Cooperation and Conflict*, 1(26), 165-185. Revisado el 14 de diciembre en: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/001083679102600401#articleCitationDownloadContainer>

Rogerson, A. et als. (2004). The International Aid System 2005-2010: Forces For and Against Change. *Overseas Development Institute*. Revisado el 25 de abril de 2020 en: <https://www.odi.org/publications/1375-international-aid-system-2005-2010-forces-and-against-change>

Rotberg, R. (Ed.). (2008). *China into Africa: Trade, Aid, and Influence*. Estados Unidos, Washington D.C.: Brookings Institution Press.

Ruipeng, M. (2020). China's Growing Engagement with the UNDS as an Emerging Nation: Changing Rationales, Funding Preferences and Future Trends. *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik*. Revisado el 11 de mayo de 2021 en: https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_2.2020.pdf

Stojkovic, R. (2016). The New Development Bank BRICS. *Bankarstvo* 45(2), pp. 76-91. Revisado el 30 de abril de 2021 en: https://www.researchgate.net/publication/305629317_The_new_development_bank_BRICS

Sundsquit, J. (2021). Bailouts from Beijing: How China functions as an alternative to the IMF. *Boston University: Global Development Center*. Working Paper 015. Revisado el 2 de mayo de 2021 en: <https://www.bu.edu/gdp/2021/03/08/bailouts-from-beijing-how-china-functions-as-an-alternative-to-the-imf/>

Tassara, C. (2013). *Teorías y prácticas de cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Ediciones UNAULA.

Torres, S. (2020). *Asian Infrastructure Investment Bank and the New Development Bank: Paradigm Shift or Rehashing Corporate-led Development?*. Quenzon, Filipinas: The Reality of Aid Network y CSO Partnership for Development Effectiveness.

Tres, J. (2013). El surgimiento de la cooperación Sur-Sur. Hacia un nuevo ecosistema de cooperación para el desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo. Revisado el 18 de agosto de 2020 en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-surgimiento-de-la-cooperaci%C3%B3n-Sur-Sur-Hacia-un-nuevo-ecosistema-de-cooperaci%C3%B3n-para-el-desarrollo.pdf>

Van der Veen, M. (2011). *Ideas, Interests and Foreign Aid*. Nueva York, Estados Unidos: Cambridge University Press.

Waltz, K. (2001). *Man, the state, and war: a theoretical analysis*. Nueva York, Estados Unidos: Columbia University Press.

_____(1979). *Theory of International Politics*. California, Estados Unidos: Addison-Wesley Publishing Company.

Woodward, R. (2007). The Organization for Economic Co-operation and Development: Meeting the Challenges of the Twenty-First Century. En Lee, S. y McBride, S. (Ed). *Neo-liberalism, State Power and Global Governance* (pp. 231-244). Dordrecht, Países Bajos: Springer.

World Economic & Social Survey. (2015). History, impact and outline of lessons of MDGs. Organización de las Naciones Unidas. Revisado el 27 de Agosto de 2020 en: <https://wess.un.org/archive/2015/chapters/intellectual-and-institutional-background/index.html>

Young, O. (1982). Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes. *International Organization*, 36(2), 277-297. Revisado el 6 de enero de 2021 en: <http://www.jstor.org/stable/2706523>

Zehfuss, M. (2004). *Constructivism in International Relations*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press. Pp. 1-84.

Zhang, Y. (2015). China's Engagement in International Development Cooperation: The State of the Debate. Institute of Development Studies and Tsinghua University. Revisado el 05 de mayo de 2021 en: <https://www.u4.no/publications/china-and-global-integrity-building-challenges-and-prospects-for-engagement.pdf>

Zhou, H. (Ed.). (2017). *China's Foreign Aid: 60 years in retrospect*. Beijing, China: Springer.