

El CAD y China: origen y fin de la ayuda al desarrollo

The DAC and China: the origins and end of development assistance

Gerardo Bracho

Diplomático (México); investigador experto asociado, Centro para la Investigación de la Cooperación Global, Universidad de Duisburg-Essen (Alemania). *Gbracho@sre.gob.mx*

Resumen: Este artículo explora, desde una perspectiva histórica, las relaciones entre el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y China. Para ello, aborda la génesis y contenido del «paradigma altruista» del CAD y del «paradigma realista» chino, destacando sus diferencias. Asimismo, analiza los esfuerzos y el fracaso del CAD por cooptar a China en la agenda de la ayuda efectiva: mientras China no se asume como donante –evocando su identidad del Sur–, el CAD se resiste a reconocer a China como cooperante con responsabilidades diferenciadas. Posteriormente, el artículo ilustra cómo, para sobrevivir a una «competencia desleal», el CAD adopta elementos de China y del Sur en su narrativa y en sus prácticas de cooperación. Por último, examina el cambio en China hacia una política exterior más asertiva y la dinámica de las relaciones entre el CAD y China, entre competencia y convergencia, en un contexto internacional incierto

Palabras clave: Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), China, cooperación Sur-Sur, Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)

Abstract: This paper explores the relations between the Development Assistance Committee (DAC) and China from a historical perspective. To do this it addresses the genesis and content of DAC's "altruistic paradigm" and China's "realist paradigm", highlighting their differences. It also analyses DAC's efforts and failure to co-opt China into the effective aid agenda: while China refuses to become a donor – citing its Southern identity – the DAC is resistant to recognising China as a co-operator with different responsibilities. The paper goes on to illustrate how, in order to survive "unfair competition", the DAC incorporates elements from China and the South into its narrative and cooperation practices. Lastly, China's move towards a more assertive foreign policy is explored along with the dynamic of relations between the DAC and China – between competition and convergence – in an uncertain international context.

Key words: Development Assistance Committee (DAC), China, South-South cooperation, official development assistance (ODA)

Las opiniones expresadas en este artículo son responsabilidad del autor y no deben atribuirse al Gobierno mexicano. El autor quiere agradecer a los dos revisores anónimos sus atinados comentarios, a Richard Carey sus conversaciones sobre China y a Elizabeth Amann su infinito apoyo.

En 1978, China comenzó su transición hacia una economía de mercado y su ascenso hasta convertirse en la superpotencia económica y política que es hoy en día. Desde los inicios de este proceso, la tesis dominante en círculos occidentales ha sido que China solo podría avanzar de manera sostenida por medio de reformas liberales, tanto económicas como políticas; es decir, que solo llegaría a convertirse en una potencia si copiaba a Occidente y se integraba en el régimen internacional de la posguerra. Cuarenta años después, esta visión *optimista* yace en ruinas (véanse Campbell y Ratner, 2018 y Daly y Rojansky, 2018). A regañadientes, el pensamiento liberal dominante ha tenido que reconocer la existencia de un *modelo chino* alternativo que ha progresado sin tener que *occidentalizarse*¹. Así, mientras el populismo cuestiona el orden liberal *desde dentro*, el modelo chino lo cuestiona *desde fuera*.

En ese contexto, la problemática del impacto de China en la «agenda suave» de la cooperación internacional al desarrollo ha seguido, en términos generales, la misma narrativa. Cuando a principios de este siglo China comenzó a intensificar su oferta de ayuda, se esperaba que –como habían hecho otros «donantes emergentes» en el pasado– con el tiempo adoptase la filosofía y las probadas prácticas del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), el club de donantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y principal arquitecto del paradigma de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) de posguerra. Pero China se ha resistido a adoptar el paradigma del CAD; y mientras, los miembros del CAD –en buena medida como respuesta a la competencia china– están cuestionando su propia narrativa y adoptan fórmulas y prácticas chinas. Así, el *cooptador* está siendo cooptado. El resultado: una rápida erosión del paradigma de la CID que emergió en la posguerra.

Desde una perspectiva histórica, este artículo explora las relaciones entre el CAD y China. En un primer momento, aborda la génesis y contenido del «paradigma altruista» del CAD y del «paradigma realista» de China². El uso de estos adjetivos de trabajo es relativo, ya que no conlleva un juicio normativo, sino que trata de resaltar la diferencia sin sugerir que los miembros del CAD descuiden sus intereses o que China no contemple más que los suyos. En un segundo momento, el artículo analiza los esfuerzos infructuosos del CAD por dialogar con y cooptar a China, sobre todo en la agenda de la efectividad de la ayuda. En un tercer momento, ilustra

-
1. El intelectual británico Martin Jacques (2012) desarrolló esta tesis que iba a contracorriente del pensamiento dominante.
 2. Otros autores caracterizan al paradigma del CAD como de «caridad», que aquí se toma como sinónimo de altruismo (Saidi y Wolf, 2011; Lin y Wang, 2017).

cómo ha sido el CAD el que ha venido integrando rasgos del paradigma chino a su narrativa/prácticas y, por último, el artículo cierra con unas breves conclusiones.

EL CAD: orígenes y construcción de un «paradigma altruista» de ayuda al desarrollo

El origen del CAD³ se remonta al año 1959, cuando Estados Unidos se propuso crear un «Grupo de Ayuda al Desarrollo» (DAG, por sus siglas en inglés) que luego se integraría, en 1961, a la recién creada OCDE como uno de sus principales comités. La potencia norteamericana aspiraba a que el DAG *coordinase* la ayuda occidental para enfrentar mejor la «ofensiva económica del bloque sino-soviético» con la que los herederos de Stalin buscaban ganarse a los países del incipiente Tercer Mundo (Berliner, 1958; US Department of State, 1958). Tenía además un interés macroeconómico inmediato: revertir el déficit en su balanza de pagos (el primero desde el fin de la guerra), que había surgido sobre todo por su copiosa *ayuda militar*. En este contexto, el presidente Dwight D. Eisenhower presionó a sus aliados para que contribuyesen más con los costos de contener la amenaza soviética, incluso con la ayuda al desarrollo. Los que tenían colonias, por lo general, ya ofertaban suficiente *ayuda*; pero este no era el caso de aquellos que no tenían presuntas «responsabilidades de ultramar», en particular Alemania, por aquel entonces el principal acreedor mundial. El DAG serviría, de esta manera, para repartir mejor la *carga* de la ayuda entre los aliados (*burden sharing*).

Aunque surgió en un principio con un objetivo político, el DAG pronto asumió también una agenda técnica orientada a destilar *buenas prácticas* en materia de ayuda al desarrollo. Para distribuir mejor la *carga* de la misma, se requería un mapeo inicial de la situación (quién hacía qué), lo que a su vez reclamaba definiciones sobre cuáles eran los «países en desarrollo» y sobre en qué consistía la «ayuda al desarrollo». Respecto a la primera de estas definiciones, el DAG asumió como propia la lista ad hoc de Naciones Unidas de países en desarrollo, de la que excluyó a los países *pobres* del bloque sino-soviético (UN, 1957). En 1980, ya disuelto este

3. Esta sección se basa en una revisión de la historia del Grupo de Ayuda al Desarrollo (DAG) que presenté en el simposio sobre el 50 aniversario del CAD (Bracho, 2011), así como en la reedición de ese trabajo que incluye una investigación histórica original sobre el origen de la AOD que publicará en breve el Instituto Alemán de Desarrollo.

bloque debido a la ruptura entre los gigantes comunistas, el CAD sumó a China a su lista de *países receptores*. Después del fin de la Guerra Fría, este órgano adoptó la tipología del Banco Mundial de países en desarrollo, basada en el PIB per cápita que, si bien hoy es cuestionada en instituciones tan diversas como la ONU y la OCDE, subsiste hasta la fecha. Sobre la lógica de esta lista, el CAD contribuyó a construir el paradigma binario de CID de la posguerra, el cual reconoce dos tipos de países: los desarrollados (el Norte), con la *responsabilidad* de ofrecer ayuda, y aquellos en desarrollo (el Sur), con el *derecho* a recibirla. En esta lógica, al cruzar el umbral de lo que se consideraba desarrollo, los receptores estarían listos para convertirse en *donantes* y, a la larga, ingresar en el CAD⁴.

En contraste, el DAG/CAD batalló mucho para llegar a una definición de «ayuda al desarrollo». Tomó como punto de partida un informe de 1957 de la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE)⁵ sobre *contribuciones* de países miembros y asociados al «desarrollo económico de áreas subdesarrolladas»; a estas contribuciones las definía como «transacciones» que representaban una «adición neta a los recursos de las áreas en desarrollo», esto es, por encima de lo que estas podían obtener por vía del comercio (OEEC, 1957). Esta *definición amplia* abarcaba desde cooperación técnica, donaciones (*grants*) y préstamos, hasta recursos privados como inversión extranjera directa e indirecta, con la única condición de que esas *adiciones netas* lo fuesen por un período mínimo de cinco años; todo ello bajo la lógica de que de una u otra manera todas estas transacciones «contribuían al desarrollo». A finales de los años cincuenta, los flujos de comercio e inversión extranjera, sobre todo los provenientes de Europa, aún no se habían recuperado de la Gran Depresión y de la Segunda Guerra Mundial; por lo que, dada la escasez de recursos, resultaba natural para la OECE sumarlos para documentar cómo sus miembros *contribuían* al desarrollo. Por otra parte, en 1958, Naciones Unidas había publicado su propio primer mapeo de «ayuda internacional a países en desarrollo», bajo una definición de ayuda que incluía solo *transferencias concesionales* del sector público en términos de donaciones, cooperación técnica y préstamos a largo plazo (UN, 1957)⁶. A diferencia de la OECE, Naciones Unidas excluía las actividades del sector privado pero, a cambio, no subrayaba el *objetivo de la ayuda* como sí lo hacía

4. Este camino lo han seguido solo un puñado de países como Grecia, Portugal, España y, más recientemente, Corea del Sur e Islandia; estos países fueron considerados «en desarrollo» en su momento y después de *graduarse* ingresaron en el CAD (Bracho, 2015: 12-13).

5. La OECE fue la organización antecesora de la OCDE que agrupaba a los países europeos que se beneficiaron del Plan Marshall. Estados Unidos y Canadá participaban como miembros asociados, pero se sumaron a la OCDE como miembros plenos.

6. Su concesionalidad emanaba de su período de vencimiento mayor a cinco años, no de sus tasas de interés.

la OECE (es decir, *contribuir* al desarrollo). Ambas excluían expresamente la ayuda militar. La OECE optaba por una definición amplia que enfatizaba el *impacto* de las transferencias sobre el desarrollo económico del país receptor. Naciones Unidas, en cambio, excluía actividades privadas orientadas por definición al beneficio del donante y se concentraba en transferencias *altruistas* que enfatizaban el *esfuerzo* (presupuestal) del donante.

Los miembros de la OECE quedaron, por lo general, satisfechos con el informe de 1957 y sus definiciones, aunque por razones políticas y la debilidad de ciertos datos decidieron no publicarlo. Así que, dos años después, cuando el DAG requirió un mapeo de «ayuda o asistencia», al Secretariado de la OECE, que estaba al servicio de este nuevo grupo de donantes, le resultó fácil *actualizar* el informe anterior, simplemente redefiniendo «contribuciones» como «ayuda». Estados Unidos, sin embargo, objetó este *quid pro quo*; tenía varias razones para favorecer la definición de Naciones Unidas, aunque añadiendo la «contribución al desarrollo» enfatizada por la OECE. En primer lugar, porque se podría repartir más claramente la *carga* de la ayuda si esta se definía como una *carga presupuestaria*, medible y comparable internacionalmente, que los donantes pudieran comprometerse a asumir. En segundo lugar, porque, si Estados Unidos aventajaba a los otros miembros del DAG en montos de todo tipo de transferencias a países en desarrollo, lo hacía aún más en el rubro de transferencias concesionales del sector público. En tercer lugar, porque la definición de ayuda como *esfuerzo* del donante coincidía con la acepción cotidiana del término como acción *altruista* y con la visión del «punto 4» del discurso de inauguración del presidente Truman en 1949 –el manifiesto fundador de la política de ayuda norteamericana–. En cuarto lugar, porque el impacto positivo sobre el desarrollo de estas transferencias era en principio mayor que el de las inversiones privadas, que no siempre fomentaban el desarrollo⁷. Por último, porque al considerar la ayuda como un *esfuerzo* del donante en *beneficio* del receptor, se ponía un dique al uso de la ayuda para favorecer los intereses políticos y/o económicos del donante; lo que además contribuía a combatir los desequilibrios en las balanzas nacionales de pagos, otro de los objetivos norteamericanos al crear el DAG. Esto último era clave: Estados Unidos buscaba encuadrar el incipiente régimen de la ayuda occidental en el régimen liberal de reglas para regular la competencia intercapitalista que había emanado de Bretton Woods y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), y que luego la incipiente OCDE, que alojaría al propio CAD, extendería a otros nuevos campos más allá del comercio y

7. En el «punto 4» de su discurso, Truman había hecho el siguiente comentario retórico pero revelador: «El viejo imperialismo –la explotación por la ganancia extranjera– no tiene lugar en nuestros planes».

las finanzas. De esa manera se mantenía la cohesión de los miembros del DAG y se combatía más eficazmente al comunismo.

Estados Unidos no impuso su visión de inmediato. Excepto Francia, los otros miembros del DAG contribuían poco al desarrollo, y lo hacían con flujos que no encajaban en la visión norteamericana de *ayuda al desarrollo*. Incluso el Reino Unido, potencia imperial, aportaba mayormente capital privado, mientras que los gobiernos de Alemania y Japón *contribuían* prácticamente solo con «reparaciones de guerra» (difíciles de pasar como contribuciones o ayuda) y con subsidios a sus exportaciones que distorsionaban los mercados. En estas condiciones, Estados Unidos logró parar la intentona del Secretariado de la OEEC de pasar *contribuciones* como si fuesen *ayuda*; en efecto, el primer mapeo que a la postre publicó el DAG (y otros que le siguieron) se basa en *contribuciones*, no en *ayuda* (OEEC, 1961). Pero pasaría todavía casi una década de negociaciones, ya en el marco del CAD, hasta que, en 1969, la visión original de Estados Unidos cristalizase en el concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), que con pocas modificaciones ha sobrevivido hasta la actualidad⁸. En términos generales, la AOD —la base del paradigma del CAD— se define como flujos concesionales generados por entes oficiales cuyo *objetivo primario* es promover el desarrollo. Esta es una definición anclada en el *esfuerzo* del donante oficial, pero sin descuidar por completo el impacto. No sugiere, por otra parte, que se trate de una actividad enteramente altruista —y de ahí que detrás del objetivo primario de apoyar el desarrollo pueda haber otros—. Pero sí 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. En esta visión se busca insular a la AOD de actividades y flujos privados en busca de beneficio.

La definición de AOD encarna, así, una visión *altruista* de ayuda al desarrollo Norte-Sur. Aunque ello no implica que, en la práctica, los miembros del CAD se hayan ajustado a ella. Entre el ideal, que emana de esa visión, y las prácticas de los miembros del CAD, se interpusieron realidades e intereses que pueden verse como obstáculos para la cristalización de ese ideal. El primero fue la Guerra Fría, que canalizó mucha ayuda a élites cleptómanas pero *aliadas*. El esfuerzo del donante estaba ahí, pero socavaba el desarrollo. El fin de la Guerra Fría dio paso a un segundo obstáculo: el condicionamiento de la AOD a la aplicación de las políticas

8. Si bien Estados Unidos impuso su visión, para entonces había abandonado lo que en su momento había sido el principal motivo para crear el DAG/CAD: lograr una distribución «más equitativa» de la carga de la ayuda. Las Naciones Unidas se habían apropiado de esta agenda centrada en la demanda de que los países ricos debían transferir el 0,7% de su PIB a los países pobres. Resulta irónico que desde hace años Estados Unidos se oponga a esta agenda.

del Consenso de Washington (FMI y Banco Mundial), que favorecían sobre todo a los intereses económicos de las multinacionales de los países donantes, y que –por decir lo menos– poco contribuyeron al desarrollo (Glennie, 2008; Lin y Wang, 2017). Los pocos países que emergieron del subdesarrollo en las últimas décadas (todos «tigres asiáticos», incluida China) lo hicieron aprovechando las oportunidades que abría la globalización, pero siguiendo políticas mercantilistas y evadiendo el *Consenso* y sus normas (Amsden, 2007). Esto conecta con un tercer obstáculo: la insistencia de ciertos miembros del CAD (principalmente, Japón, Corea y Alemania) en seguir usando la AOD para apoyar sus exportaciones y, en general, sus intereses económicos.

El siglo XXI se abrió con una coyuntura promisoría para la CID y la AOD: empezó con los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) en 2000, siguió con el relanzamiento de la agenda del financiamiento al desarrollo concretado en el Consenso de Monterey (2002) y se coronó con la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda y la cumbre de Gleneagles (2005), en la que el G-8 se comprometió a multiplicar su AOD para África. En retrospectiva, con la Declaración de París, el CAD alcanza el mejor momento de su historia para desplegar la promesa de la AOD: apoyar el *desarrollo* del receptor sobre la base del *esfuerzo presupuestario* del donante (Bracho, 2015). Al mismo tiempo, sin embargo, en 2005 asomaban ya la cabeza China y otros donantes emergentes que contribuirían a sumir al CAD (y a la CID) en una crisis de la que no emerge. En esta perspectiva, el cénit significó también el comienzo del fin del paradigma tradicional de ayuda al desarrollo.

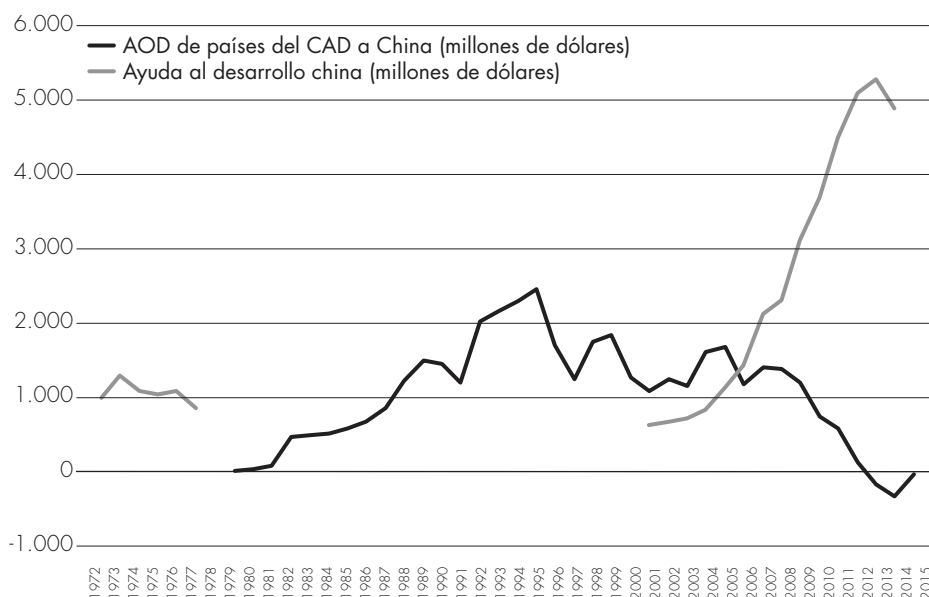
La definición de AOD encarna una visión altruista de ayuda al desarrollo Norte-Sur. Aunque ello no implica que, en la práctica, los miembros del CAD se hayan ajustado a ella. Entre el ideal, que emana de esa visión, y las prácticas de los miembros del CAD, se interpusieron realidades e intereses que pueden verse como obstáculos para la cristalización de ese ideal.

China y su «paradigma realista» de cooperación al desarrollo

Como ningún otro país, China ha tenido una identidad multifacética y cambiante en la agenda de la CID. En primer lugar, de 1950 a 1960, principalmente como *receptor* de ayuda soviética y, de forma secundaria, como *donante* de ayuda: primero a países comunistas y luego también a otros muchos

países del Tercer Mundo. En segundo lugar, de 1960 a 1978, al romper con la Unión Soviética, deja de recibir ayuda y queda solo como *donante*, generando montos importantes entre 1970 y 1976. En tercer lugar, de 1978 a 2000, cuando, en el contexto de su transición al capitalismo, sin dejar de otorgar, actuó principalmente como *receptor* de ayuda por parte de los miembros del CAD. En cuarto lugar, de 2000 a 2010, período en el que, sobre la base de su espectacular despegue económico, arrancó de nuevo como *donante* ascendente, al tiempo que la ayuda que recibía iba en descenso. En quinto lugar, de 2010 a 2017, cuando su ayuda se multiplicó hasta convertirse en uno de los principales donantes del globo, mientras que la ayuda que recibía iba desapareciendo sin que por ello perdiera su derecho a recibir AOD. Por último, podría identificarse una nueva fase a partir de octubre de 2017, con el XIX Congreso del Partido Comunista de China (PCCh), que lanzó una nueva y ambiciosa política exterior. La figura 1 ilustra la evolución de la ayuda que China dio y recibió de 1971 a 2015.

Figura 1. Ayuda que recibe y ofrece China (millones de dólares de 2016)



Nota: Se agradece el apoyo de Diana Oropeza en la construcción de la figura.

Fuente: Elaboración propia según datos de OECD International Development Statistics (<http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline.htm>) [Fecha de consulta: 12.12.17]; Kitano (2016) y OECD (1979).

China ha sido *donante* bajo circunstancias muy diferentes. Primero como país socialista con una economía centralmente planificada en dos momentos: como parte del *bloque sino-soviético* y luego fuera –y en buena medida en contra– de este bloque. Segundo, en cuanto país transitando al capitalismo de Estado. Tercero, como potencia mundial emergente. A pesar de estas diferencias sistémicas, China ha mantenido un perfil de donante bastante estable, tanto en la filosofía de su ayuda como en sus prácticas, si bien estas han evolucionado con el tiempo; un perfil que, como veremos, se distingue significativamente del perfil ideal del donante del CAD⁹.

A día de hoy, China subraya que su política de ayuda se funda en los cinco *principios de coexistencia pacífica* acordados con la India en 1954, que son a su vez base de la Declaración de Bandung (1955), evento fundador de la tradición de Cooperación Sur-Sur (CSS), entre países en desarrollo, en la que China juega un papel importante¹⁰. Se funda también en los ocho *principios de ayuda* que Zhou Enlai expuso en Malí en 1964. De este grupo de principios se extrae una narrativa coherente, no meramente retórica, que en buena medida ha guiado la cooperación de China desde sus orígenes. Dos documentos oficiales recientes, los *white papers* sobre la ayuda china de 2011 y 2014, reiteran la validez actual de estos principios (Information Office of the State Council of the People's Republic of China, 2011 y 2014). Para empezar, cuatro de los cinco principios de *coexistencia pacífica* se concentran en uno: *soberanía*. Este es el principio fundador de la República Popular China y en general del movimiento del Tercer Mundo integrado por países que emergieron de años de subyugación colonial o semicolonial. El PCCh considera que su logro central ha sido no tanto construir un «socialismo con características chinas» como rescatar a la milenaria civilización china de las décadas de humillación perpetradas por el imperialismo occidental y japonés (Xi, 2017). De esta valoración de la propia soberanía, el principio de que –a diferencia

9. Otros autores han explorado las diferencias entre la filosofía y la práctica del donante ideal del CAD y las de China. Este artículo se distingue por examinar esas diferencias a partir de las definiciones de ayuda construidas históricamente. Para dichos ejemplos, véanse: Bräutigam, 2011; Saidi y Wolf, 2011; Tortora, 2011; Trinidad, 2013; Gu, 2017; Lin y Wang, 2017.

10. La tradición de CSS se fue construyendo –sobre todo en el seno de Naciones Unidas– con una narrativa política que, si bien no subvertía la lógica binaria del paradigma de Cooperación Norte-Sur (CNS) de la CID, enfatizaba sus diferencias con esta. Si la CNS se justificaba como responsabilidad del Norte por haber explotado al Sur, la CSS era *voluntaria*; si la CNS era vertical, paternalista y altruista, la CSS era horizontal, igualitaria y en busca del beneficio mutuo. Si la CNS estaba sujeta a condiciones, la CSS respetaba la soberanía de los receptores, etc. (Bracho, 2015: 6-7). Para reflexiones recientes sobre la agenda actual de la CSS desde una perspectiva histórica, véanse Domínguez-Martín, 2015, 2016 y 2017; Gosovic, 2016; y Bockman, 2015.

de Occidente— China no interviene en los asuntos internos de otros países (principio 4 de Zhou Enlai) y por ende no *condiciona* su ayuda. La CID china se alinea así con una visión tradicional (*westfaliana*) de política exterior que contrasta con la que hoy defiende Occidente, la cual antepone los derechos humanos a la soberanía. El *white paper* de 2014 reitera con fuerza esta visión.

El respeto a la soberanía del receptor no implica una perspectiva altruista como la del CAD. Por el contrario, los *white papers* reconocen el *principio de la ventaja mutua* como pilar de la CSS. Zhou Enlai colocó este principio en lo más alto de su lista: *ventaja mutua, no caridad*; sugería así que los países en desarrollo se relacionan en condiciones de *igualdad* (otro principio del acuerdo sino-indio), en contraste crítico con lo que se considera el verticalismo de la (*presunta*) caridad Norte-Sur. Aunado al principio de soberanía, se reconoce así que

A diferencia del CAD, y en sintonía con la mayoría de los cooperantes del Sur, China no maneja una definición única y estable de ayuda, pero no es difícil extraerla de sus documentos oficiales. Como la AOD, la ayuda china se concentra en flujos de recursos: financieros (ayuda financiera, incluida la condonación de deuda) y en especie (cooperación técnica y acciones como brigadas médicas en el exterior).

China obtiene beneficio de la ayuda que ofrece sin *condicionarla* explícitamente a que el receptor sacrifique algo a cambio¹¹. Estos principios se encarnan en la definición china de «ayuda al desarrollo» o de Cooperación Sur-Sur para el desarrollo¹². A diferencia del CAD, y en sintonía con la mayoría de los cooperantes del Sur, China no maneja una definición única y estable de *ayuda*, pero no es difícil extraerla de sus

documentos oficiales. Como la AOD, la ayuda china se concentra en *flujos de recursos*: financieros (ayuda financiera, incluida la condonación de deuda) y en especie (cooperación técnica y acciones como brigadas médicas en el exterior). El *white paper* de 2011 señala que, para clasificar como ayuda, las transferencias financieras deben ser *concesionales*: flujos no reembolsables (*grants*) y préstamos sin interés o a tasas concesionales.

Así, en sintonía con la AOD y con la acepción en el lenguaje común del término, China también considera la *ayuda* como un flujo *concesional* que conlleva *esfuerzo* de parte del donante. Sin embargo, se distingue de la AOD en

11. Hay una sola excepción explícita a este principio: el receptor debe reconocer la política de «una China» y no sostener relaciones diplomáticas con Taiwan como Estado independiente.

12. A diferencia de otros países del Sur, en su discurso oficial China utiliza (o más bien traduce) estos dos términos de manera indistinta.

una serie de aspectos, dos de ellos fundamentales. Primero, en concordancia con la vieja definición de Naciones Unidas de los años cincuenta, en el sistema chino no hay un claro requisito que establezca que, para calificar como ayuda, los recursos implicados deban explícita y necesariamente apoyar el *desarrollo* del país receptor –si bien se insiste en que estos promueven la *autosuficiencia* (*self-reliance*)–. Ello, lejos de ser una omisión, encaja con la filosofía y práctica de la cooperación china. Como veremos, desde sus orígenes China consideró la ayuda como instrumento para apoyar sus propios objetivos políticos y/o económicos, sin reparar demasiado en su impacto en el presunto *desarrollo* del receptor. Su ayuda no se organiza alrededor del *desarrollo*, concepto que, como bien sugieren Zhang y colaboradores, le es en buena medida ajeno (Zhang *et al.*, 2015). Los *white papers* chinos son sobre ayuda externa, no ayuda al desarrollo; más que ayudar al *desarrollo* como presuntamente hacen los miembros del CAD, China ayuda a los gobiernos legítimos de los *países en desarrollo*. Segundo, en contraste con la AOD, los linderos entre flujos concesionales que constituyen propiamente *ayuda* y los flujos no concesionales *normales* motivados por la ganancia (es decir, comercio, inversión, préstamos a términos de mercado, etc.) son difusos en el sistema chino. Como vimos, el CAD llega a su definición de AOD como resultado de un proceso que busca separar la ayuda de otros flujos comerciales. Idealmente busca blindar la AOD, motivada por el altruismo, de la *contaminación* de otros flujos motivados por la ganancia. China, en cambio, guiada por el principio de ventaja mutua, la señalada relativa desvinculación entre ayuda y desarrollo, y el uso *realista* de la ayuda para promover intereses nacionales, no se encuentra constreñida por esta operación de blindaje. Así, mezcla por lo general su ayuda con comercio e inversión, aunque no pasa flujos de corte comercial como ayuda o cooperación –como de manera confusa sí lo propone la amplia definición oficial de CSS que maneja la oficina de CSS de Naciones Unidas (Bracho, 2015: 18-20).

Desde que se involucró en la agenda de la CID en cuanto donante del *bloque sino-soviético*, China utiliza abiertamente la ayuda como palanca para fomentar transacciones comerciales que redundan en beneficio propio. Sin empresas autónomas y competitivas con la capacidad de abrirse espacios en el mercado mundial, los países comunistas utilizaron la *ayuda* de Estado a Estado como el anzuelo para establecer relaciones económicas con los países del naciente Tercer Mundo: los acuerdos de ayuda promovían o se acompañaban de tratados comerciales (US Department of State, 1958; Berliner, 1958). El donante comunista otorgaba créditos blandos para financiar proyectos apuntalados por su cooperación técnica y sus insumos. Además, con frecuencia, en operaciones de trueque, se comprometía a adquirir exportaciones de los países receptores a implícitos precios fijos por arriba de los que prevalecían en el mercado.

Más adelante, en su reencarnación como país en tránsito al mercado, China nutrió su perfil de la experiencia de Japón. Ello, más que romper con sus prácticas comunistas, las adaptó a las nuevas circunstancias. Al acceder al poder en 1978, Deng Xiaoping buscó aprender de la exitosa experiencia de su vecino (Vogel, 2011). Pronto Japón, que sustentó su milagro económico sobre un Estado desarrollista, se convirtió en un *modelo* para China, además de su principal fuente de inversión extranjera, comercio externo y AOD. En cuanto donante con tendencia a usar la ayuda de forma *mercantilista*, Japón siempre fue y ha sido un miembro rebelde del CAD. China siguió sus pasos de manera aún más consecuente, sin reglas de por medio que la cohibiesen¹³. Si durante su fase comunista utilizaba la ayuda para abrir mercados, ahora lo hacía también para promover sus inversiones y sus empresas, públicas y privadas. Adaptó así el concepto japonés de los años ochenta de «la trinidad de la cooperación para el desarrollo», que apuntalaba paquetes de cooperación económica que incluían ayuda, inversión e importaciones (de países en desarrollo) para asistir sus crecientes exportaciones (Shimomura y Ohashi, 2013). De esta manera, al tiempo que en 2005 el CAD adoptaba la Declaración de París, China se había vuelto un donante importante con su filosofía y su práctica distintivas alimentadas por su fase comunista, por Japón y por su pertenencia a la tradición de CSS. La relación entre el CAD y China como nuevo *donante emergente* prometía ser complicada.

El CAD y el juego de las identidades: buscando cooptar a China

Desde sus orígenes, la OCDE incita a sus comités a relacionarse con países no miembros (y otros actores) para dialogar y promover sus normas. Como club exclusivo de donantes, el CAD ha dirigido su política de relaciones externas (*outreach*), con éxito variable, a sus *pares* no miembros. A través de los años ha logrado cooptar a *países* desarrollados que no ingresaron en un inicio (Suecia, Noruega, Suiza, Austria, Australia, Nueva Zelanda), a países que se

13. El impacto de Japón en el perfil de China como donante se analiza con detalle en el libro editado por Shimomura (2013). En su detallado libro sobre la ayuda china, Brautigam (2009) también enfatiza esa relación. En cambio, el impacto anterior y no menos importante en dicho perfil del comunismo se pasa generalmente por alto.

graduaron de su lista de receptores (Grecia, España, Portugal y Corea del Sur) y a países que en su momento fueron donantes del bloque sino-soviético (República Checa, Eslovaquia, Polonia, Hungría). El CAD nació con ocho miembros y hoy tiene 30. Este organismo también ha cooperado con considerable éxito con el grupo de donantes árabes que emergió en los años setenta a raíz de la crisis del petróleo (Hynes y Carroll, 2013). En contraste, su política de relaciones externas con China y otras potencias que surgieron como donantes emergentes a principios de este siglo ha sido desgastante y poco productiva¹⁴. El CAD ha desplegado esta política en dos pistas: por medio del «grupo de estudio CAD-China»¹⁵ y en el contexto de la agenda de la eficacia de la ayuda, por medio de su Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda (WPEFF, por sus siglas en inglés) y el sucesor de este, la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED). Esta última, la más importante y en la que nos centraremos aquí, puede dividirse a su vez en cuatro fases de acuerdo a la forma en que el CAD caracteriza –o, como resultado de negociaciones, acepta caracterizar– a estos actores: 1) como *donantes no miembros del CAD* o *donantes emergentes*; 2) como *oferentes de cooperación Sur-Sur*; 3) como *proveedores del Sur con compromisos diferenciados*, y 4) como *cooperantes que ofertan apoyo*. Veamos estas cuatro fases con más detalle.

En marzo de 2005, varias organizaciones multilaterales y decenas de países, entre ellos aquellos que hoy se reconocen como los principales cooperantes del Sur –China, India, Turquía y Sudáfrica, pero también México, Tailandia y Malasia–, suscribieron la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda¹⁶. Esta se estructura bajo la lógica binaria del paradigma tradicional de Cooperación Norte-Sur (CNS) de la posguerra que reconoce dos tipos de países: donantes y receptores, cada uno con sus compromisos cuantificables y calendarizados. En esta lógica, China y esos otros cooperantes del Sur, aún con derecho a recibir AOD, deberían haber adoptado la declaración como receptores. El CAD, que la diseñó y promovió, tenía, sin embargo, otra idea: rompiendo sus propias reglas,

14. Para un recuento histórico de las relaciones entre el CAD y las potencias del Sur en la agenda de eficacia de la ayuda véase Bracho (2017). Para una historia detallada de la agenda de la eficacia, véase Abdel-Malek (2015).

15. En 2009 el CAD y el Centro Internacional para la Reducción de la Pobreza en China, un *think tank* fundado por el Gobierno chino con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otras agendas internacionales, fundaron un «grupo de estudio CAD-China» (*DAC-China study group*). Pero este se enfocó más en las experiencias domésticas chinas en reducción de pobreza y nunca se configuró como foro para negociar normas de la CID. Después de cinco rondas, cayó en el olvido hacia fines de 2011 (Ohno, 2013; y comunicación personal de Richard Carey).

16. La excepción fue Brasil que solicitó tiempo para *ratificarla* pero nunca lo hizo.

los agrupó junto con otros países que no figuraban en su lista de países receptores (como Polonia o la República Checa) como «donantes no miembros del CAD»¹⁷. Esta actitud reflejaba una mezcla de arrogancia e ingenuidad, pero no era enteramente arbitraria: sin haber dejado el Sur, estos países, y especialmente China, se estaban transformando en «potencias emergentes» que requerían un espacio en el orden internacional a la altura de su nuevo estatus, incluso en la agenda de la CID. En este primer momento, el CAD les ofreció su solución estándar que, como vimos, había funcionado con otros países: asumirse como donantes y adoptar las normas y buenas prácticas sistematizadas en la Declaración de París. Sobra decir que no funcionó: India señaló que había asumido París como receptor; China subrayó que aún era un país en desarrollo que cooperaba bajo la tradición de CSS; ni siquiera México y Turquía, países del Sur miembros de la OCDE, asumieron la Declaración de París en cuanto a donantes. La intención de asumirlos como *donantes no miembros del CAD*, con los compromisos que ello conllevaba, había fracasado.

En un segundo momento, en la Reunión de Alto Nivel de Accra (2008), a instancias principalmente de México, China y Colombia, el CAD aceptó identificar a estos nuevos actores del Sur ya no como donantes, sino como *oferentes* de CSS. Sin embargo, al adoptar la narrativa tradicional de la CSS, la Agenda de Acción de Accra (AAA) exenta a estos actores de negociar en cuanto oferentes de ayuda, pues esta narrativa subraya que *todos* los países del Sur cooperan entre sí de manera *voluntaria* y bajo principios distintos a los que animan a la Declaración de París. Con la AAA la agenda de la eficacia ganó en legitimidad. Pero ahora, desde una perspectiva opuesta, el *outreach* del CAD seguía sin avanzar en su propósito de usar la agenda de la eficacia para entrar en diálogo en torno a normas, buenas prácticas y responsabilidades con China y las otras potencias emergentes en cuanto proveedores de CSS.

En un tercer momento, en el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en Busan (2011) —en el que se creó la AGCED como nuevo espacio multilateral inclusivo para avanzar la agenda de la eficacia—, el *outreach* del CAD en coalición con Corea del Sur México y otros actores, optó por una *tercera vía* (Atwood, 2012; Bracho, 2017; Ulgard *et al.*, 2017). Entre la Declaración de París, que esperaba que las potencias emergentes asumiesen la *vieja identidad* de *donantes* con responsabilidades en cuanto tales, y la AAA, que las reduce a su *vieja identidad de países en desarrollo* sin responsabilidades, la de-

17. El CAD había adoptado este concepto años antes. Pero fue a raíz de la Declaración de París, que atribuía *responsabilidades*, cuando esa nomenclatura adquirió notoriedad y se convirtió en asunto político.

claración de Busan, en su artículo 14, busca darles la *nueva identidad* de «proveedores de cooperación Sur-Sur al desarrollo con compromisos diferenciados». La idea era reconocer que, en cuanto potencias emergentes, estos países debían sumar fuerzas con los donantes tradicionales y asumir compromisos y responsabilidades respecto a países más pobres; pero, como países del Sur con sus propias limitaciones y desafíos de desarrollo, esos compromisos no podían ser sino *diferenciados*, ajustados a sus propias condiciones y a su tradición de CSS, sin que tuviesen que adoptar necesariamente las definiciones, prácticas, principios y normas del CAD.

Pero apenas la AGCED comenzó a operar, la promesa del artículo 14 cayó en el olvido: los presuntos cooperantes del Sur no avanzaron en especificar sus «compromisos diferenciados», mientras que, contraviniendo un compromiso explícito, la AGCED empezó a monitorear la cooperación que ofertaban como si fuesen donantes *tout court*¹⁸. En realidad, el artículo 14 y su narrativa enfrentaron desde un principio una doble oposición. Por un lado, de importantes donantes que o querían diluir sus propias responsabilidades y/o temían que el concepto de «diferenciación» sirviese de pretexto para que las potencias del Sur no adoptasen responsabilidad alguna –como había sido el caso con el concepto de «responsabilidades comunes pero diferenciadas» en la agenda de cambio climático. Por otro, de China e India que en el último minuto habían condicionado su ingreso a la AGCED a la adopción de un artículo 2 que reintroducía el discurso tradicional de la CSS inscrito en la AAA. Conviven pues en el documento de Busan, de forma incoherente, un artículo (14) que reconoce a las potencias emergentes como cooperantes del Sur con «compromisos diferenciados» y un artículo (2) que los disuelve en el mundo del subdesarrollo como actores del Sur que ofertan cooperación, sin compromisos sino de manera *voluntaria*. Seis años después de la Declaración de París, China seguía insistiendo en su identidad tradicional de país en desarrollo y oferente de CSS, lo que no abría espacio para la negociación; mientras, el CAD se resistía a reconocerla como «donante sui generis» del Sur. Sin apoyo de los principales actores, la tercera vía se desfonda, pero nada constructivo toma su lugar. China e India boicotean la primera reunión de la AGCED en la Ciudad de México y Brasil asiste solo como observador. Desde entonces, ninguno de ellos ha regresado.

18. En sus comienzos, la AGCED adoptó un compromiso explícito propuesto por Corea del Sur que, por un lado, daba a los cooperantes del Sur espacio para adoptar sus propios compromisos diferenciados, mientras que, por otro, se comprometía, durante ese espacio, a no monitorearlos como a otros donantes. A la postre el «compromiso coreano» no se respetó (Bracho, 2017: 16-17).

En un cuarto momento, ya no tanto de *outreach*, sino de reposicionamiento de la propia identidad de los miembros del CAD, en su segunda cumbre en Nairobi (2016), la AGCED identificó a las potencias emergentes del Sur como «cooperantes que ofertan apoyo». La novedad reside no en el concepto, sino en que este se use para denominar *también* a los donantes tradicionales. La agenda de la eficacia parece haber dado una vuelta completa: si la Declaración de París (2005) aglutinó a los miembros del CAD y las potencias emergentes como «donantes» (con *responsabilidades históricas*), once años después, la AGCED los aglutina como «cooperantes» (con *compromisos voluntarios*). En contraste con Accra y Busan, las diferencias entre los dos actores se eliminan tanto en París como en Nairobi. Pero, si en París se trataba de meter a los cooperantes del Sur en el estricto paradigma de ayuda del Norte, en Nairobi, por el contrario, se trataba de extender a los donantes del Norte los privilegios del laxo régimen de ayuda de la CSS.

El CAD y China: convergencia y/o competencia

La AGCED no logró aglutinar a países receptores, donantes tradicionales y proveedores del Sur (China en primer lugar) para acordar ciertos estándares, buenas prácticas y normas en materia de CID, sobre la base de principios y objetivos comunes (Objetivos de Desarrollo del Milenio [ODM] y, posteriormente, Objetivos de Desarrollo Sostenible [ODS]) y responsabilidades diferenciadas. En consecuencia, no contamos con un *nuevo régimen global de CID* ni hay visos de que en el corto plazo este se logre configurar en la propia AGCED o en alguna otra institución alternativa como el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de Naciones Unidas. Mientras tanto, desde principios de la década de 2010, el paradigma de CNS está en flujo y el de CSS no acaba de sistematizarse y adaptarse a los tiempos. En este confuso contexto, dos tendencias contradictorias apuntalan la dinámica de las relaciones entre China (como proveedor del Sur) y el CAD y sus miembros: *convergencia y competencia*.

Empecemos por la convergencia. El CAD, como se ha visto, se ha esforzado sin éxito en *cooptar* a China y a otros proveedores del Sur. Estos, incluida China, han aprendido directa o indirectamente de la acumulada experiencia del CAD en temas técnicos como la contabilización o la evaluación, pero se han negado a cooperar en un plano más institucional y político. En parte como respuesta a ese fracaso (volveremos sobre esto), el CAD se ha venido acercando a narrativas y a prácticas más propias del Sur y de China (Bracho,

2015: 43-44; Domínguez-Martín, 2015; Paulo Esteves citado en NEST *et al.*, 2018; Mawdsley, 2018). Ello en dos dimensiones: en su narrativa general y sus principios y en su relación con el sector privado. El proceso hacia una convergencia con la narrativa de la CSS y China se remonta años atrás. Desde sus orígenes en Bandung, la tradición de CSS se funda en la idea de «igualdad entre países cooperantes» que permea todo su discurso. En contraste, si bien como vimos la CNS se funda en una narrativa *altruista*, desde el origen esta se enmarcó en relaciones verticales y paternalistas entre *donantes* y *receptores*. El fin de la Guerra Fría y la transición global a regímenes más democráticos generaron un clima más propicio para cuestionar el paternalismo autoritario de corte neocolonial del paradigma Norte-Sur y avanzar hacia una narrativa y, en menor medida, hacia unas prácticas más progresistas propias del Sur. Ya en su documento programático de 1996, «Moldeando el siglo XXI», el CAD busca transitar a un nuevo paradigma basado en asociaciones (*partnerships*) que reconoce a *socios* presuntamente iguales (OECD/DAC, 1996). Unos años después, incorpora por primera vez de forma sistemática a un grupo de países receptores a uno de sus principales órganos subsidiarios: el WPEFF.

El CAD se ha esforzado sin éxito en cooperar a China y a otros proveedores del Sur. Estos, incluida China, han aprendido directa o indirectamente de la acumulada experiencia del CAD en temas técnicos como la contabilización o la evaluación, pero se han negado a cooperar en un plano más institucional y político.

Aunque la Declaración de París (2005) y la AAA (2008) todavía dividen a los «socios del desarrollo» en «donantes y receptores», el concepto de «donante» desaparece ya del documento de Busan (2011) y no vuelve aparecer ni en México (2014) ni en Nairobi (2016). Al adoptar el concepto de «partenariado», el CAD cruzó el umbral que en años recientes le ha permitido *coquetear* con otros principios y conceptos propios de la CSS y de China. Entre ellos, cooperación (en vez de ayuda), ventaja mutua (en vez de altruismo/paternalismo) y compromisos voluntarios (en vez de responsabilidades históricas). Las agencias de cooperación del Norte (unas más, otras menos) mezclan cada vez más estos conceptos, de manera por lo general incoherente, con su narrativa tradicional. La idea de igualdad encarnada en el concepto de partenariado permite, finalmente, cuestionar las dicotomías Norte versus Sur y desarrollo versus en desarrollo, y abre el paso a los ODS en cuanto agenda universal que atañe a *todos* los países que se ven (artificialmente) reducidos a «países en desarrollo». No obstante, esta *victoria* de la narrativa políticamente correcta del Sur no deja de tener su lado problemático, pues abre la puerta para que el Norte diluya sus responsabilidades (Esteves, 2017).

En cuanto al segundo movimiento de convergencia, desde principios de esta década, el CAD concentra su atención en el sector privado, lo que lo ha llevado tanto a desandar parcialmente su propio camino como a converger, más que a la CSS en general, hacia el paradigma chino de CID. Este proceso viene impactando de diversas formas la narrativa y la agenda del CAD. En primer lugar, el CAD viene relativizando sus conceptos claves de *esfuerzo* y *concesionalidad*, para en cambio reevaluar el concepto de *contribución* o impacto sobre el desarrollo, una operación inversa a la de fines de los años cincuenta. Como entonces, el CAD constata que todos los flujos financieros contribuyen al desarrollo. Pero ahora subraya que la AOD es solo uno entre ellos y con importancia relativa baja y decreciente (OECD/DAC, 2012). En cambio, señala que los flujos privados son los únicos que pueden movilizarse en los montos que hoy se requieren. De ahí concluye que la AOD debe reposicionarse para fungir sobre todo como *catalizador* para *movilizar* capital privado (Kharas *et al.*, 2011). En segundo lugar, en el terreno de las prácticas institucionales, es notorio que en los últimos años varios miembros del CAD han fusionado sus agencias de cooperación con sus ministerios de relaciones exteriores y/o de comercio; clara señal de que, siguiendo los pasos de China, los donantes tradicionales buscan alinear (o subordinar) su ayuda, de manera más clara, a sus intereses nacionales y económicos (Gulrajani, 2018). Finalmente, el acercamiento al sector privado se refleja también en la agenda del CAD. Tres líneas de trabajo han acaparado la atención del comité en los últimos años: la regulación de instrumentos del sector privado; la agenda del financiamiento mixto público y privado (*blended finance*); y la búsqueda de una nueva métrica de cooperación al desarrollo, esto es, el «Apoyo Oficial Total para el Desarrollo Sostenible» (TOSSD, por sus siglas en inglés). Las dos primeras buscan establecer reglas para que la ayuda promueva la inversión privada sin que ello dé rienda suelta a la competencia desleal y/o genere consecuencias negativas para el país receptor (es decir, sobreendeudamiento) o el medio ambiente. El TOSSD, por su parte, si bien busca convivir con la AOD –que mantiene apoyo en la comunidad internacional por su conexión con el mítico «objetivo del 0,7%»–, se considera una nueva métrica «adaptada a los tiempos», en los que domina el capital privado; esto es, una métrica que entre otras tendencias dé cuenta de a) el nuevo papel (catalizador) de la AOD y su importancia decreciente entre los flujos de financiamiento al desarrollo, b) la proliferación de actores, ya que la nueva métrica busca incorporar a los proveedores del Sur, y c) la creciente importancia de la inversión privada entre estos flujos. Así, si TOSSD se queda en el ámbito de los *flujos oficiales*, también pretende acreditar al capital privado que estos movilizan. Además,

descarta el criterio de *concesionalidad*—el pilar mismo del concepto de ayuda y de AOD—. En suma, TOSSD, aún en construcción, se pretende como la métrica adecuada al nuevo régimen emergente de CID que se ubica «más allá de la ayuda» (*beyond aid*) (Janus *et al.*, 2014).

La tendencia a la convergencia entre China y el CAD y sus miembros no ha abonado a la construcción de un nuevo régimen de consenso de la CID; por el contrario, coexiste con los esfuerzos de China por crear un régimen paralelo en *competencia* con Occidente. Durante años, China acompañó su vertiginoso ascenso económico y geopolítico con una política exterior acomodaticia y de relativo *bajo perfil*. El XIX Congreso del PCCh de octubre de 2017, sin embargo, cambió de narrativa y anunció una política exterior más asertiva: China ya no estaría dispuesta a adoptar, sin más, prácticas, normas y valores impuestos por otros; ahora recurriría a su legítimo derecho a promover sus valores y su visión del mundo. A principios de la presente década, antes del XIX Congreso y en protesta tácita por la resistencia de Occidente a integrarla debidamente a la gobernanza de las instituciones de Bretton Woods, China lanzó la iniciativa de crear un nuevo Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y un Nuevo Banco de Desarrollo —el banco de los BRICS—. Por esas fechas, lanzó también «Cinturón y Ruta (CYR)» (CYR u OBOR, *One Belt One Road*), su ambicioso programa de cooperación internacional. A raíz del XIX Congreso, estas iniciativas, aunada a la más reciente de construir una agencia de cooperación china, cobran un nuevo significado: más que complementar pareciera que buscan competir directamente con el orden liberal de la posguerra en CID y más allá.

La tendencia a la convergencia entre China y el CAD y sus miembros no ha abonado a la construcción de un nuevo régimen de consenso de la cooperación internacional al desarrollo; por el contrario, coexiste con los esfuerzos de China por crear un régimen paralelo en competencia con Occidente.

Estas nuevas instituciones se acompañan de una nueva narrativa de la cooperación china que está emergiendo sobre todo de la pluma de Justin Yifu Lin, execonomista en jefe del Banco Mundial, quien ha sido calificado como «intelectual orgánico de la CSS china» (Domínguez-Martín, 2017: 70). En su reciente libro sobre el tema (Lin y Wang, 2017), Lin no solo expone como tantos otros el modelo de cooperación chino (fundamentándolo en la propia experiencia exitosa china de desarrollo), sino que lo presenta como *el modelo* adecuado para apoyar el *verdadero* desarrollo de los países pobres, que contrasta con el *fallido* modelo occidental que critica ácidamente. No se trata solo de reconocer y racionalizar que el modelo de cooperación chino es dife-

rente, sino de mostrar que también es exportable, mejor y más eficiente¹⁹. Un cambio clave de actitud y de narrativa.

Conclusión: ¿hacia el fin de la ayuda al desarrollo?

Este artículo comienza narrando cómo el CAD –institución central del paradigma de CNS de la posguerra– surgió en reacción a la aparición de *nuevos donantes* (la Unión Soviética y la República Federal Alemana) en la escena internacional de los años cincuenta dominada por los Estados Unidos. El artículo termina con un recuento de la crisis por la que atraviesa hoy este «paradigma altruista», centrado en la AOD, la que parcialmente se manifiesta con la adopción de conceptos y prácticas propias de la CSS. Son varios y de diversa profundidad histórica los factores que han desatado esta crisis: desde el avance de valores progresistas con el colapso de la Guerra Fría, hasta, de corte más reciente, la crisis financiera y su impacto sobre el fisco de los donantes y la emergencia de una ambiciosa agenda de ODS que reclama muchos más recursos financieros externos que los que la AOD puede generar (Kharas y Rogerson, 2017).

Reconociendo lo anterior, hay otro factor que se antoja clave: la irrupción en la agenda de la CID de los proveedores del Sur y sobre todo de China²⁰. No debe verse como casualidad que la irrupción del factor «donantes emergentes» figure de manera prominente tanto en el origen como en el ocaso del paradigma de la ayuda al desarrollo de la posguerra. En contra de lo que con frecuencia se pretende, la CID no deja de ser un instrumento de política exterior que opera en un orden internacional dinamizado en buena medida por la competencia entre estados-nación. Así como la emergencia de China y de otros estados-nación del Sur Global están cimbrando el orden interna-

19. Cabe destacar que Lin no reconoce debidamente que el CAD se está acercando al modelo chino y que, por ello, este compartiría muchas de las críticas y recomendaciones que presenta. Irónicamente, su libro lleva el título *Más allá de la ayuda*, el concepto que el CAD ha privilegiado para capturar el nuevo paradigma que está construyendo.

20. Entre los muchos autores que reconocen el impacto de los cooperantes del Sur en la reconstrucción del paradigma de CNS, véanse Bracho (2015); Domínguez-Martín (2016); Kharas y Rogerson (2017), y Mawsdley (2018).

cional emanado de la posguerra, también están impactando el paradigma de la CNS que forma parte de ese orden. Como no pudieron cooptar a estos nuevos actores, ni han querido incorporarlos *adecuadamente* a su orden, digamos bajo *responsabilidades diferenciadas* (como vimos anteriormente), los donantes miembros del CAD están capturando la narrativa y las prácticas «más flexibles» de China y del Sur para enfrentar mejor la presunta «competencia desleal» que estos representan.

La competencia china ha erosionado indirectamente las responsabilidades y la calidad de la CNS, lo que no es buena noticia para los países más necesitados. Pero no se sostiene —como con frecuencia se señala— que su impacto en la agenda de la CID sea negativo; en balance uno podría sostener lo contrario. No solo se trata de los miles de millones de dólares que China ha invertido en países en desarrollo y los montos aún mayores que piensa invertir con el programa CYR —si bien hay dudas legítimas sobre la sostenibilidad de algunos de sus préstamos—; más importante, siguiendo las tesis de Lin, su impacto podría ser positivo en el terreno de las políticas públicas y en el orden económico internacional que requieren con urgencia nuevas ideas y modelos a la luz del fracaso de las políticas del Consenso (y posconsenso) de Washington que han polarizado el ingreso y no han sacado a ningún país representativo del subdesarrollo. Hasta la fecha, como hemos visto, la cooperación china se desenvuelve en paralelo y en competencia con la que generan los miembros del CAD²¹. Idealmente uno esperaría que ayudase a moldear un nuevo orden internacional inclusivo y más conducente al desarrollo, es decir, un orden que cumpla mejor con las viejas aspiraciones del Sur y facilite la conquista de los ODS.

21. Además, China se ha despegado de tal forma de otros cooperantes del Sur, que en el inestable contexto geopolítico actual, podría cristalizarse una nueva arquitectura de la CID parecida a la que prevaleció durante la Guerra Fría. Es decir, una arquitectura dominada por dos grupos de donantes, en competencia sistémica entre sí, que usan la ayuda como instrumento para ganar influencia política y mercados en los países en desarrollo: un grupo, quizás, «sino-ruso» (dominado esta vez por China) y otro de donantes del CAD. En este escenario, China seguiría usando la narrativa de la CSS para fundamentar su cooperación, pero para todo efecto práctico se consolidaría como «donante alternativo»; mientras que dicha narrativa se reajustaría para dar cuenta una vez más de la modesta cooperación técnica que existe entre la gran mayoría de los países en desarrollo.

Referencias bibliográficas

- Abdel-Malek, Talaat. *The Global Partnership for Effective Development Cooperation: Origins, Actions and Future Prospects* [studies]. Bonn: German Development Institute, 2015 (en línea) https://www.die-gdi.de/uploads/media/Studies_88.pdf
- Amsden, Alice H. *Escape from Empire: The Developing World's Journey through Heaven and Hell*. Cambridge, MA: MIT press, 2007.
- Atwood, Brian. «Creating a Global Partnership for Effective Development Cooperation». *Center for Global Development Essay*, (octubre de 2012) (en línea) <http://www.leadership.umn.edu/documents/Atwood7.27.12.pdf>
- Berliner, Joseph S. *Soviet Economic Aid: The New Aid and Trade Policy in Underdeveloped Countries*. Nueva York: F.A. Praeger, 1958.
- Bockman, Johanna. «Socialist Globalization against Capitalist Neocolonialism: The Economic Ideas behind the New International Economic Order». *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, vol. 6, n.º 1 (2015), p. 109-125.
- Bracho, Gerardo. «The Origins of the Development Assistance Group (and the OECD): The Western Emerging Donors and the Aid Burden Sharing Agenda». *OECD Symposium on the DAC's 50th birthday*, París, (15 de diciembre de 2011).
- Bracho, Gerardo. *In Search of a Narrative for Southern Providers: The Challenge of the Emerging Economies to the Development Cooperation Agenda* [discussion paper]. Bonn: German Development Institute, 2015.
- Bracho, Gerardo. *The Troubled Relationship of the Emerging Powers and the Effective Development Cooperation Agenda* [discussion paper]. Bonn: German Development Institute, 2017.
- Bräutigam, Deborah. «Aid “with chinese characteristics”: Chinese foreign aid and development finance meet the OECD-DAC aid regime». *Journal of International Development*, vol. 23, n.º 5 (2011), p. 752-764. <https://doi.org/10.1002/jid.1798>
- Campbell, Kurt M. y Ratner, Ely. «The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations». *Foreign Affairs*, vol. 97, n.º 2 (2018), p. 60-70.
- Daly, Robert y Roajansky, Matthew. «China's Global Dreams Give Its Neighbors Nightmares». *Foreign Policy*, (12 de marzo de 2018) (en línea) <https://foreignpolicy.com/2018/03/12/chinas-global-dreams-are-giving-its-neighbors-nightmares/>
- Domínguez-Martín, Rafael. *El tamaño importa: la financiación reembolsable en la Cooperación Sur-Sur de China, India, Venezuela y Brasil*. Santander: Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica - Universidad de Canta-

- bria, documentos de trabajo, 2015 (en línea) <http://www.cooperacionsursur.org/images/docs/2015/dtcss-coiba-2015.pdf>
- Domínguez-Martín, Rafael. «Cooperación financiera para el desarrollo, ADN de la cooperación Sur-Sur». *Revista Iberoamericana de Estudios del Desarrollo*, vol. 5, n.º 1 (2016), p. 62-86.
- Domínguez-Martín, Rafael. «En los pliegues de la historia: Cooperación Sur-Sur y procesos de integración en América Latina y el Caribe». *Estudios Internacionais Belo Horizonte*, vol. 4, n.º 2 (2017), p. 57-78.
- Esteves Paulo. «Agora somos todos países em desenvolvimento? A Cooperacao Sul-Sul os ODS». *Pontes*, vol. 13, n.º 2 (2017) (en línea) <https://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/agora-somos-todos-pa%C3%ADses-em-desenvolvimento-a-coopera%C3%A7%C3%A3o-sul-sul-e-os-ods>
- Glennie, Jonathan. *The Trouble with Aid: Why Less Could Mean More for Africa*. Londres: Zed Books, 2008.
- Gosovic, Branislav. «The resurgence of South–South cooperation». *Third World Quarterly*, vol. 37, n.º 4 (2016), p. 733-743.
- Gu, Jing. «Changing Dynamics of International Development Cooperation». En: *South-South Cooperation Report 2017*. Hong Kong: Finance Center for South-South Cooperation, 2017, p. 407-428.
- Gulrajani, Nilima. «Merging development agencies: Making the right choice». ODI, briefing papers, (enero de 2018) (en línea) <https://www.odi.org/publications/10968-merging-development-agencies-making-right-choice>
- Hynes, William y Carroll, Peter. «Engaging with Arab Aid Donors: The DAC Experience». *Institute for International Integration Studies*, discussion paper, (2013) (en línea) <https://ideas.repec.org/p/iis/dispap/iisdp424.html>
- Information Office of the State Council of the People's Republic of China. *China's Foreign Aid*. The State Council - The People's Republic of China, Beijing, (21 de abril de 2011) (en línea) http://english.gov.cn/archive/white_paper/2014/09/09/content_281474986284620.htm
- Information Office of the State Council of the People's Republic of China. *China's Foreign Aid*. The State Council - The People's Republic of China, Beijing, (10 de julio de 2014) (en línea) http://english.gov.cn/archive/white_paper/2014/08/23/content_281474982986592.htm
- Jacques, Martin. *When China Rules the World*. Londres: Penguin, 2012.
- Janus, Heiner; Klingbeil, Stephan y Mahn, Timo. «How to Shape Development Cooperation? The Global Partnership and the Development Cooperation Forum». *German Development Institute*, briefing paper, (14 de marzo de 2014) (en línea) https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2408384
- Kharas, Homi; Makino, Koji y Jung, Woojin. *Catalyzing Development: A New Vision for Aid*. Washington, D.C: Brookings Institute, 2011.

- Kharas, Homi y Rogerson, Andrew. «Global development trends and challenges: horizon 2025 revisited». *Overseas Development Institute*, (octubre de 2017) (en línea) <https://www.odi.org/publications/10940-global-development-trends-and-challenges-horizon-2025-revisited>
- Kitano, Nahoio. «Estimating China's Foreign Aid II: 2014 Update». *JICA Research Institute Working Paper*, n.º 131 (2016).
- Lin, Justin Y. y Wang, Yifu. *Going Beyond Aid: Development Cooperation for Structural Transformation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- Mawdsley, Emma. «The “Southernization” of development?». *Asia Pacific Viewpoint*, vol. 59, n.º 2 (2018), p. 173-185.
- NEST; DIE y Stiftung, K. A-Network of Southern Think-Tanks; Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, y Stiftung, K. A. «Development Cooperation for Acheiving the 2030 Agenda: The Way Forward». *German Development Institute*, Report expert workshop, (23 de mayo de 2018) (en línea) https://www.die-gdi.de/fileadmin/user_upload/20180523_WS_Nest_Report.pdf
- OECD. «The Aid Programme of China». París, 1979.
- OECD/DAC. *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation*. París: OECD, 1996.
- OECD/DAC. *New directions in DAC measurement and monitoring of External Development Finance*. DAC High Level Meeting, (diciembre de 2012).
- OEEC. «Contributions by Member and Associated Countries to Economic Development in the Less Developed Areas of the World». Document C, vol. 57, no. 240 (diciembre de 1957). París 12th December 1957.
- OEEC. «The Flow of Financial Resources to Countries in Course of Economic Development: 1956-1959». París, 1961.
- Ohno, Izumi. «China's Foreign Aid and International Aid Community: From the Perspectives of Traditional Donors and Africa». En: Shimomura, Yasutami y Ohashi, Hideo (eds.). *A Study of China's Foreign Aid*. Londres: Palgrave, 2013, p. 193-216.
- Saidi, Myriam D. y Wolf, Christina. «Recalibrating Development Co-operation». *OECD*, working paper n.º 302, (27 de julio de 2011) (en línea) [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DEV/DOC\(2011\)10&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DEV/DOC(2011)10&docLanguage=En)
- Shimomura, Yasutami y Ohashi, Homi. «Why China's Foreign Aid Matters?». En: Shimomura, Yasutami y Ohashi, Hideo (eds.). *A Study of China's Foreign Aid*. Londres: Palgrave, 2013, p. 3-18.
- Tortora, Piera. Common ground Between South-South and North-South Cooperation Principles. *OECD*, issues brief, (octubre de 2011) (en línea) <http://www.oecd.org/dac/stats/49245423.pdf>

- Trinidad, Dennis. «The Foreign Aid Philosophy of a Rising Asian Power: A Southeast Asian View». En: Shimomura, Yasutami y Ohashi, Hideo (eds.). *A Study of China's Foreign Aid*. Londres: Palgrave, 2013, p. 19-45.
- Ulgard Villanueva, Rebecka y López Chacón, Lorena. «In Search of Making a Difference: Mexico in the OECD International Development Co-operation Architecture». *Development Policy Review*, vol. 35, n.º S2 (2017), p. 287-302.
- UN-United Nations. *Statistical Yearbook 1957*. Nueva York: UN, 1957.
- US Department of State. *The Sino-Soviet Economic Offensive in the Less Developed Countries*. Nueva York: Greenwood Press, 1958.
- Vogel, Ezra F. *Deng Xiaoping and the Transformation of China*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2011.
- Xi, Jinping. «Full Text of Xi Jinping's report at the 19th National Congress of the Chinese Communist Party». *China Daily*, (18 de octubre de 2017) (en línea) http://www.chinadaily.com.cn/china/19thcpcnationalcongress/2017-11/04/content_34115212.htm
- Zhang, Yanbing; Gu, Jing y Chen, Yunnan. «China's Engagement in International Development Cooperation: The State of the Debate». *Institute of Development Studies/Tsinghua University*, evidence report n.º 116, (febrero de 2015) (en línea) https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/5838/ER116_ChinasEngagementinInternationalDevelopmentCooperationTheStateoftheDebate.pdf?sequence=1

ÍCONOS 62

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

Año 22
No. 62
Septiembre de 2018
Cuatrimestral

DOSSIER

Economía popular: entre la informalidad y la reproducción ampliada
Presentación del dossier
Verónica Gago, Cristina Cielo y Francisco Gachet

Más allá de la precariedad: prácticas colectivas y subjetividades políticas desde la economía popular argentina
María Inés Fernández Álvarez

Formalización de las organizaciones de recicladores de oficio en Bogotá: reflexiones desde la economía popular
Luisa Fernanda Tovar

Políticas de promoción de la economía social en Argentina: una aproximación desde los saberes expertos
Eliana Lijterman

La configuración del trabajo en el siglo XXI: el mercado Eloy Salmón y los movimientos moleculares del capital
María Luisa López Guerrero

Experiencias de mujeres en tianguis y mercados populares en Oaxaca
Nallely Guadalupe Tello Méndez

¡Costureros carajo! Trayectorias de lucha y autogestión en las economías populares argentinas
Alioscia Castronovo

DEBATE

El trabajo político desde una perspectiva cualitativa: aporte para el análisis de las subjetividades
Mauricio Bustamante Fajardo

DIÁLOGO

La productividad de la contingencia en economías populares del sur global.
Diálogo con AbdouMaliq Simone
Cristina Cielo



FLACSO
ECUADOR

Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador

ENSAYO VISUAL

Religión, fiesta y trabajo: características de la migración boliviana en São Paulo
Eduardo Schwartzberg Arteaga

TEMAS

Reparación a víctimas de violación de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad en Ecuador
María Cristina Solís Chiriboga

Apuntes para pensar una ecología política de los territorios fronterizos
Martha Moncada Paredes

Salidas del laberinto capitalista. Decrecimiento y postextractivismo
de Alberto Acosta y Ulrich Brand
Héctor Rubén López Terán

La planificación estatal en el interjuego entre desarrollo y democracia
de Patricio Moncayo
Lautaro Ojeda Segovia

Resignificar la educación: comunicación, cultura y pedagogía(s)
de Jorge Daniel Vásquez
José Alberto Flores Jácome

Número anterior:
ICONOS 61: Geografías críticas en América Latina

Número siguiente:
ICONOS 63: Trabajo y nuevas configuraciones de clase en América Latina.

Íconos. Revista de Ciencias Sociales está incluida en los siguientes índices científicos: *Academic Search Premier*; *Directory of Publishing Opportunities* (CABELLS); Clasificación Integrada de Revistas Científicas (CIRC); Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales (CLASE); DIALNET; *Directory of Open Access Journal* (DOAJ); *Emerging Source Citation Index* (ESCI) Web of Science; FLACSO Andes; Fuente Académica Plus; *Hispanic American Periodical Index* (HAPI); *International Bibliography of the Social Science* (IBSS); Informe Académico Thompson Gale; *International Institute of Organized Research* (I2OR); LatAm-Studies, LATINDEX- catálogo; MIAR; *Political Science Complete*; REDALYC; REDIB; SciELO Ecuador; *Sociological Abstracts*; *Social Science Journals. Sociology Collection*; *Ulrich's Periodical Directory*; *Worldwide Political Science Abstracts* (WPSA).

Página web: www.revistaiconos.ec

Correo electrónico: revistaiconos@flacso.edu.ec

Información y colaboraciones: revistaiconos@flacso.edu.ec

Revista Íconos: www.revistaiconos.ec