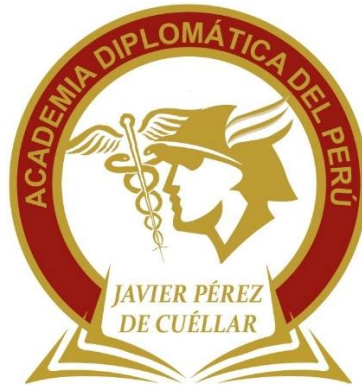


ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR



MAESTRÍA EN DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES

TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN DIPLOMACIA Y  
RELACIONES INTERNACIONALES

TEMA DE TESIS

**La “competencia estratégica” entre Estados Unidos y China en el marco de la  
UNESCO: Perspectivas y oportunidades para la política exterior peruana**

PRESENTADO POR:

José Luis Valdera Sandoval

ASESORES:

Asesor académico: PhD. Javier Alcalde Cardoza

Asesora metodológica: Mg. Mildred Rooney Paredes

Lima, 23 de noviembre de 2023

A mis padres, quienes dieron todo y más para intentar hacer realidad un sueño  
que dejó de ser mío para convertirse en nuestro,

A Angie, quien me acompañó, desde el día en que nació, en cada momento  
importante, y me impulsó a alcanzar todas mis metas,

A Thalia, junto a quien aprendí que no hay nada imposible de superar y alcanzar  
si cuentas con el apoyo y la compañía de quienes más amas,

A Ernesto, el ejemplo que nunca me dejó de animar y alentar a buscar hacer  
realidad el sueño que, en Caracas, parecía aún muy lejano,

A Gattas, Oscar, Juan José, Fabián y a todos los maestros que me ayudaron a  
descubrir y confiar en mis capacidades, y me dieron grandes lecciones de vida,

A Farid, Alfredo, Aldair, Óscar, Josselyn, Jorge, Stephanie y a todos mis amigos  
que me acompañaron en estos 14 años de largo camino,

A César, Carla y Ross, así como a Jesús, José Carlos, Álvaro y Lida,

A Yaroslav, quien me animó a empezar esta investigación,

A mis amigos de la Promoción LXI,

Y a todas las personas que nunca dejaron de creer y confiar en mí durante esta  
travesía, y sin las cuales no habría llegado a donde estoy,

Gracias por soñar junto a mí y por acompañarme a hacer realidad este sueño.

## **AGRADECIMIENTOS**

Analizar las cuestiones referidas a la competencia entre Estados Unidos y China en un marco tan específico como el de la UNESCO no ha sido una labor fácil, y es gracias a la ayuda de muchas personas que esta investigación se hizo viable y se pudo culminar. Es por ello que, en estas breves líneas, quisiera agradecer a las siguientes personas:

A los funcionarios y ex funcionarios diplomáticos, que laboraron en la Representación Permanente del Perú ante la UNESCO, por compartir sus conocimientos y experiencias, por su tiempo, sus consejos y por las perspectivas que brindaron al desarrollo del presente trabajo.

A los funcionarios de la Dirección General de Asuntos Culturales, por brindar mayores alcances sobre la trascendencia del ámbito cultural para el Perú en la UNESCO.

A la Planta Orgánica de la Academia Diplomática del Perú, y de manera especial a Consejera Alexandra Tönsmann y la Primera Secretaria Ana Lucía Carbajal, por el apoyo, el seguimiento y los consejos brindados para la conclusión de la presente investigación.

A mis compañeros de la Promoción LXI, y de manera especial a Javier, Roberto, Marcela, Inés, Shekina, Giancarlo y José Humberto, por brindarme ideas, perspectivas nuevas, aportes y críticas constructivas al desarrollar el presente trabajo.

Y, finalmente, a todas aquellas personas que, a lo largo de este año, me apoyaron en la revisión de los avances y progresos alcanzados cada mes, así como con sus ánimos y mejores deseos. El apoyo de todas las personas mencionadas fue especialmente importante para lograr culminar la presente tesis, y por ello les estoy infinitamente agradecido.

## RESUMEN Y PALABRAS CLAVES

El retorno de Estados Unidos a la UNESCO en junio del 2023 marcó un nuevo capítulo en la competencia entre China y Estados Unidos en diversos ámbitos con importantes consecuencias en el ámbito internacional. Como respuesta, la política exterior peruana necesita lineamientos estratégicos flexibles y pragmáticos que le permitan aprovechar las oportunidades y hacer frente a los desafíos producto de la competencia sino-estadounidense en el marco de la UNESCO. En la presente investigación, se presentará algunos aspectos estratégicos que el Perú debe tomar en cuenta para hacerle frente a la competencia entre ambas potencias, siguiendo una metodología de investigación cualitativa a partir de la teoría de los regímenes internacionales. Como resultado, se ha identificado que la competencia entre China y Estados Unidos se configura en temáticas que no afectan directamente el principal interés del Perú en la UNESCO. No obstante, ello no excluye que esa competencia tenga efectos perjudiciales para la política exterior peruana, tanto en el ámbito cultural, como en el ámbito de la inteligencia artificial. La política exterior peruana, en ese sentido, deberá aprovechar las oportunidades de liderazgo en la UNESCO y el mayor flujo de recursos a la Organización y sus países miembros que puede traer como consecuencia la competencia sino-estadounidense. Al mismo tiempo, deberá hacer frente a los desafíos que presenta dicha competencia en la construcción de un régimen internacional de la inteligencia artificial, así como en el funcionamiento operativo de la UNESCO y en la presión que ambas potencias puedan ejercer sobre el Perú para satisfacer sus propios intereses.

*Palabras clave:* China, Estados Unidos, competencia estratégica, UNESCO, regímenes internacionales, inteligencia artificial

## ABSTRACT

The return of the United States to UNESCO in 2023 marked a new chapter in the rivalry between China and the United States in many fields, with significant consequences in the international arena. As a response to the mentioned situation, Peruvian foreign policy needs flexible and pragmatic strategic guidelines to take advantage of opportunities and address the challenges arising from the Sino-American competition within UNESCO. Following a qualitative research methodology based on the theory of international regimes, this research presents some strategic aspects that Peru should consider in addressing the competition between both countries in UNESCO. Derived from the analysis on this research, it has been found that the competition between China and the United States is configured on topics that do not directly affect Peru's principal interests in UNESCO. However, this does not exclude the possibility that this competition may have detrimental effects on Peruvian foreign policy, both in the cultural sphere and in the field of artificial intelligence. That is why Peruvian foreign policy should take advantage of leadership opportunities within UNESCO and the increased flow of goods to the Organization and its member states that may result from the Sino-American rivalry. At the same time, it should address the challenges posed by the mentioned competition in the construction of an international regime for artificial intelligence, in the operational functioning of UNESCO, and by the pressure that both countries may exert on Peru for achieving their interests.

*Keywords:* China, United States, strategic competition, UNESCO, international regimes, artificial intelligence

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

UNESCO	:	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura
PCCh	:	Partido Comunista de China
EE UU	:	Estados Unidos de América
BRI	:	<i>Belt and Road Initiative</i>
OLI	:	Orden Liberal Internacional
UE	:	Unión Europea
NOMIC	:	Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación
RPC	:	República Popular China
IA	:	Inteligencia Artificial
OI	:	Organización Internacional
ONU	:	Organización de las Naciones Unidas

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	10
1. Motivación .....	10
2. Justificación.....	10
3. Estructura de la Tesis .....	12
CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL .....	14
1. Estado de la Cuestión.....	14
2. Marco Teórico .....	22
2.1. Teoría de los Regímenes Internacionales .....	27
2.2. Poder según el Realismo .....	43
2.3. Interés nacional según el Realismo .....	44
3. Marco Conceptual.....	45
3.1. Competencia Estratégica .....	46
3.2. Estructura Internacional.....	59
3.3. Orden Internacional .....	63
3.4. Crisis del Orden Liberal Internacional .....	66
3.5. Instituciones y organizaciones internacionales.....	70
3.6. Rol de las potencias menores en espacios multilaterales.....	72
CAPÍTULO II: MARCO METODOLÓGICO .....	79
1. Objetivos de la investigación .....	79
1.1. Objetivo general.....	79
1.2. Objetivos específicos.....	80
2. Hipótesis.....	81
2.1. Hipótesis general .....	81
2.2. Hipótesis específicas .....	81
3. Tipo y diseño de la investigación.....	82
4. Herramientas de recojo de información y análisis .....	83
5. Limitaciones metodológicas.....	83
CAPÍTULO III: PRESENTACIÓN Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS .....	85
1. Estados Unidos y China en la UNESCO .....	86
1.1. La UNESCO y su importancia para las potencias y los países pequeños que la integran.....	87
1.2. Membresía de Estados Unidos y su tormentosa vinculación con la UNESCO.....	94

1.3. Membresía de China y el ascenso de su protagonismo en la UNESCO	111
2. La agenda actual de la UNESCO y los intereses de las grandes potencias en el marco de la competencia estratégica entre Estados Unidos y China...	138
2.1. Temáticas relevantes en la agenda de la UNESCO.....	139
2.2. Intereses de las grandes potencias en el marco de su competencia estratégica en la UNESCO.....	147
2.3. Concordancias y divergencias de las aproximaciones de China y Estados Unidos en el marco de la UNESCO.....	154
3. Posicionamiento del Perú a partir de la competencia estratégica entre Estados Unidos y China en el marco de la UNESCO.....	157
3.1. La política exterior peruana y la competencia estratégica entre Estados Unidos y China en el marco de la UNESCO.....	158
3.2. Impacto de la competencia estratégica entre Estados Unidos y China en el marco de la UNESCO para el Perú.....	162
3.3. Oportunidades y desafíos para el Perú a partir de la competencia estratégica entre Estados Unidos y China en el marco de la UNESCO....	164
CONCLUSIONES .....	167
RECOMENDACIONES.....	171
BIBLIOGRAFÍA .....	172
ANEXO.....	190



## ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS

Ilustración 1: Red conceptual de las palabras “competencia y “estratégica” .....	52
Ilustración 2: Red conceptual de la “competencia estratégica” en la década de 1970.....	53
Ilustración 3: Red conceptual de la “competencia estratégica” tras el fin de la Guerra Fría.....	54
Ilustración 4: Red conceptual de la “competencia estratégica” en la era Trump	56
Ilustración 5: Red conceptual de la “competencia estratégica” en la era Biden..	57
Tabla 1: Las tres categorías de poder para los Estados pequeños .....	76
Tabla 2: Porcentaje de contribuciones ordinarias de la RPC y Estados Unidos a la UNESCO entre 1971 y 1993.....	117
Tabla 3: Porcentaje de contribuciones ordinarias de la RPC y Estados Unidos a la UNESCO entre 1994 y 2013.....	119
Tabla 4: Porcentaje de contribuciones ordinarias de la RPC y Estados Unidos a la UNESCO entre 2012 y 2018.....	120
Tabla 5: Porcentaje de contribuciones ordinarias de la RPC y Estados Unidos a la UNESCO entre 2019 y 2023.....	123
Tabla 6: Porcentaje de contribuciones ordinarias de la RPC y Estados Unidos a la UNESCO entre 1971 y 2023.....	141

# INTRODUCCIÓN

## 1. Motivación

Los principales motivos que alientan esta investigación son, en primer lugar, un interés personal por la política exterior de la República Popular China y por profundizar el estudio relacionado a esta potencia; y, en segundo lugar, la relevancia que tiene la competencia entre Estados Unidos y China para el futuro de la comunidad internacional.

Para entender a China se debe tener en cuenta que sus dinámicas y su composición política interna no son siquiera equiparables a las de una potencia occidental. China es, según la sinóloga Patricia Castro Obando, el país de un partido, por lo que su aproximación a las cuestiones mundiales es diferente a la del resto del mundo porque sus objetivos de política exterior responderán más a las necesidades del partido de gobierno que a las del país en sí mismo.

Solo en la medida que se entienda la dinámica interna de China, y los objetivos que el liderazgo del Partido Comunista de China (PCCh) busca alcanzar fuera de sus fronteras es que se podrá entender el por qué China ha aumentado su protagonismo a nivel internacional y ha elevado los niveles de alerta de las potencias occidentales que ven amenazada su posición en el actual orden internacional. El hecho de que China haya decidido salir al mundo y trazarse como objetivo ser la principal potencia mundial al 2050 ha provocado que Estados Unidos, entre otras potencias, adopten respuestas y medidas muy duras destinadas a contrarrestar este avance.

Es con ello que surgen las dinámicas de conflicto que han marcado las últimas décadas y que, por su trascendencia, motivan el investigar cómo éstas se están configurando en la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) por la especial trascendencia que tienen las recomendaciones y medidas que se aprueban en este foro para determinar la influencia presente y futura de ambas potencias en el ámbito internacional.

## 2. Justificación

El reciente reingreso de Estados Unidos a la UNESCO en julio de 2023 ha sido especialmente llamativo para la comunidad internacional por el contexto en el que se da y por las condiciones bajo las que dicho país ha vuelto a la

Organización. Particularmente, por la competencia que sostiene con China y las temáticas que lo han impulsado a volver a esta Organización, así como por la aproximación utilitarista que ambos países están teniendo en las organizaciones internacionales desde su óptica competitiva.

Lo anterior resulta especialmente preocupante para los países que, como el Perú, apuestan fuertemente por las instituciones multilaterales como mecanismos de gobernanza global. Ya se ha podido apreciar cómo en escenarios diferentes (como el comercial, económico, tecnológico y político) tanto Estados Unidos como China han adoptado medidas muy fuertes a nivel nacional, bilateral y multilateral para salvaguardar principalmente sus propios intereses. Esto afecta a otros actores, como el Perú, que terminan o pueden terminar siendo víctimas colaterales de las dinámicas de tira y afloja entre estas potencias.

Las declaraciones emitidas por el Departamento de Estado en el proceso de retorno a la UNESCO han dejado muy claro, por primera vez en la historia de esta, que Estados Unidos parece decidido a evitar a cualquier costo que la influencia china en la organización afecte sus intereses. Principalmente, los vinculados al manejo de los aspectos culturales internacionales, así como a la regulación del surgimiento, desarrollo y aplicación de las nuevas tecnologías (como la inteligencia artificial) que serán esenciales para inclinar la balanza en favor de China o Estados Unidos en la carrera por la supremacía internacional.

En el pasado, Estados Unidos ya ha adoptado medidas de competencia contra otros países en el marco de la UNESCO y contra China fuera de esta organización. Por ello, el actual reingreso de Estados Unidos a la UNESCO es particularmente importante ya que se da en un contexto en el que China ha dejado de lado su política de ascenso pacífico y ha decidido proponer una gama más variada de acciones en la pugna por el dominio mundial.

La extensión de la competencia sino-estadounidense a las temáticas científica y cultural que aborda la UNESCO puede amenazar, bajo las condiciones actuales, los proyectos que terceros países quieran promover. Adicionalmente, los intentos de China y Estados Unidos de instrumentalizar la UNESCO para sus fines particulares pueden socavar fuertemente los cimientos de una institución multilateral que, a pesar de sus problemas, ha mantenido su legitimidad y protagonismo en los campos de la ciencia, cultura y educación.

En vista que la relación bilateral entre Estados Unidos y China puede alcanzar altos niveles de competencia, dependiendo de la aproximación que tomen las autoridades de turno, se justifica el analizar las oportunidades y desafíos que presenta dicha competencia para el Perú. Especialmente, porque Perú tiene dentro de sus principales pilares de política nacional y de política exterior, la promoción y protección del acervo cultural nacional, y la generación de capacidades que permitan potenciar el desarrollo científico y económico del país. Por tal motivo, es necesario pensar sobre cómo debe reaccionar el Perú ante este escenario de conflicto para evitar que sus intereses se perjudiquen y aprovechar al máximo posible este escenario para el bien del país.

### **3. Estructura de la Tesis**

La presente tesis ha sido estructurada en tres capítulos. El primero de ellos abordará los aspectos teóricos y conceptuales necesarios para el análisis en la investigación. El marco teórico de la tesis desarrollará los principales aspectos de la teoría de los Regímenes Internacionales. De este marco teórico se recogerán elementos que permitan entender la competencia de dos potencias en el ámbito internacional y sus implicancias. En el marco conceptual, se analizarán algunos conceptos clave para la investigación, tales como: competencia estratégica, sistema internacional, orden internacional, la crisis del Orden Liberal Internacional (OLI), así como el rol que juegan las potencias medias y menores en los espacios multilaterales.

El segundo capítulo presentará los objetivos generales y específicos de la tesis y planteará hipótesis que den respuesta preliminarmente a las cuestiones que se busca abordar. Juntamente con ello, se describirá el tipo de investigación elegido para el trabajo, y las herramientas de análisis y recojo de información que permitirán obtener insumos para el análisis. Estos serán analizados posteriormente bajo el marco teórico y conceptual previamente desarrollado.

El tercer capítulo de la tesis contendrá la presentación de los resultados a partir del análisis de los elementos teóricos y conceptuales bajo los lineamientos metodológicos establecidos en los capítulos precedentes. Finalmente, en los siguientes puntos de la tesis, se presentarán las conclusiones del trabajo, y las recomendaciones planteadas para hacerle frente a las oportunidades y desafíos que plantea la competencia entre Estados Unidos y China. Todo lo anteriormente

desarrollado permitirá esbozar cuál sería la posición estratégica que la política exterior peruana debería abordar en el marco de la UNESCO en un contexto de competencia de sus dos principales socios comerciales.

## **CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL**

El análisis de la competencia estratégica entre Estados Unidos y China en el marco de la UNESCO requiere contar con un marco teórico adecuado para explicar las dimensiones de esa competencia en la referida organización internacional tomando en cuenta sus particularidades.

Para ello, se efectuará, en la primera sección de este capítulo, un análisis de lo desarrollado hasta la fecha en la literatura académica referido o vinculado a la competencia estratégica entre ambas potencias en el contexto de la UNESCO.

En segundo lugar, luego de identificar los elementos relevantes en lo desarrollado hasta la fecha en la literatura académica, así como los vacíos aún no abordados, se planteará en la segunda sección una revisión de los postulados de la Teoría de los Regímenes Internacionales y de sus enfoques para optar por los aspectos más idóneos y extraer los elementos teóricos fundamentales para el análisis en la presente tesis.

En tercer y último lugar, luego de tener claros los postulados teóricos de la Teoría de los Regímenes Internacionales para la presente investigación, se esbozará un marco conceptual que introducirá y desarrollará conceptos importantes para el análisis de las dinámicas y hechos a identificar en la presente tesis.

### **1. Estado de la Cuestión**

En la actualidad, es bien conocida la competencia estratégica existente entre Estados Unidos y China, principalmente, en el ámbito económico y político. Sin embargo, en lo que respecta a los temas abordados por la UNESCO (educación, tecnología y cultura), no sucede lo mismo. No se han encontrado muchos estudios que aborden la competencia estratégica entre Estados Unidos y China en el marco de la UNESCO.

Por tal motivo, como estado de la cuestión, desarrollaremos (i) los estudios realizados sobre la competencia estratégica económica y política sino-estadounidense; y, (ii) los pocos estudios realizados sobre la competencia estratégica cultural y tecnológica entre ambos países fuera del marco de la UNESCO.

En lo que respecta al primer tema, Camargo Cubillos (2021), desde una perspectiva de geoeconomía y realismo estructural, concluye que la competencia sino-estadounidense no es una en donde el elemento ideológico sea el predominante, como lo pudo ser la competencia entre Estados Unidos y la Unión Soviética. El autor también señala que dicha competencia traspasa a otros niveles, pues se ha vuelto una en que los elementos político y económico tienen mayor protagonismo.

La bibliografía académica desarrollada hasta la fecha coincide en señalar que la competencia estratégica entre Estados Unidos y China no surgió de la noche a la mañana, sino que se ha ido intensificado en los últimos ocho o nueve años. Si bien China ya había captado la atención de Estados Unidos desde el gobierno de Barack Obama, fue con el gobierno de Trump en el que esta competencia alcanzó su máxima expresión.

De hecho, en el último año, se han publicado análisis académicos que anticipan que China y Estados Unidos tomarán medidas más fuertes para confrontarse de manera más efectiva (Atkinson, 2022; Detsch, 2022; Liu, 2022). También hay otros autores que consideran que esta competencia no escalará debido a que no es conveniente para ninguno de ellos. Especialmente, porque los últimos encuentros presidenciales de ambos países generaron en su momento la esperanza de una confrontación más suave (Johnson, 2022; Kennedy, 2022).

Si bien el punto de vista de Johnson y Kennedy, que refleja especial optimismo, no ha llegado a materializarse en el 2023, no deja de ser cierto lo que señalan. Es decir, que la competencia entre China y Estados Unidos no va a desembocar en un conflicto frontal entre las dos potencias. Sin embargo, esto no es excluyente ni deja de lado lo que Atkinson, Detsch y Liu defienden. Estos autores sostienen que ambos países reforzarán paulatinamente su arsenal de respuestas frente a su rival para que, en determinados contextos o situaciones, puedan tener una posición firme o ejecutar acciones que le hagan tener una mejor posición frente a su rival.

Ahora bien, la competencia estratégica entre ambos países traerá consecuencias en diversos niveles. Hay un desarrollo académico importante al respecto que, si bien no define con claridad qué es la competencia estratégica

como tal, sí señala algunos ámbitos en la que esta se podría concretizar. Es importante notar que el tema de la falta de una definición de competencia estratégica será analizado y abordado críticamente en la parte correspondiente del presente capítulo.

Por un lado, algunos autores sostienen que la competencia entre Estados Unidos y China podría traer diversas **externalidades positivas** (como para el medio ambiente, entre otros temas) (Colgan & Miller, 2022). Por ello, otros autores señalan que este escenario podría traer importantes oportunidades de mejora y desafíos para el Perú en diversos ámbitos, como el tecnológico (Colombo & de Angelis, 2021; Sandoval Zegarra, 2019).

En un ámbito económico, la competencia estratégica sino-estadounidense se vio reflejada en la Franja y Ruta de la Seda impulsada por China y la iniciativa Build Back Better World impulsada por Estados Unidos a modo de respuesta. En el marco de esta competencia, Pino de Pino (2022) opina que el Perú puede aprovechar las oportunidades que le ofrecen ambos países, porque ambos proyectos pueden coexistir por estar estructuradas de manera diferente (p. 144).

Asimismo, Pino de Pino (2022) señala que la iniciativa de China tiene mayor estabilidad financiera que la de Estados Unidos, toda vez que se trata de un proyecto global maduro que tiene como finalidad favorecer los propios intereses chinos. En cambio, la iniciativa de Estados Unidos depende de las limitaciones de cada proyecto, porque no tiene una finalidad global clara.

La iniciativa estadounidense tiene mayor estabilidad ambiental y social que la iniciativa china. Como señalan algunos autores, a China se le critica la falta de un real compromiso con los objetivos medioambientales, utilizando los mismos solo para un lavado de imagen de la Franja y Ruta de la Seda (Camoletto y Roza, 2019; Harlan, 2020; Zhang et al., 2021; Pino de Pino, 2022).

Lo que señalan dichos autores no estaría muy alejado de la realidad. En el marco de la UNESCO y fuera del marco de la Franja y Ruta de la Seda, China ha demostrado que prefiere hacer prevalecer sus intereses económicos por encima de los objetivos medioambientales o sociales internacionales y los compromisos relativos a la protección del patrimonio mundial.



A manera de ejemplo, en el año 2019, el Comité del Patrimonio Mundial de la UNESCO rechazó inscribir los Sundarbans (el hábitat del tigre de bengala) de Bangladesh en la Lista de Patrimonio Mundial en peligro luego de que China (con apoyo de Cuba y Bosnia y Herzegovina) interviniera para eliminar cualquier referencia a dos plantas de energía sino-bengalíes que empleaban carbón y amenazaban esa área protegida (Mathiesen, 2019).

Por otro lado, hay autores que consideran que la competencia estratégica sino-estadounidense puede tener **externalidades negativas**. Desde la teoría de juegos, Manrique Vera (2020) sostiene que la competencia entre ambos países por el predominio económico y global puede afectar a países como el Perú, porque son los socios comerciales más importantes de Perú. Por lo tanto, dicha competencia impactará en la consecución de los objetivos de política exterior de países como Perú que miran expectantes el desarrollo de la misma.

Asimismo, Chen, Zhang y Miao (2023) sostienen que la guerra comercial entre Estados Unidos y China tiene un impacto negativo significativo en las empresas de la industria de la tecnología de la información y la comunicación. Esto es así porque Estados Unidos inició la guerra comercial para inhibir el desarrollo del sector de alta tecnología de China, lo cual genera un cambio en la estructura de la innovación a una de baja calidad (pp. 1, 8, 9).

*En lo que respecta al segundo tema*, vinculado a la competencia cultural y tecnológica entre China y Estados Unidos fuera del marco de la UNESCO, el desarrollo académico sobre estos aspectos es diverso.

**En el ámbito cultural**, autores como Wang Huiyao y Joseph Nye señalan que esta competencia se centra en obtener mayores niveles de poder blando respecto de su rival en la mayoría de los ámbitos posibles.

H. Wang (2023) señala que, ante situaciones de competencia entre dos potencias, la cuestión del poder blando es percibida como una dinámica de suma cero. Es decir, que una victoria de Washington se entiende a su vez como una derrota de Beijing. Tanto H. Wang (2023) y Nye (2023) agregan que ambos países deben procurar, para su propio beneficio, reconducir su competencia estratégica hacia una rivalidad colaborativa para alcanzar acuerdos importantes en ciertas materias y obtener beneficios mutuos.

Como se puede apreciar, en el ámbito cultural la competencia entre Estados Unidos y China se entiende más en la línea de conceptos de diplomacia pública y poder blando. En ese sentido, Esteban Poole Fuller grafica cómo es que esa dinámica de competencia en el ámbito del poder blando se plasma en la región latinoamericana.

Poole Fuller (2022) señala que el gran ascenso económico de China resulta contradictorio con la poca presencia que tiene a nivel de poder blando en el mundo y sobre todo en la región latinoamericana en comparación a la importante presencia en términos de poder blando que tiene Estados Unidos en el mundo y en América Latina. Según el autor, ello daría pie a un fenómeno que denomina *convergencia dual* de los países latinoamericanos. Esto implicaría un acercamiento económico hacia China, pero un acercamiento a Estados Unidos y el fortalecimiento de la afinidad cultural que tiene América Latina hacia este país. Ello resulta llamativo en un contexto de competencia estratégica entre ambas potencias.

Al igual que H. Wang y Nye, Poole Fuller (2022) concluye que el poder blando es un ámbito importante de la competencia, pero agrega que es “un activo determinante” en la competencia entre Estados Unidos y China. En ese contexto, es Estados Unidos quien tiene una posición dominante sobre su rival (p. 19).

Por el lado de Estados Unidos, Raja Krishnamoorthi (2023) (miembro de la Cámara de Representantes y *ranking member* del Comité Selecto sobre la Competencia Estratégica entre Estados Unidos y el PCCh) también señala que el aspecto del poder blando es un elemento importante en la competencia que su país sostiene con China. No obstante ello, la noción de poder blando a la que hace referencia Krishnamoorthi difiere en cierto sentido de la que plantea Poole Fuller y se acerca más a la idea que H. Wang y principalmente Nye defienden. Esto es, una visión que prioriza las ganancias relativas que puede obtener un Estado en comparación del otro, más allá de la definición clásica que Nye propuso en su momento.

Al hablar de por qué Estados Unidos no puede permitirse perder una carrera por el poder blando contra China, Krishnamoorthi (2023) centra su atención en los aspectos económico, político y tecnológico de la competencia estratégica entre

China y Estados Unidos. Asimismo, puntualiza que los programas de poder blando que llevan a cabo las agencias gubernamentales estadounidenses deberían tener el mismo apoyo que tienen las iniciativas de poder duro fuertemente apoyadas por el Partido Republicano.

Lamentablemente, el aspecto cultural del poder blando no es abordado con la atención necesaria al hablarse de la competencia entre Estados Unidos y China. Al respecto, Krishnamoorthi (2023) solamente se limita a decir que Estados Unidos sigue siendo una fuerza cultural muy importante en una encuesta del Pew Research Center y que su país debe emplear dicha fortaleza para recordarle al mundo la grandeza del pueblo estadounidense.

No obstante ello, el autor sí menciona una iniciativa que se ha visto afectada por la competencia (el otorgamiento de becas Fullbright a estudiantes chinos) y dos propuestas que Estados Unidos, en su opinión, debe implementar. Primero, fortalecer programas que permitan construir puentes entre las naciones; y, segundo, empoderar a los periodistas independientes para que “la verdad pueda opacar a la propaganda” (Krishnamoorthi, 2023).

**En el ámbito de la competencia tecnológica**, existe un mayor desarrollo académico, especialmente en la presente década. Esto porque el tema de la inteligencia artificial ha ganado mayor visibilidad en la agenda internacional y porque tanto Estados Unidos como China conciben el nivel de desarrollo de esta tecnología como un elemento clave para asegurar su predominio internacional en el futuro.

La competencia tecnológica entre China y Estados Unidos abarca un número importante de aspectos que han sido estudiados en el ámbito académico, con mayor énfasis, desde la pandemia del COVID-19. Por ejemplo, la pugna por el liderazgo en la implementación de redes 5G, en el dominio de la industria de los semiconductores, en el desarrollo de tecnologías verdes, inteligencia artificial, entre otros (Sandoval Zegarra, 2019, D. Wang, 2023). Profundizar en el desarrollo académico de cada uno de estos aspectos excedería los alcances de la presente investigación.

No obstante ello, una de las finalidades de la presente tesis es analizar las implicancias de la competencia estratégica entre Estados Unidos y China en el

régimen de la inteligencia artificial del cual UNESCO es parte integrante. Por lo que, se abordará el aspecto concreto de la competencia entre ambas potencias solamente en la sección del Capítulo 3 dedicada específicamente a la agenda de la inteligencia artificial.

La aparición de ChatGPT y la inteligencia artificial generativa provocó una revolución en los Estados en torno a cómo regular esta nueva tecnología. Las ventajas y desventajas que ofrecía esta nueva tecnología provocaron que los Estados intentasen desarrollar respuestas a los retos que la inteligencia artificial generaba.

La bibliografía revisada concuerda en que, en la actualidad, existen tres visiones en torno a la inteligencia artificial impulsadas por tres de los principales actores en la arena internacional.

Primero, una visión más orientada a la tutela de los derechos de las personas, defendida por la Unión Europea (UE). Segundo, una visión más orientada a otorgarle un rol fuerte al Estado en el control de la tecnología, defendida por China. Tercero, una visión más flexible y favorable a que el mismo mercado se regule solo para no sacrificar la creatividad y el desarrollo de la industria, defendida por Estados Unidos (Bradford, 2023, Iyengar, 2023, Criddle, Espinoza y Liu, 2023).

Respecto a estas tres posiciones, Bradford e Iyengar concuerdan en que la Unión Europea parecería tener el liderazgo en la regulación de la inteligencia artificial. El AI Act es un ejemplo de la primera medida regulatoria que, de manera comprensiva y efectiva, busca abordar las más importantes aristas que implica el desarrollo de la inteligencia artificial. Por ello, dichos autores consideran que la UE tiene la posición predominante en el tema.

A pesar de ello, los autores coinciden -con matices- que el fenómeno que implica la competencia estratégica entre China y Estados Unidos se roba los reflectores en lo que respecta la futura regulación de la inteligencia artificial.

En primer lugar, Criddle, Espinoza y Liu (2023) hacen énfasis en que las grandes compañías tecnológicas prestan mayor atención a la pugna entre Estados Unidos y China y no tanto a las iniciativas del Reino Unido o la UE. Esto debido a

que, estas iniciativas, solo les afectan en la medida que quieran comerciar o actuar en la UE.

Asimismo, señalan que el mejor resultado posible para regular la inteligencia artificial debe ser aquel que implique un balance entre las principales disposiciones nacionales y la regulación internacional. Finalizan resaltando que la falta de una articulación regulatoria internacional puede hacer muy complicada la operación de las empresas del sector en diferentes países (Criddle, Espinoza y Liu, 2023).

En segundo lugar, Iyengar (2023) hace énfasis, a partir de un reporte del Brookings Institution, en que la diferencia de posiciones en torno a la inteligencia artificial no se limitaría a las potencias materia de la tesis. Por el contrario, ello sería un reflejo de las dinámicas entre un bloque de países del Este (que es menos propenso a cumplir con las salvaguardas que se establezcan respecto de la inteligencia artificial porque alegan la necesidad de desarrollarse) y otro bloque de países occidentales que tiene como prioridad el cumplimiento de esas salvaguardas.

En ese contexto de enfrentamiento entre Occidente y el resto de países que componen la sociedad internacional, y la competencia sino-estadounidense, la autora concluye que la posición china será la de promover a como dé lugar el desarrollo de sus capacidades en materia de inteligencia artificial. A modo de respuesta, Estados Unidos tendría reticencia a regular con profundidad los aspectos de inteligencia artificial para no perder impulso en el desarrollo de esta tecnología y competitividad respecto de su rival (Iyengar, 2023).

En tercer lugar, Bradford recoge esta última idea planteada por Iyengar y, a partir de esta, desarrolla una propuesta de posicionamiento para Estados Unidos en el contexto de la competencia estratégica que sostiene con China. En ese sentido, la autora (2023) propone que Estados Unidos mantenga su posición o se alíe con la UE para hacer contrapeso a la visión que China busca promover en la regulación de la inteligencia artificial.

Finalmente, como hemos visto a lo largo de esta sección, la mayoría de los estudios que se han realizado en el ámbito académico están vinculados a la competencia estratégica económica y política entre Estados Unidos y China. Por

el contrario, se han encontrado muy pocos estudios sobre la competencia estratégica cultural y tecnológica entre ambos países.

Asimismo, lo que se tiene es literatura académica sobre las aproximaciones que ambos países tienen respecto a las organizaciones internacionales y al ámbito multilateral, así como, específicamente, los intentos históricos de Estados Unidos para instrumentalizar a la UNESCO y los intentos de China por ganar mayor presencia en el ámbito multilateral sin hacer el vínculo con la competencia sino-estadounidense en temas culturales y tecnológicos.

Por tal motivo, el tema sobre el que versará la presente tesis resulta ser novedoso para el ámbito académico, pues no se ha abordado la competencia estratégica entre Estados Unidos y China en los temas culturales y tecnológicos en el marco de la UNESCO.

## **2. Marco Teórico**

En el ámbito académico, es común utilizar la teoría del Realismo como marco teórico para estudiar la competencia entre dos potencias, entender los aspectos más relevantes de la misma, sus consecuencias y el accionar que pueden tener las potencias menores a partir de este factor externo.

Las premisas transversales del Realismo y los postulados de tres de sus escuelas (la estructural ofensiva, la estructural defensiva y la neoclásica) pueden ser útiles para explicar la competencia estratégica entre China y Estados Unidos desde una perspectiva más general (como lo hacen algunos autores citados en el Estado de la Cuestión de esta tesis).

Sin embargo, las particularidades del tema de esta tesis hacen que el Realismo no permita analizar de manera adecuada la competencia sino-estadounidense en el marco de la UNESCO, ni las oportunidades y desafíos que ello podría traer para países como el Perú. Esto se debe a los siguientes factores:

En primer lugar, el Realismo entiende las interacciones entre los Estados principalmente en términos de seguridad.

En un contexto internacional anárquico, el Realismo postula que los Estados priorizarán garantizar su seguridad en un contexto hostil y peligroso en el que su

supervivencia está en juego. Por lo que, la seguridad es lo prioritario en la política exterior de los Estados. Existe un debate entre las escuelas realistas respecto de la forma en que esa seguridad se puede garantizar, ya sea acumulando más poder o construyendo alianzas que balanceen el poder de otros Estados.

Al respecto, Barbé (2020) señala que la perspectiva realista prioriza los temas de seguridad (y, en ese ámbito, la seguridad en términos militares) por encima de cualquier otro tema. En ese sentido, lo que suceda con los temas vinculados a la seguridad (considerado dentro de la categoría de temas de “alta política”) condicionan el desarrollo de otros temas como el social, el cultural o el científico, por mencionar algunos (considerados dentro de la categoría de temas de “baja política”) (p.71-72).

Si bien esta definición de Barbé recoge los postulados tradicionales de los primeros autores del Realismo clásico, es necesario puntualizar que dicha visión ha quedado obsoleta a partir de lo desarrollado por otros autores realistas y de otras escuelas teóricas de las Relaciones Internacionales.

Estos nuevos desarrollos han obligado a modificar la categorización de alta y baja política hacia un enfoque que no predetermine los temas específicos que se agruparían en esas categorías. Sin embargo, el elemento central de la nueva categorización no deja de ser la supervivencia del Estado, ya que es en función de la relación que pueda tener un tema con ese elemento que se le puede considerar como de alta o baja política.

Con esto, no existiría *a priori* una clasificación taxativa y cerrada de temas que sean de alta o de baja política, sino que esta consideración dependería si la temática tiene relevancia para la supervivencia del Estado (por ejemplo, el desarrollo de nuevos inventos tecnológicos con aplicación militar) o no (becas para generar nuevas investigaciones tecnológicas).

Al margen de la precisión efectuada, es necesario notar que la visión realista tradicional como la nueva de dividir los temas en categorías de alta y baja política presenta limitaciones para explicar por qué los Estados podrían competir por controlar las fuentes de creación de normas vinculadas a la educación, cultura, y en algunos aspectos del tema científico que no estén ligados a la supervivencia del Estado.

Dicha teoría no permite explicar por sí misma por qué sería relevante que China o Estados Unidos compitan en aspectos que no están estrechamente vinculados con su supervivencia o su seguridad. Esto porque el tema cultural no sería lo suficientemente importante para el Realismo en el objetivo de garantizar la supervivencia de los Estados en un contexto internacional anárquico. Es por ese motivo que no se analizará la competencia estratégica entre Estados Unidos y China desde una visión exclusivamente realista en lo que respecta a lo cultural.

En segundo lugar, el Realismo no permitiría explicar, por sí solo, el funcionamiento y la supervivencia de la UNESCO mientras Estados Unidos no estuvo presente.

Uno de los postulados centrales del Realismo es la priorización del Estado como el actor relevante de las relaciones internacionales. Algunas escuelas del Realismo (como el neorrealismo de Kenneth Waltz) reconocen que las organizaciones internacionales sí desempeñan cierto rol en el escenario internacional. Sin embargo, el consenso que existe entre todas las escuelas realistas es que ningún otro actor internacional tiene la misma relevancia que los Estados en las relaciones internacionales.

Por tal motivo, la relevancia de las organizaciones internacionales, para el Realismo, queda en segundo plano respecto a los Estados. En ese sentido, la importancia que estos actores pueden tener en la escena internacional va a estar condicionada a lo que los Estados decidan respecto de éstas, y en la medida en que las organizaciones internacionales les puedan ser útiles para alcanzar sus propios intereses y garantizar su supervivencia.

Particularmente, la escuela neorrealista (una de las pocas que estudia con algo más de detenimiento a las organizaciones internacionales) no deja de afirmar que estos actores internacionales solamente se limitan a ser el fiel reflejo de las interacciones y relaciones de poder entre los Estados. Por lo que, su importancia o trascendencia pasa a ser nula, desde esta perspectiva.

En ese sentido, Krasner (1999) resalta que el neorrealismo hace énfasis en que las organizaciones internacionales no pueden ser duraderas en el tiempo. Esto porque solamente van a reflejar el poder y los intereses de los Estados, por



lo que, un cambio en estos elementos afectará la durabilidad de las instituciones (p. 58-59).

El Realismo no permite estudiar, por sí solo, el impacto que puede tener la competencia entre Estados Unidos y China en la UNESCO y su vigencia en el futuro. La posición neorrealista resalta un punto importante para el análisis en la presente tesis, que los cambios en la distribución de poder y los intereses de los Estados afecta el tiempo de vida de las organizaciones internacionales.

Sin embargo, dicha teoría no permite explicar uno de los hechos que se desarrollará con mayor detalle en el capítulo 3 de la presente tesis. Esto es que la UNESCO haya mantenido su vigencia y su existencia, a pesar de que Estados Unidos (su mayor promotor y uno de sus principales actores) decidió irse de la Organización en dos ocasiones.

En tercer lugar, las particularidades de la UNESCO no le permiten equipararse a alguno de los escenarios clásicos de competencia que contempla el Realismo.

El Realismo centra su atención en las cuestiones vinculadas a la supervivencia de los Estados, entiende que el principal aspecto a estudiar es la búsqueda de seguridad (principalmente en términos militares) y establece una lista de prioridades en la que los temas sociales, culturales, de educación, ciencia o tecnología tienen una relevancia menor.

Esta aproximación teórica minimiza el rol que las organizaciones internacionales pueden tener en el escenario internacional. Sobre todo, teniendo en cuenta que parte de la idea que los principales actores del sistema internacional son los Estados, y que las organizaciones internacionales o instituciones solamente reflejan la distribución de poder vigente y los intereses de las potencias mayores.

Sin perjuicio de lo anterior, una lectura conjunta de estas dos premisas nos permite atenuar un poco las afirmaciones algo más categóricas del Realismo. Esto es que si bien las instituciones tienen una relevancia menor que los Estados en el sistema internacional, las instituciones entre sí serán más o menos relevantes en función de los temas que tratan y su vinculación con los intereses de los Estados.

En ese sentido, el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, siguiendo las premisas realistas, tendría mayor relevancia para los Estados que la Unión Postal Internacional. Esto porque el primero trata temas vinculados con la seguridad internacional que constituye el principal interés de los Estados.

Una primera aproximación general desde la perspectiva realista llevaría a pensar que la UNESCO tiene el mismo nivel de relevancia que la Unión Postal Internacional (por la relevancia de los temas que tratan). Sin embargo, esto no se condice con el principal interés que ha tenido Estados Unidos en volver a esta organización en un contexto de competencia estratégica.

Por todo lo anterior, en la presente investigación se ha optado por no analizar la competencia estratégica entre Estados Unidos y China desde la perspectiva de las teorías clásicas de las Relaciones Internacionales. El Realismo es quizá la más idónea de las tres para explicar dicha competencia y algunos de sus conceptos son especialmente útiles para la presente tesis.

Sin embargo, el Realismo como marco teórico no ofrece todos los elementos necesarios para entender cómo es que esa competencia estratégica se configura en el marco de la UNESCO, ni las consecuencias que puede tener para los demás Estados miembros.

En consecuencia, se ha elegido como marco teórico de la presente investigación a la Teoría de los Regímenes Internacionales. Esto porque tiene en consideración aquellos elementos realistas idóneos para explicar escenarios de competencia entre dos potencias mayores.

Sin embargo, lo que lo diferencia del Realismo y lo que lo hace útil para la presente tesis es que adicionalmente: (i) enfatiza la existencia de reglas internacionales; (ii) les da a las organizaciones internacionales la misma o casi la misma importancia que a los Estados; y, (iii) no descarta la cooperación entre los Estados.

En los siguientes apartados se explicará a más detalle en qué consiste la Teoría de los Regímenes Internacionales, así como los supuestos teóricos relevantes para el análisis de la presente investigación.

## **2.1. Teoría de los Regímenes Internacionales**

En la actualidad, es innegable que estamos en un mundo ampliamente globalizado e interconectado, en el que los Estados coexisten con organizaciones, reglas y mecanismos internacionales creados por ellos mismos para hacerle frente a desafíos que van más allá de las fronteras nacionales. Por tal motivo, es importante estudiar cómo es que se conforman estas instituciones y cómo los Estados se relacionan con ellas.

Las teorías clásicas de las Relaciones Internacionales (específicamente, el Realismo y el Liberalismo clásicos) cuentan con algunas herramientas que permiten analizar (con menor o mayor éxito) dichos aspectos por separado. Sin embargo, tienen limitaciones para comprender la total dimensión de la interacción entre los Estados, las instituciones internacionales, y las normas, reglas y principios que subyacen estas.

Es por ello que, en las décadas de 1970 y 1980, surge una nueva propuesta teórica que busca apartarse del liberalismo institucional y, a su vez, recoge ciertos elementos realistas con la finalidad de explicar y entender a mayor profundidad los aspectos vinculados con el ordenamiento internacional.

La Teoría de los Regímenes Internacionales, desde sus diferentes enfoques, busca dar respuesta a cómo y por qué los Estados deciden crear reglas, normas, principios e instituciones que aborden ciertas temáticas internacionales en un contexto anárquico de incertidumbre.

Dichos elementos teóricos permitirán entender mejor (i) cómo es que se desenvuelve la competencia estratégica entre China y Estados Unidos en el marco de la UNESCO; (ii) por qué ello es relevante para países como el Perú; y, (iii) cómo estos últimos países deben actuar estratégicamente al respecto.

### **2.1.1. Definición**

Al hablar de la Teoría de los Regímenes Internacionales, el primer aspecto que se debe cubrir es su definición. Stephen Krasner (1982b), el primer

internacionalista en plantear esta teoría, la define como “los principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, explícitos o implícitos, en torno a los cuales convergen las expectativas en un área temática concreta de las relaciones internacionales” (p. 186).

Existen algunas críticas acerca de la generalidad, complejidad y poca claridad de la definición que plantea Krasner. Sin embargo, de ella se puede desprender que los regímenes internacionales no se circunscriben solamente a la existencia de una organización internacional que aglomera a varios Estados. Por el contrario, los regímenes internacionales son un conjunto de elementos que van más allá de una sola institución, y que establecen expectativas y pautas de acción entre los Estados que los integran.

Esther Barbé (1989) complementa la definición brindada por Krasner afirmando que esta definición de Regímenes Internacionales tiene tres elementos: “Un marco de **carácter global**, en el que se admite la existencia de **orden internacional**, y en el que se opera con **categorías realistas**” (p. 57). Estos tres aspectos son determinantes para explicar por qué la Teoría de los Regímenes Internacionales puede ofrecer una explicación integral (a diferencia del Realismo) en el tema materia de análisis.

Sobre el primer elemento, Barbé (1989) señala que el carácter global está determinado por la fuerza y las circunstancias marcadas por la interdependencia compleja que no se centra en la fuerza militar, sino que abarca otros temas con el mismo nivel de importancia que el ámbito militar. Esto rompe con la idea de una visión exclusivamente estado céntrica y permite una aproximación global al sistema internacional (pp. 57-58).

Sobre el segundo elemento, Barbé (1989) señala que la existencia de un orden internacional es el fiel reflejo de la realidad internacional. Asimismo, sostiene que bajo la Teoría de los Regímenes Internacionales en la década de los 70, hubo un cierto declive de la hegemonía estadounidense a nivel global.

Sin embargo, se mantuvieron un conjunto de reglas o lineamientos que evidenciaron que existía cierto nivel de gobierno u orden conceptualizado en la idea de régimen internacional con cierto nivel de autonomía y que, de alguna manera, limitaba el accionar de los Estados (Barbé, 1989, p. 58).

Sobre el tercer elemento, Barbé (1989) agrega que la idea de régimen internacional es el producto de los intentos de conciliar aspectos del realismo y el liberalismo. Por ende, es congruente con los conceptos de poder e interés nacional desarrollados por el realismo clásico de Morgenthau, y con la idea de la búsqueda del interés nacional por parte de los Estados (p. 58).

Por tal motivo, en el presente apartado, se abordan los aspectos más importantes de la Teoría de Regímenes Internacionales que concilian posiciones realistas y liberales. Y en los apartados 2.2 y 2.3, se explicará cómo el realismo clásico entiende los conceptos de poder e interés nacional.

Ahora bien, de la definición planteada por Krasner, se puede evidenciar que hay cuatro elementos que componen los regímenes internacionales: (i) principios; (ii) normas; (iii) reglas; y, (iv) procedimientos de toma de decisiones.

Krasner (1982b) define a los **principios** como “creencias de hecho, causación y rectitud”. A las **normas** las define como “estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones”. A las **reglas** como “prescripciones o proscipciones específicas para la acción”. Y a los **procedimientos de toma de decisiones** como “las prácticas prevalectentes para la realización y la implementación de las elecciones colectivas” (p. 186).

Estos cuatro elementos mencionados por Krasner son importantes para entender los planteamientos de la Teoría de los Regímenes Internacionales, ya que es en base a ellos que se articula dicha teoría.

Los cambios en algunos de estos elementos pueden entrañar un cambio de régimen internacional o un cambio dentro del mismo régimen tal como lo explica Krasner (1982b). Un cambio de régimen implicaría modificaciones en las normas y principios que lo componen, mientras que un cambio dentro del régimen implicaría un cambio en las reglas y procesos de toma de decisiones (p. 177-178).

Según Hasenclever, Mayer y Rittberger (1999), en términos generales, la finalidad que buscarían perseguir los Estados al crear regímenes internacionales es “sustraer ciertas áreas de la política internacional del ámbito de las prácticas

internacionales” (p. 499-500). Esto puede ser entendido como una intención de los Estados para crear ciertos espacios de cooperación entre sí.

Asimismo, dichos autores señalan que los regímenes propician espacios de cooperación “al crear expectativas comunes sobre las conductas que resultan apropiadas y elevar el grado de transparencia en un ámbito determinado de la política” (Hanseclever, Mayer y Rittberger, 1999, p. 500).

Todo lo anterior es un vistazo general de los principios básicos de la Teoría de los Regímenes Internacionales. Sin embargo, existen algunas cuestiones adicionales que son relevantes para la presente investigación, que serán desarrolladas a continuación:

### **2.1.2. ¿Cómo nacen los regímenes internacionales?**

Para entender el nacimiento de los regímenes internacionales, los doctrinarios que estudian esta teoría analizan los siguientes 2 aspectos: (i) los motivos individuales que impulsarían a los Estados a crear regímenes internacionales; y, (ii) la dinámica de oferta y demanda que origina la creación de los regímenes internacionales.

#### **2.1.2.1. Los motivos individuales de los Estados**

Respecto a las causas que explicarían el surgimiento de los regímenes internacionales, Krasner (1982b) señala que existen tres causas principales y dos complementarias que explicarían el interés de los Estados en impulsar su creación. Las tres causas principales son el interés egoísta de los propios Estados, el poder político, y las normas y principios propios de otros regímenes internacionales. Las dos causas complementarias son los usos y costumbres, y el conocimiento.

Dos de dichas causas resultan ser especialmente relevantes para la presente investigación, por lo que, se hará especial énfasis en ellas: (i) el interés egoísta de los propios Estados; y, (ii) el poder político.

Primero, los Estados pueden tener interés en establecer o crear regímenes internacionales debido a que ello responde a sus **propios intereses egoístas**. Esta visión es desarrollada principalmente por autores más cercanos a las teorías liberales (como Robert Keohane o Arthur Stein) y postula que la creación de los

regímenes internacionales solamente busca los intereses particulares de los Estados indiferentemente de los intereses de los otros (Krasner, 1982b, p. 195-196).

De las diversas explicaciones que dan los autores referidos por Krasner, dos de ellas son especialmente relevantes. La primera es brindada por Robert Keohane. Este autor señala que el surgimiento de los regímenes internacionales obedece a los intereses de los Estados dentro de una dinámica propia de la microeconomía: la oferta y principalmente la demanda de regímenes internacionales que pueda existir (Krasner, 1982b). Esta perspectiva se desarrollará con mayor detalle en el apartado 2.1.1.2 del presente Capítulo I.

La segunda explicación es brindada por Oran Young. Este autor postula que los intereses egoístas de los Estados pueden llevar a la creación de regímenes internacionales de dos maneras: (i) a través de la convergencia espontánea de intereses egoístas de diferentes actores internacionales que desemboca en la creación de regímenes internacionales; o, (ii) a través de la creación negociada de los regímenes internacionales mediante acuerdos explícitos entre actores que, de alguna manera, concilian sus intereses egoístas (Krasner, 1982b, pp. 195-196).

Segundo, según Krasner (1982b), el **poder político** como motivación individual de los Estados para crear regímenes internacionales tiene dos manifestaciones.

La primera manifestación considera que el poder político tiene como objetivo alcanzar el bien común de todos los integrantes de la comunidad internacional. Los Estados persiguen la construcción de regímenes internacionales en los que puedan tener un rol hegemónico o maximizar su poder respecto de los demás, pero con la visión de que serán los encargados de poner el poder al servicio del bien común de la comunidad internacional (Krasner, 1982b, p. 199).

La segunda manifestación considera que el poder político sirve para fortalecer los valores de ciertos actores en el sistema internacional. Krasner (1982b) brinda dos puntos de vista al respecto:

- El primero de ellos es muy similar a la visión de poder de la primera manifestación. Sin embargo, el o los hegemones utilizan el poder ganado

para beneficiar sus propios intereses o impulsar los intereses de un grupo determinado de Estados. Esto bajo la lógica en la que los beneficios existentes ya están determinados y la principal preocupación es obtener una distribución favorable (Krasner, 1982b, p. 199).

- El segundo de ellos difiere del anterior en que los Estados buscarán activamente alterar o cambiar los beneficios que reciben otros actores e, inclusive, influenciar o condicionar sus decisiones (Krasner, 1982b, p. 199).

Esta segunda manifestación del poder es relevante para analizar las causas de la creación de regímenes internacionales desde la dinámica de la oferta y demanda que veremos en el siguiente apartado, toda vez que se basa en la Teoría de la Estabilidad Hegemónica.

Dicha teoría analiza la creación de los regímenes internacionales a partir de la existencia de hegemones que, en palabras de Keohane, “juegan un rol importante en la provisión de los bienes colectivos necesarios para que los regímenes puedan funcionar efectivamente” (Krasner, 1982b, p. 199).

#### **2.1.2.2. La dinámica de la oferta y demanda**

En lo que respecta a la oferta, los autores de la Teoría de los Regímenes Internacionales señalan que su existencia dependerá de lo que las potencias hegemónicas puedan ofrecer y el rol que tienen en los regímenes que promueven.

Como menciona Keohane, los hegemones son aquellos que aportan los bienes y recursos necesarios para la creación, mantenimiento y funcionamiento de los regímenes internacionales. La existencia de estos regímenes va a depender de si existen potencias o actores dispuestos a proveer dichos bienes para que el régimen siga funcionando (Krasner, 1982b).

Existe un debate en torno a qué es lo que sucedería si el o los hegemones que promovieron la creación de un régimen internacional pierden su posición de dominio y, por ende, no están en las condiciones de seguir proveyendo los bienes colectivos necesarios para la supervivencia del régimen. Existen dos posiciones al respecto.



Por un lado, Krasner (1982b) sostiene que el declive de la hegemonía de los impulsores y creadores de un régimen internacional desembocará necesariamente en un declive del régimen. Esto porque no habría ningún otro Estado dispuesto a asumir los costos que implica mantener el régimen en funcionamiento ni a liderar su preservación (p. 199).

Por otro lado, Arthur Stein sostiene que, ante el declive de los hegemones, los otros Estados partícipes del régimen colaborarán entre sí para proveer los bienes colectivos necesarios para su funcionamiento. De esta manera, los intereses por sí solos pueden sostener los regímenes internacionales y la colaboración entre Estados pequeños, inclusive, podría fortalecerlos (Krasner, 1982b, p. 199).

En lo que respecta a la demanda, Robert Keohane (1982) busca complementar la visión que ofrece la Teoría de la Estabilidad Hegemónica desde una perspectiva microeconómica. De esta manera, busca entender las interacciones en el mercado de los regímenes internacionales como una de oferta y demanda, y no solamente como una oferta.

Dicho autor señala que la existencia de los regímenes internacionales no se puede explicar solamente en función del impulso que las potencias hegemónicas le otorgan para crearlos, sino que también se debe tomar en consideración la necesidad que tienen los demás Estados de la sociedad internacional para que estos regímenes existan o se mantengan (Keohane, 1982).

Para explicar en qué escenarios existe una demanda de regímenes internacionales, Keohane (1982) recurre a la teoría microeconómica y a los postulados de Ronald Coase.

Keohane señala que la existencia de alguna de las siguientes tres condiciones justificaría, en un análisis costo-beneficio, la existencia de regímenes internacionales y la demanda de su creación: (i) la falta de un marco legal que establezca claramente responsabilidades ante determinadas acciones; (ii) altos costos e imperfección de la información; y, (iii) costos de transacción positivos (1982, p. 338).

Según Keohane (1982), estas tres condiciones “se cumplen en el ámbito de la política mundial al mismo tiempo: no existe un gobierno mundial, la información es extremadamente costosa y difícil de obtener, y los costos de transacción [...] son frecuentemente muy altos” (p. 199). Por lo tanto, una aplicación de la teoría microeconómica justificaría por qué los Estados requerirían la creación de regímenes internacionales.

De las tres condiciones antes mencionadas, Keohane centra su análisis en las dos últimas. Esto porque (en línea con lo mencionado en las secciones anteriores del presente Capítulo I) los regímenes internacionales tienen una especial utilidad para los Estados debido a que permiten homogeneizar el acceso a la información y reducir los costos de transacción.

**Sobre los altos costos e imperfección de la información**, Keohane (1982) afirma que la demanda de regímenes internacionales en este aspecto depende de la cantidad y la calidad de la información que se provea a los tomadores de decisiones de los Estados al menor costo. Asimismo, depende de la capacidad de desarrollar normas que establezcan lineamientos generales de compromiso entre los Estados involucrados (p. 354).

Si un régimen provee información de alta calidad, en un importante número, a un bajo costo y aumenta la confianza entre los Estados que lo conforman, aumentará la demanda y el interés de éstos por mantener la vigencia del régimen. De esta manera, se puedan crear otros regímenes entre esos Estados (Keohane, 1982).

**Sobre los costos de transacción**, Keohane (1982) concluye que el *issue density*, o la densidad de temas, problemas y aspectos que se busca abarcar en el ámbito internacional es un factor determinante para determinar si la creación de un régimen internacional es efectiva.

Ante una baja densidad del espacio político y de los temas que se tratan, será más efectivo contar con acuerdos *ad hoc* y puntuales en lugar de crear un régimen internacional. Ante una alta densidad de temas, será más efectivo contar con un régimen internacional en lugar de acuerdos *ad hoc* que pueden colisionar entre sí. Esto justificaría el establecimiento de economías de escala y mecanismos de coordinación (Keohane, 1982, p. 339-340).

En conclusión, el nacimiento de los regímenes internacionales puede ser entendido desde dos perspectivas: (i) una centrada en los intereses propios de los Estados; y, (ii) otra centrada en las dinámicas colectivas entre los Estados.

La primera perspectiva va a ser útil para entender por qué las potencias materia de investigación (Estados Unidos y China) pueden estar interesadas en la creación o el impulso de ciertos regímenes internacionales que se vinculan con la UNESCO. La segunda perspectiva será importante para analizar las interacciones que tienen las potencias entre sí y con los demás Estados a lo largo de su historia hasta la actualidad, para la preservación del régimen cultural en la UNESCO.

### **2.1.3. ¿Qué utilidad tienen los regímenes internacionales?**

La utilidad, en términos generales, de los regímenes internacionales es ampliamente debatida entre los doctrinarios que participaron en la formulación de dicha teoría. Entre ellos se pueden encontrar desde posiciones muy críticas a los regímenes internacionales (la principal vocera de esta posición es Susan Strange) hasta posiciones que le dan un valor trascendental a los mismos. Cada autor agrupa dichas posiciones de diferentes maneras.

Primero, Barbé (1989) clasifica en tres grupos las posiciones sobre la utilidad de los regímenes internacionales. El primero considera que los regímenes internacionales son instrumentos inútiles por no ser entes autónomos. Esto porque considera que su existencia está supeditada al equilibrio entre el poder vigente y la expresión de los intereses nacionales de los Estados.

El segundo grupo les da una mayor importancia a los regímenes, porque considera que su función es aumentar los beneficios para los Estados a partir de una acción coordinada y que la constitución de éstos dependerá de la temática específica que se busque abordar. El tercer grupo solamente describe a los regímenes como situaciones que se configuran en la realidad y en todos los aspectos de las relaciones internacionales, inclusive en los más conflictivos, como el tema de seguridad (Barbé, 1989, p. 59).

Segundo, Hasenclever, Mayer y Rittberger (1999) agrupan las posiciones sobre la utilidad de los regímenes internacionales en función de tres teorías de las Relaciones Internacionales: Neoliberalismo, Realismo y Cognitivismo. Para el

Neoliberalismo, los regímenes (y las instituciones asociadas a ellos) son útiles en sí mismos porque permiten reducir la incertidumbre entre Estados y coordinar acciones que eviten resultados no óptimos para sus intereses egoístas (p. 504-506).

Para el Realismo, los regímenes por sí solos no son útiles ni autónomos, porque su creación y el resultado del mismo estarán condicionados por la distribución de capacidades entre los actores partícipes del régimen. Además, los Estados optarán por crear o permanecer en los regímenes siempre que obtengan ganancias absolutas y, por sobre todo, ganancias relativas respecto de los otros actores que los integran (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1999, p. 506-507).

Para las dos variantes del Cognitivismo (el Débil y el Constructivismo), los regímenes internacionales tienen una especial importancia y solidez, porque son el reflejo de las ideas que tienen los propios actores sobre sí y sobre los demás. Asimismo, porque los regímenes tienen la capacidad de influir en el comportamiento de los Estados que los crean y viceversa (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1999, p. 508-509).

Tercero, Krasner (1982b) agrupa las posiciones sobre la utilidad de los regímenes internacionales en tres visiones: la estructural convencional, la estructural modificada y la grociana.

La visión **estructural convencional** (representada por Susan Strange y Kenneth Waltz) sostiene que los regímenes son inútiles (si es que no engañosos), porque solamente refleja las dinámicas de poder y los intereses de los Estados que los conforman (Krasner, 1982b).

Un cambio en estas variables implicaría el fin o una variación importante del régimen internacional. Los Estados tutelan su seguridad y sus propios intereses al punto que no estarían dispuestos a que los regímenes limiten su marco de acción para garantizar su supervivencia (Krasner, 1982b, p. 190).

La visión **estructural modificada** le da una relevancia diferenciada y restrictiva a los regímenes internacionales en función de la temática que se busca abordar. En las situaciones de suma cero (más cercanas al paradigma realista), los regímenes no pueden ser relevantes, porque los Estados buscan su

supervivencia y alcanzar el poder. En las situaciones en las que no se puede alcanzar un resultado óptimo por iniciativa de los Estados, establecer un régimen internacional sería útil para dichos Estados (Krasner, 1982b, p. 191-192).

La visión **grociana** referida por Krasner (1982b) defiende la utilidad de los regímenes internacionales, porque reflejan patrones de comportamiento de los actores internacionales e influyen en los mismos. Todo patrón de comportamiento es un régimen internacional, por lo que, los regímenes pueden existir hasta en los ámbitos más conflictivos, ya que inclusive el balance de poder es un régimen internacional (p. 192-194).

Las categorizaciones realizadas por Barbé, Hasenclever, Mayer y Rittberger, y Krasner reflejan importantes diferencias sobre cómo se percibe la utilidad de los regímenes internacionales. Asimismo, se pueden identificar ciertos puntos en común entre dichas categorías, los cuales se pueden agrupar en tres grandes tendencias.

Una primera tendencia, más cercana al enfoque realista, considera que los regímenes internacionales tienen poca o nula funcionalidad en el ámbito internacional. Esto porque las variables exógenas (como el orden internacional) influyen en los regímenes y su funcionamiento, toda vez que reflejan las dinámicas internacionales. La creación y mantenimiento de los regímenes internacionales dependerá de las ganancias relativas y la funcionalidad que tenga el régimen para cada Estado.

Una segunda tendencia, más cercana al neoliberalismo, les da una importancia moderada a los regímenes internacionales. Resalta que los regímenes internacionales ofrecen beneficios a los Estados que participan en ellos, tales como: reducir la desconfianza entre ellos, fomentar la cooperación entre sí y obtener resultados óptimos producto de su interacción.

Esta tendencia también sostiene que los Estados forman regímenes en las temáticas y espacios que así lo permitan, persiguiendo sus intereses egoístas, porque buscan aumentar sus ganancias absolutas. Al respecto, Keohane (1982) señala que “mientras las situaciones involucradas no sean de suma cero, los actores tendrán incentivos para coordinar su comportamiento, implícita o

explícitamente, para alcanzar grandes beneficios colectivos sin reducir las ganancias de cada una de las partes” (p. 355).

Una tercera tendencia, más cercana al constructivismo y a las teorías post positivistas, les da una importancia alta y fundamental a los regímenes internacionales. Esto porque los entienden como un constructo que reflejan las ideas y patrones de comportamiento de los actores que lo componen producto de elementos externos.

Para esta tendencia, los regímenes internacionales son importantes en sí mismos, porque tienen la capacidad de influir en el comportamiento de los Estados y no solamente recibir la influencia de ellos. Por lo tanto, la existencia de los regímenes internacionales se justifica en todos los aspectos de las relaciones internacionales, inclusive en los más competitivos.

En conclusión, para efectos de este trabajo, se optará por la segunda tendencia, que es más cercana al neoliberalismo y tiene una posición más moderada sobre la utilidad y relevancia de los regímenes internacionales. Esto sin dejar de lado importantes aspectos que las aproximaciones realistas moderadas defienden.

Es importante resaltar que la construcción de los regímenes internacionales no es un proceso alejado de las dinámicas internacionales a nivel sistémico. Por lo tanto, también se incluirá esta variable realista en el análisis de los hechos materia de la presente investigación, sin restarle importancia a los regímenes internacionales.

Asimismo, es importante tener en cuenta ciertas críticas a la visión neoliberal de los regímenes internacionales, como las que realiza Joseph Grieco. Las críticas que hace Grieco parten de una visión compartida tanto por liberales como por realistas en el ámbito de la Teoría de los Regímenes Internacionales.

Joseph Grieco (1988) sostiene que analizar las intenciones de los Estados al construir regímenes internacionales solamente desde la óptica de las ganancias absolutas implica tener una visión incompleta de toda la problemática. El neoliberalismo comete el error de menospreciar el impacto de la anarquía en las preferencias y elecciones de los Estados. Minimiza la preocupación de los Estados

por evitar que los demás Estados acumulen más capacidades que ellos en espacios de cooperación y que el socio del presente se pueda convertir en el rival del futuro (Grieco, 1988, p. 487; Costa, 2004, p. 123-124).

Keohane (1982), que forma parte de una tendencia más cercana al neoliberalismo, plantea su posición a partir de un análisis microeconómico de la demanda de regímenes internacionales. Estos son entendidos más como contratos entre los actores que componen el régimen (p. 330) en la medida que satisfagan sus intereses, y que pueden ser modificados, incumplidos o abandonados por los Estados para perseguir sus intereses particulares. Por lo que, los regímenes no impiden la aparición de conflictos entre sus participantes (Keohane, 1982, p. 355).

Sin embargo, Grieco (1988) encuentra una contradicción en lo señalado por Keohane. Resalta el rol que tienen las ganancias relativas como un factor condicionante para los Estados al decidir cooperar o participar en los regímenes internacionales. En un contexto anárquico, los Estados no tienen la garantía de que otros Estados no recurrirán a la violencia o a la amenaza del uso de la fuerza para amenazar su supervivencia.

Por lo tanto, el principal interés de los Estados será sobrevivir y serán especialmente sensibles a cualquier reducción de sus capacidades frente a otros Estados. Los Estados adoptarán una posición defensiva al vincularse con sus pares y analizarán cuidadosamente las oportunidades de cooperación para evitar beneficiar más a los otros que a ellos mismos (Grieco, 1988, p. 497-499).

Esta posición puede impulsar a los Estados a abandonar o limitar su nivel de compromiso con algún acuerdo de cooperación, si creen que los otros ganarían más que ellos mismos en términos relativos. Esto sería así incluso si tuvieran la certeza de que sus socios honrarán el acuerdo y de que el acuerdo proveerá importantes ganancias absolutas. Esta visión refuta el argumento neoliberal de que la preocupación de los Estados se centra más en la certeza de que los demás cumplan con su parte del acuerdo (Grieco, 1988).

En este trabajo, se analizará un contexto en el que las potencias entienden su relación entre sí más en términos de ganancias relativas que absolutas. Por lo

que, se considera importante incorporar la visión de Grieco al marco teórico para el análisis de los hechos materia del presente trabajo.

Finalmente, también se incorporará el análisis de la funcionalidad del régimen internacional en función de los intereses particulares de los Estados. Esto de manera complementaria a la funcionalidad en términos absolutos. Por lo tanto, se analizarán los aspectos de la competencia sino-estadounidense en la UNESCO tanto a niveles absolutos como relativos.

#### **2.1.4. ¿Con qué rapidez se reflejan los cambios del ámbito internacional en los regímenes internacionales?**

Al estudiar un fenómeno sistémico como la competencia entre dos potencias y su impacto en una institución que forma parte de un régimen internacional, es importante analizar con qué rapidez se reflejan los cambios del ámbito internacional en el régimen.

Para ello, es preciso evocar la metáfora de las “placas tectónicas” de Stephen Krasner. Con dicha metáfora Krasner intenta explicar la velocidad con la que los cambios sistémicos se pueden ver reflejados en los regímenes internacionales.

Hay autores (como Keohane, por mencionar alguno) que advierten los desfases que se dan entre los regímenes internacionales y los cambios sistémicos. Sin embargo, ninguno de ellos explica cómo puede suceder esta situación. Para explicar este punto, Krasner formula la metáfora de las “placas tectónicas”.

Krasner (1982a) parte de la idea de que la vinculación entre la distribución de poder en el ámbito internacional y los regímenes no se parece a la tradicional visión realista del choque de las bolas de billar. Por el contrario, se equipararía a la dinámica que tienen dos placas tectónicas que colindan entre sí.

La primera placa sería la distribución de poder que es muy dinámica, porque está en constante cambio en la arena internacional. La segunda placa serían los regímenes internacionales que son más estáticos, porque reflejan la distribución de poder existente al momento de su creación. Al cobrar vida propia, tienden a



preservar su estructura y son más resistentes a los cambios (Krasner, 1982a, p. 498-499).

Al ser de diferente naturaleza, las placas no se moverán al mismo ritmo en todo momento (como el choque de las bolas de billar). Con el paso de los años, las diferencias de movimiento pueden resultar en una acumulación de energía que, ante un desacomodo sustancial, se manifestaría en un terremoto que reacomode las placas. La magnitud de este dependerá del nivel de incongruencia entre ambas placas (Krasner, 1982a).

Krasner (1982a) explica que esta diferencia de dinamismo se debe entender a partir de una visión periódica y de la magnitud de las diferencias entre la distribución de poder vigente y el régimen internacional. Cuando se crea un régimen internacional, no hay incongruencia con la placa de distribución de poder, porque refleja la distribución vigente. Por ende, hay poca presión entre ambas placas. No obstante, a medida que avanza el tiempo, la presión entre las dos placas aumentará por la diferencia de movimientos entre ambas.

Estos desfases entre la distribución de poder y los regímenes internacionales se pueden explicar a partir de las actitudes que toman los Estados ante un cambio en la distribución de poder. Los cambios en este aspecto no se traducen automáticamente en modificaciones al régimen internacional, ya que los Estados podrían optar por preservar la configuración del mismo (Krasner, 1982a).

Los Estados podrían preservar el régimen, por 3 razones: (i) porque están de acuerdo con los usos y costumbres contenidos en regímenes internacionales bien posicionados; (ii) por temor a la incertidumbre que generan los cambios en la distribución de poder; o, (iii) porque, si bien puede existir insatisfacción en torno al régimen, los actores insatisfechos no son capaces de formular alternativas viables (Krasner, 1982a, p. 501-502).

Es importante entender el planteamiento de Stephen Krasner, porque uno de los principales objetivos de la presente tesis es analizar la dinámica entre la distribución de poder y los regímenes internacionales en el marco de la UNESCO. Como se ha mencionado en el Estado de la Cuestión, en la actualidad hay un posible cambio en la distribución de poder por la competencia sino-

estadounidense en diversos temas y por el control de diversos mecanismos e instituciones internacionales, como la UNESCO.

La UNESCO refleja los intereses y principios vigentes al momento de su creación. Esto es, un contexto posterior a la Segunda Guerra Mundial, junto con las reformas puntuales que tuvo durante la época de la Guerra Fría tras procesos importantes como el de la descolonización y el ingreso de nuevos Estados independientes a la Organización (que no lograron eliminar el desfase entre el contexto sistémico y la estructura de la Organización), por mencionar un ejemplo. Un contexto donde China no era uno de los principales jugadores mundiales como sí lo es ahora.

Por lo tanto, la competencia actual sino-estadounidense puede impactar en el futuro de los regímenes internacionales de los que UNESCO es parte. Como menciona Krasner, cuando estos desfases son significativos, provocan necesariamente un realineamiento tanto de la distribución de poder como de los regímenes, cuya intensidad dependerá del nivel de desfase alcanzado hasta ese punto.

En consecuencia, el planteamiento de Krasner permite entender (i) por qué los regímenes internacionales impulsados por Estados Unidos luego de la Segunda Guerra Mundial se mantuvieron vivos a pesar del presunto declive temporal de su hegemonía en los años 1970 alegado por los autores de esta teoría; y, (ii) cuáles serían las circunstancias que obligarían a los regímenes a realizar ciertas reformas que los mantengan en sintonía con la distribución de poder vigente para evitar desaparecer.

#### **2.1.5. Conclusión**

Hasta este punto, hemos visto que los enfoques teóricos de los Regímenes Internacionales son especialmente útiles para explicar el impacto de la competencia estratégica entre dos potencias hegemónicas en los regímenes internacionales (y las instituciones asociadas a ellos) de los que ambos Estados forman parte.

Por las particularidades de la competencia sino-estadounidense que es objeto de análisis en esta tesis, se ha planteado un marco teórico que emplea los

elementos de “carácter global” y “orden internacional” de la definición de regímenes internacionales de Barbé.

Asimismo, se ha puesto especial énfasis al hecho de que la Teoría de los Regímenes Internacionales incorpora características del realismo y que no tiene una influencia puramente liberal o constructivista.

Por ello, en concordancia con la visión moderada de los regímenes internacionales que se ha adoptado en esta investigación, en los siguientes dos apartados, nos referiremos a las nociones de poder e interés nacional según el Realismo.

## **2.2. Poder según el Realismo**

La noción de poder es quizá una de las más importantes para el planteamiento teórico del Realismo, ya que es en base a este concepto que se articulan sus principales presupuestos teóricos.

El poder en términos realistas se puede definir como la suma de capacidades tangibles o materiales de los Estados (Sotomayor, 2021, p. 16). Asimismo, se puede definir como la capacidad de influir en el comportamiento de otros actores “en el marco de una relación psicológica entre quien ejerce el poder y sobre quien se ejerce ese poder [...] mediante órdenes, amenazas, persuasión o una combinación de estos elementos” (Morgenthau, 1984, p. 14).

Las definiciones provistas por Morgenthau y Sotomayor, si bien ponen el énfasis en dos aspectos diferentes, ofrecen visiones complementarias sobre qué es lo que implica el concepto de poder para el Realismo.

Por un lado, Morgenthau (1984) entiende el poder desde un enfoque relacional. Un Estado será más poderoso que otro en la medida que pueda tener la capacidad de influir en sus acciones a nivel internacional, mediante los mecanismos que tenga a su disposición.

Esta visión es importante para el análisis de los regímenes internacionales, porque explica la dinámica de los Estados al crear y hacer funcionar los regímenes. Permitirá entender que, para la construcción de un régimen internacional, hay dinámicas de poder en términos relacionales que subyacen a

sus normas, principios, reglas y procedimientos de toma de decisiones (Morgenthau, 1984).

Por otro lado, Sotomayor (2021) se enfoca en la cantidad de capacidades materiales con las que pueden contar los Estados para llevar a cabo las acciones a las que Morgenthau se refería. Dichas acciones serían amenazar, ordenar o persuadir a otro actor para que lleve a cabo una determinada acción que responda a sus intereses.

Esta visión es importante para entender la constitución de regímenes internacionales desde el lado de la oferta. Las grandes potencias tendrán mayores capacidades materiales para proveer los bienes colectivos necesarios para el funcionamiento de los regímenes (Sotomayor, 2021). Esto explica por qué Estados Unidos, en su momento, y China, en la actualidad, pueden fungir esos roles en lo que respecta a la UNESCO y a los regímenes internacionales vinculados a ella.

En conclusión, el poder es un eje clave en los postulados realistas, ya que –como lo resalta Barbé (2020) en consonancia con Morgenthau– los Estados van a querer competir siempre en términos de poder. Este es el mecanismo que les permitirá tener mayor certeza sobre su supervivencia en un contexto anárquico (pp. 71-73).

Para el Realismo, el poder es uno de los elementos claves en la interacción de los Estados y determinará las prioridades que tienen en la agenda internacional (esto es, el interés nacional de los Estados, que se verá en el siguiente apartado).

### **2.3. Interés nacional según el Realismo**

Como se adelantó previamente, para el Realismo, el concepto de interés nacional está estrechamente ligado a la definición de poder.

Dado que el poder es un elemento esencial para garantizar la supervivencia de los Estados, estos “identificarán sus intereses nacionales con acumular, o como mínimo, no perder poder, [y] [...] quieren ganar posiciones o, como mínimo, no perderlas en la estructura de poder, a escala internacional o a escala regional” (Barbé, 2020, p. 73).

El concepto de interés nacional fue planteado por Hans Morgenthau en términos de poder y bajo la idea de que los Estados son actores racionales que buscarán garantizar su supervivencia en el ámbito internacional. Como señala Barbé (1987), Morgenthau vincula la racionalidad de los Estados en la toma de decisiones sobre sus acciones en el ámbito internacional con la necesidad de los Estados de garantizar su supervivencia mediante la acumulación de poder (p. 154-157).

Por lo tanto, la noción de interés nacional según el Realismo permite entender las motivaciones internas que los Estados pueden tener para crear, potenciar, mantenerse o abandonar un determinado régimen internacional.

### **3. Marco Conceptual**

Para analizar un fenómeno tan complejo como la competencia estratégica entre Estados Unidos y China, tanto en términos generales como en una área aplicada, se deben emplear conceptos transversales a la Teoría de las Relaciones Internacionales.

Al combinar elementos liberales y realistas, la aproximación teórica de los regímenes internacionales brinda algunos conceptos importantes para entender cómo la pugna entre dos hegemones (y su interacción con los Estados menores) influye en los procesos de creación y mantenimiento de los regímenes internacionales. Sin embargo, estos conceptos no son suficientes para entender el fenómeno concreto de la competencia sino-estadounidense.

Por ello, en el presente apartado, se desarrollarán algunos conceptos esenciales para analizar la competencia estratégica entre Estados Unidos y China en el marco de la UNESCO, y determinar qué estrategias podrían desarrollar países como el Perú ante dicho escenario.

Primero, se explicará qué se entiende por “competencia estratégica” y cuáles son las particularidades de intentar conceptualizarlo.

Segundo, se abordarán conceptos trasversales a las teorías clásicas y modernas de las Relaciones Internacionales, y que se relacionan con la Teoría de los Regímenes Internacionales. Estos son: (i) Estructura internacional; (ii) Orden Internacional; (iii) la crisis del Orden Liberal Internacional (OLI), un fenómeno que

actualmente está en discusión; y, (iv) los conceptos de instituciones y organizaciones internacionales.

Tercero, se explicará el rol que tienen las potencias menores al vincularse con potencias mayores y entre otras potencias menores en una organización internacional. Se analizarán los ámbitos, estrategias y márgenes de acción que pueden tener ellos.

### **3.1. Competencia Estratégica**

Preliminarmente, para efectos de la presente investigación, se puede conceptualizar la competencia estratégica como “la forma mediante la cual Estados Unidos entiende a la rivalidad que sostiene actualmente con China, y que refleja las ideas y percepciones de la administración que está de turno” (Winkler, 2023).

En ese sentido, la competencia estratégica es la manera en que Estados Unidos decide denominar a la competencia por el predominio que sostiene con China. No obstante, refleja los puntos de vista, objetivos y aspiraciones de las administraciones que puedan gobernar Estados Unidos en un momento histórico determinado. Por lo tanto, su contenido podrá variar en función de cómo es que varíen las administraciones estadounidenses (Winkler, 2023).

Primero, Stephanie Christine Winkler (2023) llama la atención sobre la poca comprensión que se tiene del concepto de competencia estratégica. Plantea como hipótesis de trabajo los siguientes tres puntos: (i) no existe una definición única que sea de común y total aceptación; (ii) el concepto de competencia estratégica no es reciente, sino que ya se hablaba de ello en la Guerra Fría; y, (iii) refleja la perspectiva de los Estados Unidos sobre su vinculación con grandes potencias y ha ido cambiando a lo largo del tiempo (p. 335-339).

Las definiciones planteadas hasta el momento en el ámbito periodístico, académico y político no reconocen que actualmente existe más de un significado de competencia estratégica. Por lo que, no se puede asumir que este concepto es único y estático. Tampoco resuelven la cuestión de si el término “competencia estratégica” es una forma de entender la política internacional actual, una causa de conflicto en la política internacional, o un proyecto político de uno o más Estados (Winkler, 2023, p. 334-336).

No considerar dichos aspectos es peligroso porque puede generar, como ha sucedido hasta hoy, el surgimiento de un concepto tautológico y autodescriptivo. No aporta claridad al análisis de la rivalidad entre Estados Unidos y China y “hace prácticamente imposible tratar el término [competencia estratégica] como uno moralmente neutral” (Winkler, 2023, pp. 336-337).

Esos no son los únicos peligros que advierte Winkler, sino que además este término es uno que nace en Estados Unidos, para Estados Unidos y que refleja cómo Estados Unidos percibe su enfrentamiento con el país con el que, en su momento, rivalizaba por el predominio mundial (Winkler, 2023).

Un último peligro que anota Winkler es que se pretenda emplear un término con connotaciones puramente políticas (y no con fines académicos) y que refleja la visión de una de las partes de una competencia hegemónica para explicar un fenómeno que acontece en el ámbito internacional (Winkler, 2023).

Segundo, existen otras definiciones de competencia estratégica planteadas por autores como Wu Chengqiu, Ryan Hass o Evan Medeiros (por mencionar algunos). Sin embargo, reflejan el escaso entendimiento que se tiene de la competencia estratégica. No brindan claridad sobre qué es competencia estratégica, o lo ubican ligeramente entre los ámbitos del conflicto y la cooperación para luego abordar otros aspectos sin darle profundidad al concepto (Winkler, 2023, p. 334-335).

En el caso de Ryan Hass o Evan Medeiros, equiparan la noción de competencia con la de competencia estratégica sin ahondar en lo que esto implica. Luego, abordan las implicancias que la dinámica entre China y Estados Unidos puede tener en el ámbito internacional.

En el caso de Medeiros (2023), le da mayor contenido al concepto de competencia. Afirma que “pocos cuestionarían la aplicación del término ‘competencia’ (o ‘competencia estratégica’) a la situación actual de la relación entre Estados Unidos y China” (p. 25). Sin embargo, no especifica si son términos similares, diferentes o qué implica la competencia estratégica para él.

En el caso de Wu Chengqiu (2023), recoge los elementos ya desarrollados por autores como Buckhart, Woody, Mazaar y otros para señalar que la competencia estratégica se caracteriza por tener un nivel intermedio de antagonismo. De esta manera, lo sitúa entre la cooperación y el conflicto (más como cooperación, pero menos como conflicto abierto) (Wu, 2023, p. 33).

A pesar de intentarlo, Wu no llega a proponer una definición de competencia estratégica como categoría académica de análisis, tal como lo menciona Winkler en su lectura. Wu salta rápidamente a desarrollar otros temas sin profundizar la definición de lo que realmente constituye la competencia estratégica en toda su dimensión.

En conclusión, para el presente trabajo, se ha optado por definir, como punto de partida, al concepto de competencia estratégica de la siguiente manera: (i) el término fue acuñado en Estados Unidos como la manera que tiene de entender la dinámica de rivalidad que tiene con China; (ii) es un término que no parece ser muy distante de las nociones poco desarrolladas de la competencia en el ámbito de las relaciones internacionales; y, (iii) puede seguir variando en el futuro en función de cómo las administraciones estadounidenses perciban su dinámica de competencia y el nivel de la relación bilateral que tienen con China.

Para efectos de la presente investigación, resulta útil estudiar los puntos (i) y (iii), toda vez que son los puntos centrales de la definición de Winkler, que es la definición adoptada en este trabajo.

### **3.1.1. La competencia estratégica es la forma propia de Estados Unidos de denominar a la rivalidad que sostiene con China**

Como lo deja ver implícitamente Winkler en su texto, el concepto de competencia estratégica es uno que nace a partir de las declaraciones políticas de las autoridades estadounidenses en el contexto de la Guerra Fría con la Unión Soviética. Luego, fue cambiando su significado a medida que variaban las administraciones de turno y el contexto internacional.

Sin embargo, Winkler no menciona que los rivales de turno en torno a los cuales Estados Unidos concebía la competencia estratégica (en un primer momento, la Unión Soviética; y, en otro momento, China) emplearan el mismo término para referirse a la rivalidad con dicho país. Por el contrario, el concepto



de competencia estratégica era y es empleado por las administraciones estadounidenses como una herramienta sobre la que se construyen las acciones contra el rival o como un objetivo de política exterior a alcanzar (Winkler, 2023).

Como se desarrollará más adelante, para Estados Unidos, el término “competencia estratégica” se empleó y se emplea con diferentes connotaciones. En específico, la connotación con la que Estados Unidos empleó este concepto durante su competencia con la Unión Soviética (posterior a la crisis de los misiles de Cuba) no es la misma ni responde al mismo contexto en el que las administraciones estadounidenses del siglo XXI emplean el término para denominar su dinámica bilateral con China.

Este punto queda en mayor evidencia cuando se revisa el desarrollo académico de autores chinos o no estadounidenses, así como los pronunciamientos de las autoridades chinas en torno a la cuestión competitiva con Estados Unidos.

Por el lado de las autoridades chinas, el presidente Xi Jinping, y sus ministros de relaciones exteriores Wang Yi y Qin Gang han expresado, con mayor y menor intensidad, su oposición a denominar su relación con Estados Unidos bajo el concepto de competencia estratégica propuesto por el gobierno estadounidense. Esto porque, para ellos, lo que plantea Estados Unidos en sí es una competencia por el predominio mundial en su estado más puro.

Como señala Masuda (2023), en una llamada sostenida en julio del 2022, el presidente Xi Jinping le dejó claro a su homólogo estadounidense que catalogar como una competencia estratégica la relación bilateral entre ambos países y catalogar a China como el principal rival de Estados Unidos implicaría malinterpretar la situación actual de la relación entre ambos países (p. 2).

Esta oposición al término se hizo patente en el discurso de Wang Yi ante la *Asia Society* estadounidense, cuando afirmó que la relación bilateral entre ambos países es “definida e impactada peligrosamente por la así llamada competencia estratégica”. Asimismo, mencionó que “ya sea la confrontación total o la competencia estratégica, ambas [aproximaciones de Estados Unidos a China] se han desviado del curso adecuado de las relaciones entre Estados Unidos y China” (Embajada de la República Popular China en Estados Unidos, 2023).

En esa misma línea, se desarrolló la intervención de Qin Gang en una conferencia de prensa en el marco del 14ª Asamblea Nacional Popular de China. Qin expresó que la intención de Estados Unidos por definir sus relaciones con China como una competencia estratégica es una “apuesta temeraria” que pone en juego “los intereses fundamentales de ambos pueblos e, inclusive, el futuro de la humanidad” (Cao, 2023).

Por el lado de los académicos no estadounidenses, existe un consenso sobre que el concepto de competencia estratégica es una aproximación propia de Estados Unidos a su competencia con China. Masuda (2023) y Zhang (2023) resaltan que China ha reconfigurado los objetivos de su política exterior como una respuesta a la política de competencia estratégica estadounidense. Sin embargo, China no comparte este concepto con Estados Unidos para referirse al actual estado de las relaciones bilaterales de ambos países.

En conclusión, ni el gobierno chino ni los expertos (o los académicos) chinos han aceptado el término de competencia estratégica. Incluso los académicos son muy cuidadosos al referirse a la relación bilateral como una competencia estratégica. Temen que ello desencadene inevitablemente una competencia geopolítica entre ambos países sobre la naturaleza del orden internacional, lo cual no es ventajoso para China en este momento (Masuda, 2023, p. 2-3), pero que ya ha sucedido.

El concepto de competencia estratégica es un concepto político acuñado por Estados Unidos para etiquetar su relación de competencia en términos generales con China. No es una denominación teórica o académica. El único concepto académico existente para denominar la relación bilateral actual entre Estados Unidos y China es el de competencia en términos generales.

China es consciente de la realidad competitiva de sus relaciones bilaterales con Estados Unidos. Sin embargo, se resiste a denominarla como competencia estratégica por ser un término que es parte de la “narrativa estadounidense”. China procura ser cuidadosa en afirmar explícitamente que está en una competencia (en términos generales) con Estados Unidos por las implicancias que ello pueda traer.

El conflicto geopolítico entre ambos países ya ha estallado y China está respondiendo en esos términos a las acciones de Estados Unidos. Sin embargo, a nivel discursivo, China procura no referirse directamente a la competencia con Estados Unidos y prefiere resaltar los beneficios que puede traer una cooperación con dicho país.

### **3.1.2. La competencia estratégica es un concepto variable que refleja la visión de la administración de turno en Estados Unidos**

Winkler (2023) ejemplifica los cambios que ha tenido en su definición el término competencia estratégica desde su surgimiento en la era de la *détente* durante la Guerra Fría hasta la actual administración de Joe Biden. Estos cambios se debieron a las diferentes perspectivas que tenían los líderes de las administraciones de turno (que en cierta medida también eran influenciadas por los contextos nacionales e internacionales del momento).

Para explicar esos cambios y sus implicancias, Winkler desarrolla un análisis conceptual de los términos “competencia” y “estratégica”.

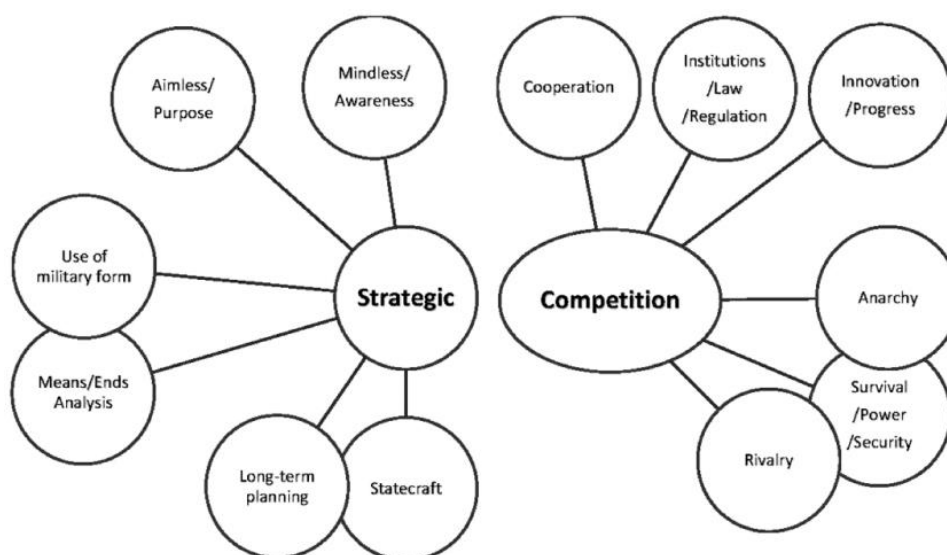
Sobre el término “competencia”, Winkler (2023) lo define como la situación básica en que dos rivales pugnan por obtener un bien o finalidad escasa. Hay conceptos que sirven de apoyo para entender la definición de “competencia”. Estos son rivalidad (de la teoría política), anarquía (también de la teoría política), innovación (de una visión empresarial), cooperación (de las ciencias sociales y naturales) y regulación mediante instituciones (del mundo corporativo) (p. 339-340).

Sobre el adjetivo “estratégica”, Winkler (2023) afirma que su adición al concepto de competencia limita la competencia a una sola de sus manifestaciones. Se puede entender como un tipo de competencia opuesto al de una competencia sin objetivo o al de una competencia sin propósito. Asimismo, hay conceptos similares que ayudan a entender la competencia estratégica. Estos son los fines y objetivos por alcanzar (de la estrategia militar), la planificación a largo plazo y la gestión estatal (p. 340-341).

Esta definición de Winkler se puede entender mejor en la Ilustración 1 elaborada por ella misma:

## Ilustración 1

### Red conceptual de las palabras “competencia” y estratégica”



*Nota.* De “Strategic Competition and US-China Relations: A Conceptual Analysis”, de S. C. Winkler, 2023, *The Chinese Journal of International Politics*, 16(3), p. 341 (<https://doi.org/10.1093/cjip/poad008>). CC-BY.

Luego de presentar los conceptos que involucran o se vincularían con la “competencia estratégica”, Winkler señala que hay cuatro momentos importantes para entender las variaciones de este concepto: (i) su origen en la Guerra Fría; (ii) el periodo post Guerra Fría; (iii) la era Trump; y, (iv) la era Biden.

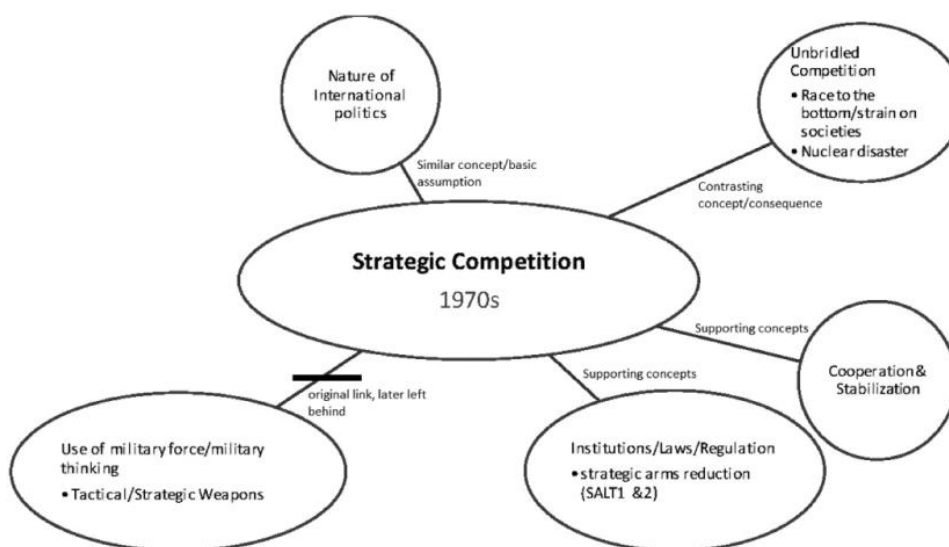
Primero, sobre la concepción de competencia estratégica durante la Guerra Fría, Winkler (2023) sostiene que es un concepto que tomó predominancia a partir de sus vínculos con otros conceptos de apoyo. Estos son el evitar el desastre nuclear, la *détente*, la reducción de armas tácticas y estratégicas, y el concepto de cooperación (p. 344).

La competencia estratégica fue vista como un término que evidenciaba la realidad concreta de la era de la Guerra Fría (la rivalidad o competencia entre Estados Unidos y la Unión Soviética). En otras palabras, la competencia era vista como una “conceptualización del mundo y de sus fenómenos” que “no puede ser evitada, pero sí debe manejarse cuidadosamente” para evitar el estallido de una guerra accidental entre las dos potencias nucleares (Winkler, 2023, p. 343-344).

Esta visión de Winkler se explica con mayor claridad en la Ilustración 2 elaborada por ella misma:

### Ilustración 2

Red conceptual de la “competencia estratégica” en la década de 1970



*Nota.* De “Strategic Competition and US-China Relations: A Conceptual Analysis”, de S. C. Winkler, 2023, *The Chinese Journal of International Politics*, 16(3), p. 345 (<https://doi.org/10.1093/cjip/poad008>). CC-BY.

Segundo, la perspectiva de competencia estratégica desarrollada anteriormente cambió tras la disolución de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría. El término ya había caído en desuso una vez que Ronald Reagan llegó al poder en Estados Unidos e inauguró una nueva era de confrontación con los soviéticos. Sin embargo, no desapareció del todo. El único estudio detallado sobre el tema proponía que el objetivo final de un Estado, en un contexto de competencia estratégica, era alcanzar el control hegemónico del mundo (Winkler, 2023, p. 344).

Winkler (2023) señala que, desde la campaña y hasta los primeros años de la administración Bush, “el reconocimiento de la ‘competencia estratégica’ se volvió un objetivo en sí mismo y una elección consciente [y voluntaria] y funcionaría como un símbolo en la política interior estadounidense referido a la visión de Estados Unidos tras el fin de la Guerra Fría” (p. 347).

El concepto había pasado de estar asociado a conceptos como cooperación o estabilización, propios de la era de la *détente*, a vincularse con conceptos

diferentes y opuestos como contención, confrontación, y seguridad y acumulación de poder (Winkler, 2023, p. 347).

Esta visión de Winkler se explica en la Ilustración 3 elaborada por ella misma:

### Ilustración 3

Red conceptual de la “competencia estratégica” tras el fin de la Guerra Fría



Nota. De “Strategic Competition and US-China Relations: A Conceptual Analysis”, de S. C. Winkler, 2023, *The Chinese Journal of International Politics*, 16(3), p. 348 (<https://doi.org/10.1093/cjip/poad008>). CC-BY.

Como se puede apreciar en la Figura 3, en la administración de George W. Bush, se definió la competencia estratégica en oposición a la idea de la cooperación estratégica y al concepto de cooperación defendido por la administración anterior (la demócrata de Bill Clinton).

Asimismo, este concepto parte de uno de los principios realistas más básicos (garantizar la supervivencia mediante la búsqueda de la seguridad y la acumulación del poder) y se vincula con los principios propios del régimen republicano liderado por Bush (uno orientado a alcanzar la supremacía militar, a contener a sus amenazas y alcanzar la hegemonía mundial).

Un aspecto llamativo de esta etapa es que ya empezaba la competencia estratégica contra China, como reemplazo del competidor anterior, y se vinculaba la idea de confrontación con China al concepto de competencia estratégica.

Como menciona Winkler (2023), este concepto no duró mucho ya que los ataques del 11-S obligaron a Estados Unidos a reenfocar sus prioridades en política exterior. Las bases de una nueva definición quedaron sentadas en los términos fraseados por los republicanos neoconservadores de la era Bush. Esta sería la base bajo la cual, posteriormente, la administración de Donald Trump construiría también el concepto de “competencia estratégica” que se plasmaría en el Plan Nacional de Seguridad de los Estados Unidos del año 2017.

Winkler (2023) hace énfasis en que los planteamientos de Shambaugh son los que sientan las bases para que, 20 años después, se entienda la competencia estratégica como un punto intermedio entre la cooperación y el conflicto. Shambaugh entendía la competencia estratégica impulsada por Bush como una descripción empírica de las relaciones actuales entre Estados Unidos y China. Esto porque se encontraban relacionadas con elementos de conflicto, coexistencia y cooperación. Además, ambos Estados querían evitar el desafío de convertirse en adversarios (p. 347).

La concepción que la administración Bush impulsó en su momento quedó de lado con el cambio de administración. En el gobierno de Barack Obama, Estados Unidos apostó por dar énfasis a la cooperación en su relación con China. Impulsó iniciativas como el “pívot al Asia” y el TPP como mecanismos para hacerle frente a una eventual amenaza por parte de China. No obstante ello, la concepción de competencia estratégica que surgió con Bush se mantuvo latente.

Tercero, Winkler (2023) sostiene que la concepción de “competencia estratégica” formulada durante la administración de Trump enmarcó la comprensión de los sucesos de la política contemporánea. Asimismo, esto incidió en una política exterior más confrontacional contra China, el competidor estratégico previamente reconocido en la era Bush (p. 349).

A diferencia del planteamiento de Bush, la concepción de la era Trump nunca estableció objetivos claros para esta competencia estratégica y se limitó a

proponer que se lleve a cabo en “todos los frentes” con la participación de todas las agencias estatales (Winkler, 2023, p. 349).

Esta visión de Winkler se explica en la Figura 4 elaborada por ella misma:

#### Ilustración 4

Red conceptual de la “competencia estratégica” en la era Trump



*Nota.* De “Strategic Competition and US-China Relations: A Conceptual Analysis”, de S. C. Winkler, 2023, *The Chinese Journal of International Politics*, 16(3), p. 350 (<https://doi.org/10.1093/cjip/poad008>). CC-BY.

Cuarto, Winkler (2023) sostiene que la concepción de “competencia estratégica” de la era Biden implicó un cambio en la naturaleza de dicho concepto. A diferencia de Trump (que le dio continuidad y sobre simplificó la definición que se elaboró en la era Bush), la competencia estratégica en la era Biden es concebida como el objetivo principal de la política exterior estadounidense por su propio mérito (p. 353-355).

Para Biden, la competencia estratégica significa lo siguiente: (i) el reconocimiento de que la política internacional es competitiva por naturaleza, y que Estados Unidos y China están ahora compitiendo entre sí; (ii) una ruptura de la política exterior con China que llevaron a cabo las administraciones de Bush y Trump; (iii) un concepto que permite unificar a todas las fuerzas políticas internas en torno a la competencia con China; y, (iv) una estrategia de competencia que

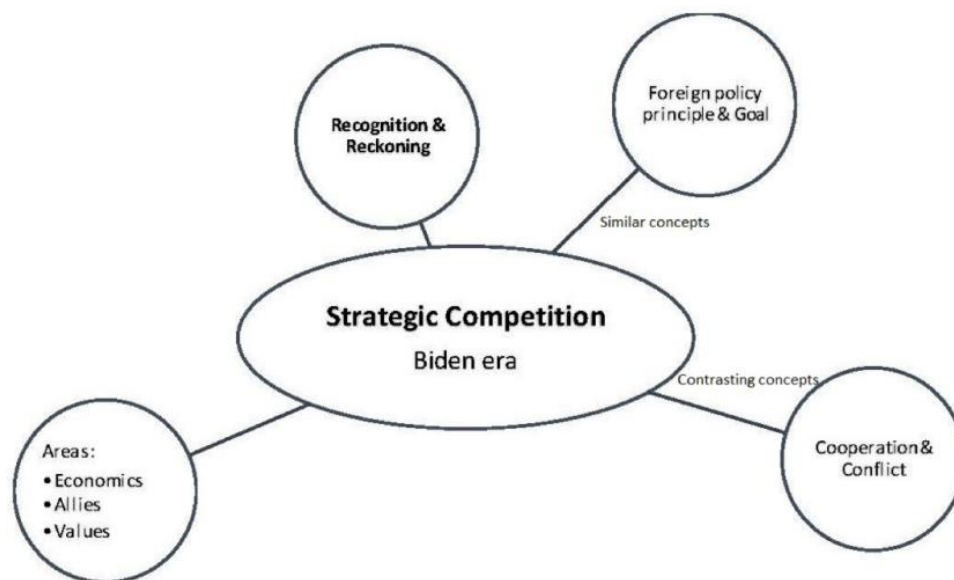


implica cooperar en algunas áreas, competir en otras, y confrontar en otras para “ganar la competencia estratégica del presente y prepararse para el conflicto del futuro” (Winkler, 2023, p. 350-351).

Esta visión de Winkler se explica en la Figura 5 elaborada por ella misma:

### Ilustración 5

Red conceptual de la “competencia estratégica” en la era Biden



Nota. De “Strategic Competition and US-China Relations: A Conceptual Analysis”, de S. C. Winkler, 2023, *The Chinese Journal of International Politics*, 16(3), p. 354 (<https://doi.org/10.1093/cjip/poad008>). CC-BY.

El concepto de competencia estratégica se construye en oposición al conflicto y a la cooperación (es un punto medio entre estas). Se centra en competir en ciertas áreas y no envuelve a todo el Estado en la competencia con su rival. Asimismo, se reconoce que China y Estados Unidos están embarcados en una competencia, pero que depende de este último prepararse para el posible conflicto que pueda estallar. Para ello, debe llevar a cabo una competencia estratégica.

La Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos emitida por la administración Biden (2022) es sumamente clara en mencionar que Estados Unidos buscará cooperar en los desafíos en común que enfrentan con China (cambio climático, pandemias y biodefensa, seguridad energética, seguridad

alimentaria, no proliferación, terrorismo, entre otros). Sin embargo, Estados Unidos también tendrá como objetivo superar a China en los ámbitos tecnológico, económico, político, militar, de inteligencia y de gobernanza global (p. 23-32).

Dicha Estrategia tiene el detalle sobre temas específicos de cooperación, pero no tiene el mismo nivel de detalle sobre los ámbitos de competencia. Esto a excepción de los temas de comercio, ciberseguridad y tecnología, que son los ámbitos en los que Estados Unidos buscará establecer las reglas de juego en sus respectivos regímenes (Biden, 2022).

Harding (2023) intenta aclarar la generalidad de la Estrategia postulando las siguientes arenas en las que Estados Unidos estaría planteando la competencia estratégica con China, y respecto de los cuáles China ya habría respondido de alguna manera a las acciones estadounidenses: (i) ideas; (ii) mercados de exportación e importación; (iii) tecnologías avanzadas y la creación de lineamientos internacionales que favorezcan la tecnología de un país por encima de otras; (iv) el establecimiento, reforma y control de los principales regímenes e instituciones internacionales; (v) programas de inversión y ayuda exterior; y, (vi) la competencia entre actores no estatales.

No obstante lo anterior, el concepto de Biden peca también de no establecer objetivos, limitaciones y mecanismos claros que se buscan alcanzar mediante la competencia estratégica con China. Esto termina equiparando la concepción de Biden a la simple idea de competir por el simple hecho de competir en prácticamente todas las esferas posibles (Winkler, 2023, p 353).

Medeiros, Hass o Wu plantean un entendimiento estático de lo que implica la competencia estratégica a partir de la visión de Biden, pero no toman en cuenta que no es posible dar una definición de competencia estratégica sin tener en cuenta los cambios que ha sufrido este concepto a lo largo de la historia.

Asimismo, por pretender formular esta definición solo en los términos actuales, heredan también el mismo problema que tiene la concepción de la administración Biden: la competencia estratégica termina resultando en una competencia por el simple hecho de competir, y en todos los frentes.

En conclusión, para el presente trabajo este concepto tendrá dos aspectos. El primero, una equivalencia casi sinonímica con el concepto general de competencia en las Relaciones Internacionales. Esto porque la definición de competencia estratégica de la administración de Biden y el desarrollo académico de este concepto resaltan el aspecto competitivo entre China y Estados Unidos, y la naturaleza de rivalidad de la política internacional (Winkler, 2023, p. 354, Masuda, 2017, 2).

El segundo aspecto consiste en la aseveración categórica de que la competencia estratégica no describe una situación fáctica de manera neutral, sino que más bien entraña la posición y la estrategia de Estados Unidos para hacerle frente a la rivalidad que tiene con China. Asimismo, se vincula con las respuestas y el rechazo de China al concepto de “competencia estratégica” planteado por Estados Unidos.

## **3.2. Estructura Internacional**

### **3.2.1. Definición**

Según Barbé (2020), la estructura internacional abarca, en términos generales, la configuración de poder que se deriva de las relaciones entre un conjunto de actores (p. 187). Esta definición tiene en consideración dos supuestos: (i) que la estructura es la configuración de poder establecida o creada por las grandes potencias; y, (ii) que la noción de estructura toma en especial consideración a los Estados y, dentro de ellos, a la estructura jerárquica que pone en posición predominante a estas grandes potencias (p. 185).

Para fines del análisis, el concepto de estructura internacional permite hacer operativo el cambio en el sistema internacional. Al respecto, existen dos aproximaciones teóricas. Una es de corte realista, que hace énfasis en la polaridad producto de la distribución y el equilibrio de poder. La otra es de corte liberal/constructivista, que agrega los conceptos de ideas e instituciones a la noción de poder para entender la configuración y los cambios en la estructura (Barbé, 2020, p. 271).

En la presente investigación, se va a adoptar la primera aproximación que es de corte realista y hace énfasis en la polaridad. Esto porque es la más idónea

para explicar, especialmente, escenarios de competencia entre grandes potencias.

La noción básica de estructura internacional en términos de polaridad implica que tendrá una composición que dependerá del número de potencias que la conforman. Las potencias (grandes potencias, en los términos del trabajo) pueden ser entendidas como aquellos Estados que tienen una gran cantidad de recursos materiales (ningún otro los supera, pero dos o más Estados pueden tener números similares entre sí), o cuya entrada o salida en la estructura podría entrañar un cambio en ésta debido a la importancia que tienen (Barbé, 2020, p. 272).

Esta definición de grandes potencias que plantea Barbé se puede complementar con la que brindan Cantori y Spiegel (1970) al afirmar que las grandes potencias son aquellos Estados que tienen la capacidad de influenciar la política exterior y doméstica de otros países, en diversas partes del mundo, y que a su vez son superiores a los demás poderes en términos materiales, militares y de motivación (p.409). Como se puede apreciar, si bien la definición de Cantori y Spiegel elabora en la idea ya sentada por Barbé en torno a la mayor capacidad de recursos materiales, agrega a esta idea la capacidad que pueden tener estos países para influenciar en las dinámicas internas y externas de otros Estados, sin importar el lugar o la región en la que se ubiquen.

Dependiendo de si hay uno, dos o múltiples países que puedan ser considerados potencias mayores en función de los términos de Barbé, es que se puede hablar de una estructura unipolar, bipolar o multipolar (en términos clásicos).

Primero, según Barbé (2020), una estructura unipolar consiste en que solo una potencia controle las fuentes de poder en su integridad al punto que su poder de coerción es superior al de los demás Estados juntos. Una sola potencia establece los puntos de agenda, dicta las normas e impone su propio sistema de valores.

Esta estructura se caracteriza por tener relaciones de dominación de arriba abajo con los demás actores del sistema (p. 273-274). Un ejemplo de una

estructura unipolar es el predominio que tuvo Estados Unidos entre 1991 y 2001 desde la caída del Muro de Berlín y el fin de la Unión Soviética.

Segundo, según Barbé (2020), una estructura bipolar consiste en que dos potencias con capacidades equivalentes entre sí y superiores a las de los demás Estados tienen el poder de coerción. Tienen la capacidad de establecer los puntos de agenda, de dictar normas y el control de las fuentes de poder. Existe un mecanismo de equilibrio que posibilita la coexistencia de ambas potencias sin que estalle un conflicto militar (la autora pone el ejemplo de la disuasión nuclear).

Las grandes potencias buscarán imponer sus sistemas de valores a los demás Estados, independientemente de si estos son valores compartidos o divergentes (Barbé, 2020, p. 274). La divergencia de valores puede provocar estructuras bipolares como la transicional entre Gran Bretaña y Estados Unidos durante las Guerras Mundiales, o como la de la Guerra Fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética.

Tercero, según Barbé (2020), en una estructura multipolar, el poder de coerción, la capacidad de establecer los puntos de agenda, de dictar normas y el control de las fuentes de poder se distribuye entre un número mayor de potencias (de diferentes tipos) con capacidades similares entre sí. Predomina el sistema de alianzas como un mecanismo para preservar el equilibrio entre las potencias y un mayor nivel de heterogeneidad de sistemas de valores entre ellas, cuyo mayor o menor nivel influirá en el nivel de inestabilidad o incertidumbre del sistema internacional (p. 275).

### **3.2.2. ¿Cuál es la estructura actual del sistema internacional en un contexto de competencia entre Estados Unidos y China?**

Existe un amplio debate sobre cuál es la estructura del sistema internacional en un contexto de competencia entre Estados Unidos y China. Las tres posiciones predominantes en el ámbito académico postulan que actualmente la estructura internacional es de índole unipolar, bipolar o multipolar, siempre partiendo en este caso desde una visión estado céntrica y que prioriza a China y Estados Unidos como las principales variables de análisis.

Primero, por el lado de la unipolaridad, autores como Stephen Brooks y William Wohlforth (2023) argumentan que Estados Unidos, a pesar de haber

perdido esferas de protagonismo en el ámbito internacional durante los últimos años, aún se encuentra en una situación superior a la de su inmediato competidor: la RPC. Coinciden con los autores que defienden la bipolaridad en que no hay un tercer país que se pueda acercar al nivel de predominio que tienen China y Estados Unidos en la actualidad.

Sin embargo, analizando la brecha de capacidades materiales tradicionales que hay entre Estados Unidos y China, tanto Brooks como Wohlforth señalan que la estructura actual es más cercana a la unipolaridad. Llegan a esta conclusión tomando como sustento cifras alternativas a las presentadas por el gobierno chino. A pesar de los cambios de los últimos años, la brecha entre Estados Unidos y China demorará aún muchos años en cerrarse.

Segundo, por el lado de la bipolaridad, autores como Roberto Russel y Jo Inge Bekkevold sostienen que China y Estados Unidos están en una situación cercana o similar por encima del resto de sus competidores.

En primer lugar, Bekkevold (2023) afirma que el mundo, si bien se convertirá en multipolar en el largo plazo con el ascenso de India, aún mantendrá una estructura bipolar compuesta por Estados Unidos y China. Asimismo, sostiene que intentar reafirmar la multipolaridad como herramienta política o como herramienta para salvar al multilateralismo puede ser más contraproducente dada la inestabilidad intrínseca de una estructura multipolar.

En segundo lugar, Russell (2021) complementa la visión de Bekkevold afirmando que Rusia y la Unión Europea, a pesar de su importancia y de contar con ciertas capacidades relevantes, no cuentan con el mismo nivel de presencia que China y Estados Unidos, si se comparan diversos indicadores (más allá de los tradicionales). Este orden bipolar que se configura es diferente al de la Guerra Fría en el sentido que las potencias o Estados menores están procurando esfuerzos para no plegarse hacia las dos potencias, y mantener un menor grado de polarización (ideológica en principio) en relación con Estados Unidos o China.

Tercero, por el lado de la multipolaridad, John Mearsheimer (2019) sostiene que el ascenso de China no debe entenderse de manera disociada con el retorno que ha tenido Rusia a la escena internacional luego de la primera década del siglo XXI. Rusia tiene menos capacidades que Estados Unidos y China (sus otros pares

en la visión multipolar de Mearsheimer). Sin embargo, no deja de tener importancia, protagonismo y capacidades materiales que superan a los demás actores que le siguen.

*Finalmente*, para efectos del trabajo, se adoptará una posición más cercana a un orden bipolar. Esto porque, como señalan Russell y Bekkevold, Estados Unidos y China tienen capacidades similares (no necesariamente equivalentes en todos los ámbitos) que están por encima de otros actores importantes como Rusia o la Unión Europea. Esta posición se adopta sin dejar de reconocer el punto señalado por Brooks y Wohlforth, quienes sostienen que no hay una exacta similitud o equivalencia de poder (en los términos de Barbé).

La posición adoptada es importante por dos razones. La primera es entender a la estructura como la configuración de poder que se deriva de las potencias en función de sus capacidades materiales (capacidad de proveer bienes públicos para el funcionamiento o creación de regímenes internacionales). Esto permitirá entender si, en el marco de la UNESCO, ambos países están en simetría de fuerzas o no.

La segunda razón es que la estructura es uno de los factores que los Estados o potencias menores deben tomar en consideración para determinar los marcos de acción de su política exterior frente a la o las potencias mayores de turno.

### **3.3. Orden Internacional**

Para definir el concepto de orden internacional, se analizarán los estudios de tres autores importantes: Bull, Mearsheimer y Barbé.

*Primero*, según Hedley Bull (2012), el concepto de **orden internacional** consiste en el “patrón de actividades que sostiene los objetivos elementales, primarios [o universales] de la sociedad de Estados, o la sociedad internacional” (p. 8).

Asimismo, Bull (2012) sostiene que **un sistema de Estados o un sistema internacional** “se forma cuando dos o más Estados tienen suficiente contacto entre ellos y ejercen suficiente impacto en las decisiones que ambos toman, lo que

los lleva a comportarse – aunque sea, en cierta medida – como partes de un todo” (p. 9).

Según Hedley Bull (2012), **una sociedad de Estados o una sociedad internacional** “existe cuando un grupo de Estados, conscientes [de la existencia] de ciertos intereses comunes y valores compartidos, forman una sociedad en el sentido de que se consideran vinculados por un conjunto de reglas común en sus relaciones entre sí, y participan en el funcionamiento de instituciones comunes” (p. 13).

Los posibles **intereses u objetivos comunes** que puede tener una sociedad de Estados o una sociedad internacional son: (i) la preservación del sistema y la sociedad de Estados; (ii) mantener la independencia o soberanía externa de cada Estado; (iii) mantener la paz entendida como la ausencia de guerra entre los Estados como condición normal en su relación; y, (iv) limitar el uso de la violencia, garantizar el cumplimiento de las promesas (*pacta sunt servanda*) y la estabilización de la posesión de los Estados mediante el mutuo reconocimiento de sus soberanías (Bull, 2012, p. 16-19).

Segundo, según John Mearsheimer (2019), “un ‘orden’ es un grupo organizado de instituciones internacionales que ayudan a los esfuerzos de gobernar las interacciones entre sus Estados miembros” (p. 9). Asimismo, “los órdenes pueden ayudar también a los Estados miembros a lidiar con los que no sean miembros [de ese orden], ya que un orden no necesariamente incluye a todos los países en el mundo” (p. 9).

Mearsheimer (2019) sostiene que el **orden internacional** no es una variable transversal a todos los actores presentes en el sistema internacional, sino que se trataría más bien de las instituciones y mecanismos que construyen los Estados para coordinar o regular las interacciones que tienen entre sí.

El orden internacional es indispensable en el mundo actual por dos motivos: (i) permite gestionar las relaciones entre Estados en un mundo altamente interdependiente de manera más eficiente; y, (ii) ayuda a las grandes potencias a gestionar el comportamiento de los Estados más débiles de manera acorde con sus intereses particulares (Mearsheimer, 2019, p. 10-11).



Mearsheimer (2019) señala que los Estados crean **instituciones** en el orden que condicionan el comportamiento de actores menos poderosos. Sin embargo, esas reglas e instituciones que se crean mayoritariamente trabajan más en beneficio de los Estados pequeños que en beneficio de las potencias.

Las instituciones (en el sentido amplio del término) que componen un determinado orden internacional no tienen la capacidad de obligar a las grandes potencias a cumplir con las reglas que ellas establecieron, si es que consideran que no está acorde con sus intereses. Esto porque para ellas las instituciones son simplemente herramientas con las que cuentan para lograr sus fines particulares (Mearsheimer, 2019, p. 11).

Tercero, Barbé (2020) señala que “el concepto de **orden internacional** nos remite a una sociedad internacional westfaliana, formada por estados, que tienen como objetivo coexistir o cooperar” (p. 173).

Barbé diferencia la idea de orden internacional del orden mundial. Por **orden mundial** se refiere a un orden “centrado en los individuos y cuya dinámica viene determinada por valores compartidos y propósitos éticos para atender las necesidades y los derechos de las personas” (Barbé, 2020, p. 174).

El concepto de orden internacional es entendido desde dos perspectivas por parte de Barbé (2020). Una es de corte más realista, que hace énfasis en la idea de orden como jerarquía de poder, en un mundo donde predominan las potencias. Las reconfiguraciones de ese orden se dan mediante la configuración de equilibrios de poder, ya sea redistribuyendo el poder material o con la aparición de alianzas (Barbé, 2020, p. 174-175).

La otra perspectiva es de índole más liberal. Esta se centra en la idea de poder como gobernanza, en un mundo en que los Estados soberanos se relacionan e interactúan entre sí mediante acuerdos y compromisos. Las reconfiguraciones de ese orden se dan a través de las mismas reglas e instituciones multilaterales (Barbé, 2020, p. 174-175).

Mientras que para Barbé el centro principal del orden internacional es el Estado como actor soberano, para Mearsheimer dicho concepto está compuesto por las instituciones internacionales que lo integran.

En conclusión, para efectos de la presente investigación, se adoptará la definición de Bull, los puntos similares de la definición de Barbé y el análisis teórico de Mearsheimer sobre la finalidad de las instituciones que componen un orden internacional.

### **3.4. Crisis del Orden Liberal Internacional**

En el ámbito de las Relaciones Internacionales, existe un consenso al abordar la crisis del OLI. Se reconoce que este orden liderado por, entre otros actores, Estados Unidos está en crisis en la actualidad. No obstante, existen discrepancias sobre los aspectos de dicha crisis.

Una de las principales divergencias en torno al OLI es sobre su origen y naturaleza. Hay autores como Peter Katzenstein que sostienen que el origen del OLI se remonta a décadas atrás y que a lo largo del tiempo ha ido variando entre un ciclo de apogeo y de crisis. Hay otros autores como John Mearsheimer que le ponen una fecha de nacimiento al OLI más cercana, y sostienen que actualmente vive un periodo de crisis que dará paso a un nuevo orden internacional y a una nueva reconfiguración del poder.

En primer lugar, Katzenstein (2020) sostiene que no existe el concepto de orden liberal internacional como una cuestión única y singular. Se trata de un concepto con bases fluidas, flexibles y adaptables en el tiempo, que hace alusión a una pluralidad de órdenes liberales que han sucedido en el tiempo. En los últimos setenta años, se ha equiparado con la sucesión de órdenes regionales del Imperio Estadounidense, y se ha visto fuertemente influenciado por las altas y bajas de la política exterior de los Estados Unidos (p. 148-151).

Lo que se conoce como orden internacional liberal en la actualidad no es más que el desarrollo de un conjunto de órdenes liberales de alcance nacional e internacional que han ido sucediendo a lo largo de la historia estadounidense. Por ello, el orden liberal internacional estaría en crisis (al menos hasta la fecha en que Katzenstein escribió su artículo). Esto porque va a sufrir las altas y bajas que la política exterior estadounidense pueda experimentar a lo largo del tiempo (Katzenstein, 2020).

Katzenstein (2020) señala que esta etapa del orden liberal internacional ha vivido tres grandes etapas de crisis. Dos de ellas (la Guerra de Vietnam y los atentados del 11-S) marcaron cambios en la política exterior estadounidense al punto que se alejaba de los principios que caracterizaban un orden liberal. Dichos eventos trajeron consecuencias importantes para Estados Unidos, pero fueron superados. Esto porque, el gobierno de Ronald Reagan y la administración de Barack Obama tomaron las medidas necesarias para reencausar y restaurar las bases del orden liberal internacional impulsado por Estados Unidos.

La tercera etapa de crisis es la que se está viviendo en la actualidad tras la administración de Donald Trump en Estados Unidos. Su política exterior marcó profundos quiebres en los principios base del OLI. En opinión de Katzenstein, es la crisis más grande del OLI desde la Segunda Guerra Mundial y es el fiel reflejo de que las decisiones internas de Estados Unidos ponen en jaque el futuro de la configuración actual del orden internacional. No obstante ello, Katzenstein sostiene que el OLI ha sido resiliente a lo largo de la historia, y no hay motivos que hagan pensar que no lo será ante esta nueva crisis (p. 153-158).

En segundo lugar, Mearsheimer (2019) señala que el concepto de OLI solamente abarca al orden internacional liderado por Estados Unidos que primó desde 1990 (tras la caída de la Unión Soviética) hasta el año 2019 (fecha de publicación de su artículo). Solamente en esa etapa convergieron todos los elementos necesarios para la aparición de un orden internacional robusto e ideológico como el OLI. Principalmente, convergió la unipolaridad (presente en los primeros años de ese periodo).

Para explicar su posición, Mearsheimer (2019) categoriza los tipos de orden internacional en función de la estructura vigente en el sistema internacional.

El **primer criterio** que toma en cuenta Mearsheimer (2019) para explicar los tipos de órdenes internacionales es el del alcance que puedan tener respecto de otras grandes potencias y Estados del sistema internacional.

El primer tipo es un orden internacional, el cual se conforma al incluir a todas las grandes potencias mundiales (e, idealmente, debe incluir también a todos los Estados del sistema) y está diseñado para facilitar la cooperación entre todos los integrantes (Mearsheimer, 2019).

El segundo es un orden acotado o limitado, que se conforma a iniciativa de al menos una potencia (dejando afuera de este orden al menos a una gran potencia mundial) y está diseñado para canalizar la dinámica de competencia del o de los Estados que lo crean respecto de las otras grandes potencias que están fuera (Mearsheimer, 2019).

El **segundo criterio** que postula Mearsheimer (2019) es el de la forma que pueden tomar los órdenes internacionales en función de la polaridad vigente.

El primer orden es el realista, que aparece en escenarios de competencia cuando la estructura internacional vigente es bipolar o multipolar. Los Estados pueden decidir constituir órdenes internacionales o acotados, dependiendo de sus intereses, bajo la óptica realista de la competencia por la supervivencia que caracteriza a los órdenes bipolares y multipolares (Mearsheimer, 2019).

Un orden realista internacional solamente puede aparecer si los Estados tienen la voluntad de cooperar en determinados temas bajo una óptica de balance de poder, no porque persigan, defiendan o busquen construir instituciones bajo valores liberales. El orden realista acotado es la norma general ante una estructura no hegemónica, ya que los Estados preferirán crear órdenes que permitan canalizar mejor su competencia en términos de supervivencia con otras potencias (Mearsheimer, 2019).

El segundo orden es el agnóstico, que es una de las dos alternativas de orden que se puede configurar ante una estructura unipolar cuando la potencia hegemónica no tiene una ideología universalista particular que busque imponer o difundir en el mundo. Ello no quita que el hegemón igual vaya a procurar mantener el control del orden para que responda a sus intereses. Sin embargo, no buscará moldear las políticas internas de los demás Estados a su imagen y semejanza. Un ejemplo de candidato a hegemón que podría implementar un orden de este tipo es China (Mearsheimer, 2019).

El tercer orden es el ideológico, que también puede aparecer ante una estructura unipolar y se caracteriza porque el hegemón, a diferencia del tipo anterior, sí posee una ideología universalista que lo define intrínsecamente. Busca imponer y difundir a todos los demás Estados para perfilar el mundo a su imagen

y semejanza. Ejemplos de ideologías universalistas son el liberalismo y el comunismo. Por lo tanto, el orden liberal debería ser ideológico en la medida que estará liderado por una democracia liberal que buscará expandir su modelo a los demás países (Mearsheimer, 2019).

El **tercer criterio** es el de la densidad de las instituciones que componen el orden y su fuerza al momento de influir en el comportamiento de los demás Estados que integran el orden. En base a este criterio, Mearsheimer propone dos tipos de orden. El primero es un orden robusto, que está compuesto por instituciones que tienen un efecto sustancial en el comportamiento de los Estados (sobre todo en los ámbitos político y militar) y abarca de manera profunda casi la totalidad de temas en la agenda internacional (Mearsheimer, 2019).

El segundo es un orden ligero, que, a diferencia del anterior, puede tener instituciones débiles que aborden los ámbitos político y militar. Puede tener solamente instituciones que aborden de manera profunda uno de esos temas o que solamente se dediquen a abordar, sin profundidad, uno de esos temas (Mearsheimer, 2019).

En tercer lugar, Mearsheimer (2019) hace un planteamiento teórico sobre los motivos que darían origen o fin a un orden internacional, para explicar la crisis del orden liberal internacional. Los motivos que explican esta crisis son: (i) la distribución de poder en el sistema internacional (estructura vigente); y, (ii) la existencia o carencia de visión ideológica que pueda tener el hegemón.

Adicionalmente, Mearsheimer (2019) sostiene que los motivos que explicarían el fin de un orden internacional son los dos antes mencionados más el nacionalismo como elemento de resistencia a la ideología del hegemón y las dinámicas de balance de poder.

Con todo ese desarrollo teórico, Mearsheimer (2019) llega a una conclusión distinta a la de Katzenstein sobre el origen, la vigencia y la crisis del OLI. El OLI solamente pudo aparecer con el fin de la Guerra Fría porque se cumplían las condiciones que dan origen a un régimen internacional hegemónico: un momento unipolar y un hegemón (Estados Unidos) que es una democracia liberal.

Ello llevó a que el OLI viviera sus años dorados entre 1990 (año de su surgimiento) y 2005. En este último año, iniciaría su lento declive hacia la actualidad, toda vez que en ese año el fracaso de la invasión a Irak llevó a algunos Estados a cuestionar la hegemonía estadounidense. Dicha tendencia fue aumentando paulatinamente a medida que surgían otros eventos críticos para el orden, como la crisis financiera del 2008 por mencionar un ejemplo.

En conclusión, en el presente trabajo de investigación, se tendrán en cuenta los postulados teóricos elaborados por Mearsheimer sobre las condiciones necesarias para que se configure un orden liberal internacional en las dimensiones que se constituyó en el momento unipolar de Estados Unidos, así como la teorización de las causas que darían fin a un determinado régimen. En ese sentido, y bajo la óptica de los postulados de Mearsheimer, se puede entender que el OLI es el orden específico que surgió desde el momento unipolar del Estados Unidos hasta la fecha (con bastantes críticas), y que se ve severamente bajo amenaza con el ascenso de China en la esfera internacional. Este concepto es importante para el análisis de la tesis, desde una óptica integrada con el concepto de orden internacional, porque permitirá entender por qué Estados Unidos está particularmente interesado en volver a la UNESCO y defender una institución de la que antes había renegado, y en más de una ocasión.

### **3.5. Instituciones y organizaciones internacionales**

Primero, según Barbé, las instituciones son “conjuntos persistentes y conectados de reglas (formales e informales) que prescriben los roles de comportamiento, constriñen la actuación y moldean las expectativas” (Keohane, 2006, p. 61, como se cita en Barbé, 2020, p. 278).

Barbé (2020) agrega que las tres teorías clásicas de las Relaciones Internacionales perciben a las instituciones de tres maneras: (i) como centros de distribución de poder (Realismo); (ii) mecanismos de cooperación para la solución de problemas (Liberalismo); y, (iii) mecanismos de creación de identidades (Constructivismo) (p. 278).

Segundo, Barbé (2020) señala que una organización internacional es un tipo de institución que es constituida por Estados mediante un mecanismo constitutivo y que cuenta con una estructura orgánica permanente (p. 95). Barkin (2023) define

organización internacional como “organizaciones intergubernamentales inclusivas” (p. 2).

Tercero, Barkin (2023) vincula los conceptos de institución y organización internacional con la teoría de los regímenes internacional al afirmar lo siguiente: (i) que la aproximación teórica predominante para estudiar a las organizaciones internacionales es la teoría de los regímenes internacionales; y, (ii) que la teoría de los regímenes internacionales estudia a las organizaciones internacionales mediante el análisis del comportamiento de los Estados, y los efectos de las normas y reglas que las organizaciones internacionales encarnan en el comportamiento de sus Estados miembros (p. 46).

Barkin (2023) agrega que un enfoque desde los regímenes internacionales busca centrarse en los Estados como los causantes de los resultados en la política internacional, y contestar a la pregunta sobre los efectos que pueden tener las normas, reglas, principios y procedimientos asociados con las organizaciones internacionales en lo que esperan los Estados y en cómo actúan (p. 46).

La anterior contribución de Barkin es muy útil para diferenciar a los regímenes internacionales de las organizaciones internacionales y establecer su relación.

Se puede concluir que las organizaciones internacionales guardan una estrecha relación con los regímenes internacionales, ya que son un tipo particular de instituciones que reúnen dos elementos de los regímenes internacionales (normas y reglas). Asimismo, tienen una estrecha relación con las demás normas, reglas, principios y procedimientos que componen un régimen internacional específico.

Los regímenes internacionales pueden existir en torno a áreas muy específicas, tanto en términos generales (como el régimen del comercio internacional) como en términos específicos (como el régimen internacional del internet). Las definiciones de Keohane, Barbé y Barkin (leídas concordantemente) no excluyen la posibilidad de que una organización internacional refleje normas y reglas que compongan más de un régimen internacional. Tampoco excluyen la posibilidad de que esas organizaciones estén asociadas a más de un régimen internacional.

En conclusión, el punto anterior es útil para la presente investigación al analizar a la UNESCO. En la medida que tiene competencias y funciones referidas a la Educación, la Ciencia y la Cultura, la UNESCO es un ejemplo de una organización internacional que guarda relación, y a la vez refleja normas y reglas de más de un régimen internacional a la vez. En ese sentido, el desarrollo teórico de esta sección se empleará al momento de referirse a la UNESCO como institución en el ámbito internacional, y, en específico, como una organización internacional (entendida como un tipo de institución).

UNESCO tiene diferentes niveles de relevancia dependiendo del régimen que se analice. En algunos regímenes, tendrá un eje central en la emisión de normas y principios, y en la creación o implementación de procesos de toma de decisiones (como el caso de los regímenes internacionales de la cultura y de la educación). En otros, será un actor más de muchos que participan en un régimen difuso (como el régimen internacional de la ciencia o el de la tecnología en general) o en un régimen en construcción (como el régimen internacional de la inteligencia artificial).

### **3.6. Rol de las potencias menores en espacios multilaterales**

En este apartado, se buscará determinar el rol que tienen las potencias menores en espacios multilaterales, en un contexto de rivalidad entre las dos principales potencias mundiales. Esto es importante para determinar cuál es la estrategia que puede adoptar un país como el Perú, que tiene un protagonismo importante a nivel regional y aspira a ser una potencia media regional, pero que no tiene el mismo nivel de protagonismo en la escena internacional global.

#### **3.6.1. Potencia o Estado menor**

No hay consenso sobre la definición de potencia o Estado menor. Las aproximaciones académicas al respecto difieren en función de qué criterios se empleen para cuantificar la dimensión de los Estados.

Primero, Cantori y Spiegel (1970) brindan dos definiciones de potencias desde una visión jerárquica, enmarcadas en lo que ellos llaman sus propios “sistemas subordinados”, que no vendrían a ser otra cosa que las regiones en las que se ubican.



El primer concepto es el de potencias menores, el cual es definido como aquellos Estados que tienen un rol de liderazgo en las relaciones internacionales de su propia región. Sin embargo, no les alcanza para influenciar en otras regiones o en otros ámbitos como sí lo pueden hacer las potencias medias (Cantori y Spiegel, 1970).

El segundo concepto es el de potencias regionales, que implica que los Estados, en ocasiones, pueden jugar un rol de liderazgo limitado en la región *per se* y no solamente respecto de las dinámicas que se puedan dar. Tienen un alcance acotado de liderazgo que no suele escapar a sus propias regiones o sus propios ámbitos de acción, independientemente de que puedan tener un rol de mayor protagonismo en la región (Cantori y Spiegel, 1970).

Segundo, Thomas Long (2022) define a los Estados o potencias menores como la parte más débil en una relación bilateral asimétrica desde la perspectiva de las capacidades materiales y de la jerárquica. Estos pueden brindar una idea del tamaño que pueden tener los Estados, pero es mejor entender estas asimetrías desde la óptica particular de cada relación bilateral en lugar de proponer una categoría general en función de recursos materiales. Esto último podría ser cuestionado en los casos en que un Estado de menor tamaño tenga mayor preponderancia que uno de mayor tamaño (p. 13-15).

No obstante, Long (2022) es muy claro al afirmar que el entendimiento de un Estado o potencia menor desde una óptica puramente de capacidades (como lo hacen Cantori y Spiegel) puede inducir a error o no brindar respuestas concluyentes al intentar explicar por qué un Estado con menores capacidades materiales (en relación con otro) sí se logra imponer en una situación determinada al Estado más poderoso (como, por ejemplo, en una negociación bilateral).

En conclusión, si bien los conceptos de Cantori y Spiegel suelen coincidir más con la literatura clásica sobre la posición jerárquica de los Estados, se considera más útil para los efectos de la investigación el concepto que propone Long sobre los Estados o potencias menores, por lo que se empleará esa última definición en la presente investigación. Esto porque no solo incorpora el elemento de las capacidades materiales y los recursos de las visiones clásicas, sino que también lo complementa con el hecho de analizar esta condición a la luz de casos concretos.

Como el mismo Long (2022) lo refiere en su lectura, este enfoque es más útil para la elaboración de la política exterior de los Estados pequeños ante su vinculación con grandes potencias. Esto porque ofrece mayores perspectivas de acción y una mayor visión para analizar las oportunidades y desafíos que entrañaría implementar cierta política exterior. El enfoque relacional, en ese sentido, es muy útil porque permite a los Estados pequeños centrarse en las capacidades que tienen de por sí (lo que se desarrollará en las siguientes secciones) para que, en función del contexto y la situación internacional, puedan desarrollar estrategias que le permitan hacer frente a las grandes potencias. Un ejemplo de este caso podría ser la política exterior asertiva que impulsó Arabia Saudita durante el gobierno de Barack Obama en Estados Unidos.

### **3.6.2. Relación asimétrica entre Estados o potencias menores y grandes potencias**

Para analizar el rol y las estrategias que pueden desplegar los Estados o potencias menores en la escena multilateral, es importante estudiar cómo se configura la relación asimétrica entre Estados pequeños y grandes potencias. Las estrategias que puedan implementar los Estados menores dependerán de cómo emplean sus recursos y acciones para alcanzar sus objetivos sin atraer sobre sí la atención negativa de las grandes potencias.

*Primero*, según Long (2022), en una lógica de asimetría, las relaciones entre una potencia y un Estado pequeño se deben entender como una de dos vías en la que ambos se perciben mutuamente de maneras muy dispares. A la luz de tres aspectos, atención, estabilidad y seguridad, es que el autor demuestra cómo es que se dan estas diferencias de percepción entre ambos actores. (p. 47). Un escenario como el descrito es muy favorable para el Estado pequeño por el mayor conocimiento adquirido sobre su contraparte.

En el aspecto de la **atención**, los Estados pequeños dedicarán un alto nivel de atención y sus funcionarios se volverán expertos sobre el Estado grande. Sin embargo, la gran potencia no prestará la misma atención a todos los Estados pequeños (a lo mejor, solo le presta atención a uno) y sus funcionarios solamente tendrán conocimientos vagos y superficiales sobre las potencias menores (Long, 2022, p. 48).

En el aspecto de la **estabilidad**, los Estados grandes valorarán la relación asimétrica como estable siempre que los Estados pequeños sean condescendientes con sus intereses nacionales y los cumpla sin dudar. Sin embargo, los Estados pequeños valorarán la relación como estable si la potencia respeta su autonomía (Long, 2022, p. 48).

En el aspecto de la **seguridad**, el Estado menor centra su preocupación en las amenazas a su seguridad que puedan originarse por parte de la gran potencia. Sin embargo, el Estado grande centra su preocupación en las amenazas a sus intereses o a su credibilidad. El que una potencia decida enfrentar a un Estado pequeño en temas de seguridad tiene costos muy altos y márgenes de ganancia muy pequeños (Long, 2022, p. 48-49).

Segundo, Long (2022) señala algunos aspectos que los Estados tienen o deben tener en cuenta al momento de formular sus preferencias a nivel internacional y respecto de sus contrapartes.

El **primer aspecto** es el contexto de la sociedad internacional (la estructura, el orden, entre otros temas), ya que la configuración del sistema va a tener un nivel de influencia en las decisiones que tomarán los Estados. Esta variable no va a cambiar, pero en el largo plazo los Estados pequeños pueden participar en las dinámicas de cambio (Long, 2022, p. 22).

Para analizar cuál sería el efecto que puede tener el sistema internacional en un estado específico, Long (2022) lista los siguientes conceptos a tomar en cuenta: (i) la naturaleza de la competencia y no el número de competidores; (ii) el flujo de bienes privados, exclusivos y públicos; (iii) la capacidad de resiliencia de los Estados más que su tamaño; y, (iv) su ubicación cerca o lejos de las grandes potencias.

Sobre el flujo de bienes, la provisión de bienes exclusivos por parte de las potencias aumenta ante escenarios de multipolaridad o competencia. Por más que pueda resultar atractivo, un Estado pequeño no debe perder de vista que un sistema basado en bienes públicos (disponible para todos) funciona mejor para sus propios intereses que un sistema de bienes exclusivos que puede generar dependencia a una gran potencia (Long, 2022).

Un elemento importante que Long (2022) resalta sobre los pequeños Estados es que prefieren un sistema internacional estable independientemente de su polaridad. Si bien los contextos de competencia entre grandes potencias pueden generar algunas ventajas y oportunidades para los Estados pequeños, no dejan de ser amenazas para su seguridad porque aumentan los riesgos de relacionarse con las potencias en pugna (p. 24).

El **segundo aspecto** que los Estados deben tener en cuenta al momento de formular sus preferencias a nivel internacional es el esquema institucional internacional. Long (2022) sostiene que, al margen de la posibilidad que existe de manipulación política, estos foros son muy útiles para los Estados pequeños.

Los Estados pequeños tienen un espacio para hacer eco de sus preocupaciones, generarles publicidad y establecer espacios de cooperación con potenciales aliados. Asimismo, dichos esquemas internacionales son fuentes de conocimiento, asistencia técnica, intercambios de experiencias, entre otros, a los que pueden acceder por contribuciones mínimas (Long, 2022, p. 29).

Para determinar el efecto de estos esquemas en los pequeños Estados y qué tan relevantes son estos espacios para ellos, Long (2022) centra su atención en los siguientes cuatro criterios: (i) la densidad de la organización (que da altos niveles de seguridad al disminuir los impulsos unilaterales); (ii) el diseño institucional que de preferencia debe ser lo más abierto e igualitario posible; (iii) el rango de temas que abarcan; y, (iv) el grado de coincidencia entre las preferencias y prioridades del Estado y la institución (p. 30-31).

Long (2022) sostiene que existen tres fuentes de poder que tienen los Estados pequeños a su disposición. Estas se explican en la siguiente tabla:

**Tabla 1**

Las tres categorías de poder para los Estados pequeños

	Particular-intrinsic	Derivative	Collective
<b>Base (source)</b>	Resource inherent to small state	Relationship with great power	Relationships with smaller powers
<b>Means (instrument)</b>	Threat/promise to withhold or grant	Lobbying, framing, patron alliance manipulation	Institutional; ad hoc coalitions
<b>Amount (extent)</b>	Contextually dependent	Potentially great	Depends on coalition
<b>Scope (range)</b>	Directly related to resource, plus linkages	Issue specific	Narrow for ad hoc coalitions; diffuse for institutions

*Nota.* De "A Small State's Guide to Influence in World Politics", de T. Long, 2022, Oxford University Press, p. 61

Las fuentes de poder más relevantes en un ámbito multilateral son el poder derivativo y el poder colectivo. La primera fuente le permitirá (aunque limitadamente) a un Estado pequeño obtener beneficios en función de la relación que pueda tener con una gran potencia. La segunda fuente abogará más bien por una acción conjunta de los Estados pequeños para hacer frente a una situación común.

El **tercer aspecto** que los Estados deben tener en cuenta al momento de formular sus preferencias a nivel internacional son los siguientes: (i) el nivel de divergencia que existe entre las preferencias del Estado pequeño y las de la gran potencia; (ii) el nivel de importancia que tienen las preferencias del Estado pequeño para la potencia; y, (iii) el nivel de consenso que hay en la percepción de los líderes sobre los problemas en cuestión.

### **3.6.3. ¿Qué estrategias pueden emplear los Estados menores para hacerle frente a una amenaza como la competencia estratégica entre dos o más potencias?**

Según Long (2022), las estrategias que puedan emplear los Estados menores para hacerle frente a la competencia estratégica de dos o más grandes potencias dependerá de la relación asimétrica particular. En ese contexto, Roberto Russel y Juan Tokatlian proponen estrategias que pueden emplear los Estados pequeños para hacerle frente a un hegemón como Estados Unidos (o a un cuasi-hegemón como China, en el presente caso).

Russell y Tokatlian (2009) proponen tres opciones estratégicas a partir de la relación que tienen los países latinoamericanos con Estados Unidos. La primera es la del multilateralismo vinculante, que apuesta por recurrir a las instituciones internacionales para inducir a la potencia a cumplir con la normativa internacional vigente. Esto funcionaría siempre que exista un orden con altos niveles de institucionalización (p. 233-234).

La segunda es la contención acotada, que implica crear espacios de acción propios que disminuyan, saquen de la ecuación o eviten la influencia de la gran potencia a la vez que facilitan la interacción colectiva con la potencia. Para ello, los Estados que creen esos espacios deberán tener altos lazos de cooperación (especialmente, en temas de seguridad) (Russell y Tokatlian, 2009).

La tercera alternativa es la colaboración selectiva, que implica establecer lazos profundos con la potencia para establecer una relación fuerte que permita hacer frente en conjunto a los problemas comunes (Russell y Tokatlian, 2009, p. 235-236).

Si bien esas estrategias se han formulado en una lógica de índole regional o acotada, las alternativas son útiles para explorar posibles marcos de acción del Perú ante una situación de competencia entre Estados Unidos y China en el marco de la UNESCO.

## CAPÍTULO II: MARCO METODOLÓGICO

El objetivo del presente capítulo es establecer las pautas metodológicas bajo las cuales se llevará a cabo la presente tesis. Para ello, este capítulo presentará cinco secciones que comprenderán los aspectos metodológicos a ser considerados.

La primera sección presentará el objetivo general y los objetivos específicos que se busca alcanzar con el trabajo, así como las preguntas (general y específicas) que se vinculan con dichos objetivos. La segunda sección presentará la hipótesis general y las hipótesis específicas formuladas a partir de la revisión teórica y de la bibliografía presentada en el capítulo anterior.

La tercera sección describirá el tipo de investigación a llevar a cabo y el diseño de esta a partir del tipo elegido. La cuarta sección referirá las herramientas metodológicas para recoger información y analizar los aspectos hallados a partir de las hipótesis, preguntas y objetivos planteados en las secciones anteriores. La quinta sección referirá las limitaciones metodológicas existentes para la elaboración de la presente tesis.

### 1. Objetivos de la investigación

Como se refirió en el capítulo anterior, no existe bibliografía específica que haya abordado la problemática del impacto que puede tener la competencia estratégica multinivel entre Estados Unidos y China en las dinámicas, el proceso de toma de decisiones y los demás Estados miembros que integran la UNESCO, por lo que esta investigación propone responder a la siguiente pregunta abordando el siguiente objetivo:

#### 1.1. Objetivo general

- Problemática general de la investigación

¿Qué posición estratégica podría adoptar la política exterior peruana frente a la competencia estratégica entre China y Estados Unidos en el marco de la UNESCO?

- Objetivo general de la investigación

Analizar los lineamientos estratégicos que podría adoptar la política exterior peruana frente a la competencia estratégica entre China y Estados Unidos en el marco de la UNESCO.

## **1.2. Objetivos específicos**

A partir de la referida pregunta general es que surgen tres preguntas específicas que se buscarán responder teniendo en cuenta los siguientes objetivos específicos:

- Problemática Específica 1

¿Cuál ha sido la dinámica que Estados Unidos y China han tenido con la UNESCO desde su creación en su búsqueda de alcanzar sus intereses nacionales?

- Objetivo Específico 1

Comprender la dinámica que Estados Unidos y China han tenido con la UNESCO desde su creación en su búsqueda de alcanzar sus intereses nacionales.

- Problemática Específica 2

¿De qué manera se manifiesta la competencia estratégica entre Estados Unidos y China en el marco de la agenda tradicional y emergente de la UNESCO?

- Objetivo Específico 2

Explicar la competencia entre Estados Unidos y China a nivel multilateral en el marco de la UNESCO.

- Problemática Específica 3

¿Cuáles son las perspectivas y oportunidades que la competencia estratégica en la UNESCO entre Estados Unidos y China representa para la política exterior peruana?

- Objetivo Específico 3

Analizar las perspectivas y oportunidades que la competencia estratégica entre Estados Unidos y China en la UNESCO representa para la política exterior peruana.



## **2. Hipótesis**

A partir de la revisión documental realizada en el Capítulo I, y a partir de las preguntas y objetivos presentados en la sección anterior, se ha elaborado la presente hipótesis general que guiará el análisis a realizar en el siguiente capítulo. Esto con la finalidad de determinar con mayor precisión las oportunidades y desafíos que tendría el Perú a partir de la competencia estratégica sino-estadounidense en la UNESCO.

### **2.1. Hipótesis general**

La política exterior peruana debe adoptar una posición estratégica pragmática (en lo posible) y flexible que apueste por el multilateralismo y por la defensa de la legitimidad de la UNESCO en los regímenes internacionales que integra, tomando en cuenta a la vez los intereses nacionales que el Perú persigue en la Organización.

Por un lado, esta posición estratégica debe permitir el hacer frente a los posibles desafíos que entrañe la instrumentalización de la UNESCO por parte de dichas potencias y las dinámicas de competencia entre ellas en las áreas que son importantes para el Perú.

Por otro lado, esta posición estratégica debe permitir que el Perú aproveche los espacios, mecanismos y oportunidades que las potencias creen al competir entre sí para alcanzar sus objetivos de política exterior sin afectar sus relaciones bilaterales con alguno de los competidores.

### **2.2. Hipótesis específicas**

A la hipótesis general y a los dos elementos antes mencionados se suman los siguientes elementos que recogen las hipótesis específicas que también serán tomadas en cuenta a lo largo del desarrollo de la presente tesis:

- Hipótesis específica 1

Las dinámicas que han tenido Estados Unidos y China con la UNESCO desde su ingreso a la Organización han sido diferentes, han llegado a ser similares en los últimos años. Estados Unidos siempre tuvo una aproximación utilitaria propia de una gran potencia con la UNESCO, mientras China llegó a una dinámica similar luego de haber tenido aproximaciones propias de un país en ascenso.

- Hipótesis específica 2

La competencia entre Estados Unidos y China en el marco de la UNESCO, como manifestación de la competencia entre ambas potencias, se configura como una pugna por construir y consolidar su dominio como potencia hegemónica sobre su rival en temáticas de relevancia presente y futura en la Organización.

- Hipótesis específica 3

La competencia entre China y Estados Unidos en el marco de la UNESCO representa al Perú la oportunidad de aprovechar estratégicamente esta pugna de intereses para alcanzar sus objetivos de política exterior y liderar los esfuerzos para reforzar la legitimidad y los esfuerzos realizados por la UNESCO.

Asimismo, este suceso presenta al Perú el desafío de buscar alcanzar sus objetivos nacionales mediante un mecanismo multilateral importante para su política exterior ante un escenario en que las potencias buscan instrumentalizarlo para sus propios intereses.

### **3. Tipo y diseño de la investigación**

El presente trabajo tiene un enfoque cualitativo y entrañará un tipo de investigación teórica básica que se hará a nivel descriptivo. Se ha elegido dicho enfoque para la tesis ya que, para comprender mejor la competencia sino-estadounidense, sus impactos y las oportunidades y desafíos que se derivan de ello es necesario llevar a cabo un proceso analítico de conceptos teóricos, hechos y expresiones de voluntad por parte de actores internacionales para, a partir de ello, formular conclusiones y recomendaciones para la política exterior peruana.

El diseño de investigación elegido para la presente tesis es el análisis documental. Como lo define Creswell y Creswell (2022), el análisis documental implica ir más allá de lo que se refleja en los documentos o en lo referido por los actores recurriendo a una tradición analítica y es considerado como un diseño cualitativo distintivo (p.228).

Determinar las oportunidades y desafíos en materia de política exterior que se deriven de la competencia entre China y Estados Unidos va a requerir principalmente un análisis de los documentos que tanto China, Estados Unidos, UNESCO y Perú hayan producido para comprender de mejor manera dicho fenómeno.

En vista de que este análisis va a requerir que se efectúe un análisis de estas manifestaciones a partir de los conceptos teóricos que guiarán la presente tesis, es que el diseño elegido para esta investigación va a priorizar el análisis de los documentos que se puedan recopilar y recoger en las labores investigativas.

#### **4. Herramientas de recojo de información y análisis**

En línea con los apartados anteriores, para llevar a cabo la investigación propuesta se recurrirá a la revisión documental de comunicados de prensa y documentos oficiales de los actores estudiados, proyectos de resolución, actas de las Conferencias y Asambleas Generales de la UNESCO, decisiones de los comités materia de análisis y de comunicaciones internas, tratados en materia cultural, así como normativa de la UNESCO, elaborados sobre la materia.

De manera complementaria a la revisión documental, en la presente investigación se recurrirá también a la recolección de datos mediante entrevistas abiertas y semiestructuradas a funcionarios del Servicio Diplomático de la República. Se ha elegido elaborar entrevistas abiertas a funcionarios diplomáticos para recopilar de manera exploratoria información y experiencias que permitan tener un entendimiento cercano de las dinámicas propias que se dan en el proceso de toma de decisiones de la UNESCO.

En caso alguna de estas entrevistas arroje información o sucesos relevantes que requieran un mayor nivel de detalle, se recurrirá a entrevistas semiestructuradas para delimitar y recopilar mayores elementos sobre la información o suceso que demande recurrir a esta herramienta.

#### **5. Limitaciones metodológicas**

El presente trabajo presenta algunas limitaciones en la investigación que impiden tener un panorama completo sobre las dinámicas de competencia entre Estados Unidos y China en el marco de esa organización internacional.

La primera de ellas es que muchas de las negociaciones que puedan llevar a cabo los competidores para alcanzar sus fines sin que ello se ajuste necesariamente a los lineamientos de la UNESCO no constan en algún documento escrito debido a que estas negociaciones suelen darse, frecuentemente, en espacios informales. Ello limita bastante el acceso a

información o situaciones que ejemplifiquen modalidades mediante las cuales China o Estados Unidos compiten por ganar más influencia en la Organización.

Una segunda limitación metodológica es el acceso a documentos e información oficiales, especialmente los emitidos por China. Tanto por la reserva que involucran los análisis y comunicaciones referidas a un tema sistémico de alta prioridad para los Estados, así como por las mismas restricciones de acceso a la información del gobierno chino (sin considerar que poca de esta información es accesible en otro idioma de trabajo de las Naciones Unidas además del chino), se hace complicado contar con una variedad de información que permita arrojar más luces sobre cómo esta situación sistémica se enmarca en la UNESCO.

Una tercera limitación es el desarrollo continuo y reciente del tema, por lo que hay situaciones que, desde el momento de finalización de la tesis, pueden haber cambiado tras la celebración de Conferencias Generales o sesiones del Consejo Ejecutivo o los Comités de UNESCO, o luego de la consolidación del reingreso de Estados Unidos a la UNESCO. Para abordar esta limitación es que se ha dado énfasis a desarrollar un marco teórico y conceptual denso en contenido que permita contar con herramientas de análisis que, a pesar de los cambios, posibiliten el estudio de la competencia sino-estadounidense en el marco de la UNESCO.

## **CAPÍTULO III: PRESENTACIÓN Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS**

El primer objetivo que se busca alcanzar en el presente capítulo es presentar los resultados producto del análisis, a partir del marco teórico presentado en el Capítulo I, de los hechos y circunstancias que comprenderían la competencia entre Estados Unidos y China en el marco de la UNESCO. Además de lo anterior, este capítulo también tiene como objetivo, a partir de lo anterior, analizar y discutir las implicancias que puede tener esta competencia entre potencias para la política exterior peruana, y en específico, para sus intereses en la Organización para, a partir de ello, formular las conclusiones y recomendaciones que darán fin a la presente investigación.

Para cumplir con los dos objetivos antes descritos, el presente capítulo se estructurará en tres partes. La primera procurará presentar cómo Estados Unidos y China se han vinculado a lo largo de la historia con la UNESCO, para a partir de ello delinear las visiones propias que tanto China como Estados Unidos han tenido de la Organización en sus interacciones con esta. Esta primera parte será extensa en comparación a las dos siguientes, ya que implicará de por sí referir los hitos más importantes en las interacciones de las potencias con la UNESCO desde un punto de vista analítico-histórico que haga énfasis en los puntos que permitan delinear la visión que Estados Unidos y China tienen, cada uno, de la UNESCO.

La segunda parte hará énfasis en tres aspectos importantes: la configuración actual de la agenda de la UNESCO en tres posibles escenarios de competencia entre las potencias, los intereses que ambas potencias buscan perseguir en la Organización, y las similitudes y diferencias entre los dos cúmulos de intereses. Lo principal de esta parte será presentar, en términos generales, cómo se configura la situación actual en los tres temas de la agenda de la UNESCO que son los más importantes para entender un escenario de competencia entre las dos potencias, así como la convergencia y divergencia entre los intereses que pueden tener China y Estados Unidos para, en un caso, defender y consolidar una posición de predominio, y en otro caso, para volver a una Organización con la que tiene un pasado complicado y luchar por obtener, nuevamente, el predominio en ésta.

Finalmente, la tercera parte del presente capítulo abordará las implicancias que puede tener la competencia entre Estados Unidos y China en el marco de la

UNESCO para la política exterior peruana. Para ello, el tercer capítulo procurará describir los lineamientos e intereses del Perú existentes en los tres escenarios de competencia identificados, así como el posicionamiento general que tiene y ha tenido el Perú ante la competencia sino-estadounidense, para luego establecer el impacto que tiene esta competencia en el marco de la UNESCO en los intereses de la política exterior peruana, y discutir las oportunidades y desafíos que esta situación pueden plantear.

Mediante este planteamiento, que tomará en cuenta el marco teórico y conceptual planteado en el Capítulo I, y las herramientas metodológicas referidas en el Capítulo II, se podrá comprender cómo la competencia entre Estados Unidos y China en el marco de la UNESCO impacta en la política exterior peruana, y se podrá formular recomendaciones en torno a la posición estratégica que esta última debe afrontar para hacerle frente a ese contexto internacional.

## **1. Estados Unidos y China en la UNESCO**

Uno de los aspectos importantes para entender cómo se puede enmarcar la competencia entre Estados Unidos y China en la UNESCO es la vinculación histórica que ambos Estados han tenido con la Organización, desde su fecha de ingreso hasta la actualidad, para entender las líneas generales de la percepción que estos actores han tenido y/o tienen de la Organización en ese periodo de tiempo. Es en ese sentido que el presente subcapítulo dedicará gran parte de su desarrollo a referir cómo es que, tanto Estados Unidos como China, se han relacionado con la UNESCO para, a partir de ello deducir la o las aproximaciones que los actores pueden tener hacia la Organización desde la óptica de sus intereses nacionales.

Como preámbulo a esa descripción analítica e histórica de las vinculaciones que han tenido ambas potencias con la Organización, se abordará en la primera sección del subcapítulo una breve descripción histórica de la UNESCO y sus principales hitos en sus más de 75 años de creación para, seguidamente abordar dos aspectos importantes para el análisis del tema de investigación: cuál es la importancia que tiene la UNESCO para las potencias mayores (y, por ende, cuáles serían sus motivos por intentar alcanzar el protagonismo en esta organización) y cuál es la importancia que tiene la Organización para los Estados pequeños o las potencias menores (y, por ende, cuáles serían sus motivos para participar en la UNESCO).

## **1.1. La UNESCO y su importancia para las potencias y los países pequeños que la integran**

### **1.1.1. Historia de la UNESCO**

La UNESCO es una agencia especializada de la Organización de las Naciones Unidas y forma parte actualmente del Sistema de las Naciones Unidas. Fue establecida el 16 de noviembre de 1945, poco después del final de la Segunda Guerra Mundial. La creación de la UNESCO fue impulsada por el deseo de construir las futuras defensas de una paz duradera en la mente de las personas, a través de la educación, la ciencia y la cultura. Su sede se ubica en la ciudad de París, Francia (Mingst, 2023), en un complejo de edificios que agrupa tanto a las oficinas de la Organización como a las representaciones permanentes acreditadas ante ella.

La Constitución de la UNESCO establece los objetivos fundamentales y los principios rectores de la Organización. Esta fue adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura en Londres el 16 de noviembre de 1945 y entró en vigor el 4 de noviembre de 1946, después de ser ratificada por veinte países.

Los objetivos principales de la UNESCO, según su Constitución, son los siguientes:

1. Fomentar la paz y la seguridad internacionales. La UNESCO busca construir las defensas de la paz en la mente de las personas a través de la educación, la ciencia y la cultura.
2. Promover la colaboración internacional. La organización está destinada a facilitar la colaboración entre naciones en los campos de la educación, la ciencia y la cultura.
3. Desarrollar y ampliar el acceso a la educación. La UNESCO se compromete a trabajar por la expansión y el desarrollo de la educación en todo el mundo, con énfasis en la igualdad de oportunidades.
4. Fomentar el respeto universal a la justicia, la ley, los derechos humanos y las libertades fundamentales sin distinción de raza, sexo, idioma o religión.

5. Mantener, aumentar y difundir el conocimiento. La Organización se dedica a promover la libre circulación de ideas y el libre intercambio de conocimientos en ciencia, educación y cultura.
6. Colaborar en el trabajo de organizaciones internacionales en campos afines y servir como foro internacional para la discusión de cuestiones comunes.
7. Contribuir al establecimiento de la paz al ampliar la colaboración entre naciones a través de la educación, la ciencia y la cultura (UNESCO, 1945, Smith, 2003).

Estos objetivos reflejan la visión original de la UNESCO de construir una paz sostenible y duradera a través de la colaboración internacional en los ámbitos de la educación, la ciencia y la cultura. A lo largo de los años, la UNESCO ha adaptado sus actividades para abordar los desafíos cambiantes y las necesidades emergentes en estos campos mediante una importante diversidad de mecanismos, de los cuáles muchos se mantienen operativos al día de hoy y reportan importantes beneficios a sus Estados miembros.

Se pueden identificar cinco áreas temáticas clave en las que la UNESCO se centra en su misión de promover la paz y la colaboración internacional a través de la educación, la ciencia y la cultura. Algunas de estas áreas incluyen:

- 1. Educación:** La UNESCO trabaja para promover el acceso a una educación de calidad para todos, abordando la disparidad en la educación, fomentando la alfabetización, y apoyando la investigación y la formación docente.
- 2. Ciencia:** La organización promueve la investigación científica y la colaboración internacional en campos como la física, la biología, la ingeniería y otras disciplinas científicas. También se centra en cuestiones como la ética científica y la igualdad de género en la ciencia.
- 3. Cultura:** La UNESCO está comprometida con la preservación del patrimonio cultural y natural, la promoción de la diversidad cultural, y el apoyo a las industrias creativas. La designación de sitios como Patrimonio Mundial es una de las iniciativas más conocidas en esta área.
- 4. Comunicación e Información:** La UNESCO trabaja para promover la libertad de expresión, el acceso a la información, y el desarrollo de



medios de comunicación libres e independientes. También se centra en la alfabetización mediática y en la protección del patrimonio documental.

**5. Desarrollo Sostenible:** Aunque no es una temática específica, la UNESCO integra la sostenibilidad en muchas de sus actividades. Esto incluye abordar la educación para el desarrollo sostenible, la promoción de prácticas científicas sostenibles y la conservación del patrimonio en el contexto del desarrollo sostenible (UNESCO, 2009, UNESCO, 2016).

Estas áreas temáticas están interconectadas y reflejan la diversidad de los objetivos de la UNESCO en su misión de construir la paz a través del fomento de la colaboración internacional en educación, ciencia y cultura. Cada una involucra un conjunto de normas, reglas, principios y procesos de toma de decisiones propios que la constituyen, según la definición de Krasner, como un régimen internacional. Inclusive, dentro de estas áreas se están construyendo o existen regímenes internacionales más específicos. Por lo anterior, es posible afirmar que UNESCO está vinculada y asociada a diferentes regímenes internacionales, y participa en la creación de dos de sus importantes elementos: normas y reglas.

En lo que respecta a las principales iniciativas promovidas por UNESCO, el énfasis inicial de la Organización fue la reconstrucción de escuelas, bibliotecas y museos que habían sido destruidos en Europa durante la Segunda Guerra Mundial. Desde su creación, sus actividades han sido principalmente de canalizar los esfuerzos de cooperación entre Estados, destinados a ayudar, apoyar y complementar los esfuerzos nacionales de los Estados miembros para eliminar el analfabetismo y extender la educación gratuita, por mencionar otros casos (Mingst, 2023).

La UNESCO también busca fomentar el libre intercambio de ideas y conocimientos, mediante la organización de conferencias y la prestación de servicios de intercambio de información. Cuando los países menos desarrollados se unieron a las Naciones Unidas a partir de la década de 1950, la UNESCO comenzó a darle más recursos a sus proyectos, que incluían erradicar la pobreza, las altas tasas de analfabetismo y el subdesarrollo (Mingst, 2023).

Además de apoyar programas educativos y científicos, la UNESCO también participa en esfuerzos para proteger el medio ambiente natural y el patrimonio cultural común de la humanidad. Por ejemplo, en la década de 1960, la UNESCO

ayudó a patrocinar esfuerzos para salvar los monumentos del Antiguo Egipto, ubicados en la región de Nubia, de las aguas de la presa de Asuán. Este programa conllevó que el Templo de Abu Simbel, entre otros, fueran rescatados por apoyo e iniciativa de los Estados miembros. En 1972, UNESCO patrocinó un acuerdo internacional para establecer una Lista de Patrimonio Mundial de sitios culturales y áreas naturales que disfrutarían de protección gubernamental, el cual luego dio pie a la creación del Comité del Patrimonio Mundial (Mingst, 2023).

En la década de 1980, un controvertido estudio realizado por la Comisión Internacional para el Estudio de los Problemas de la Comunicación de la UNESCO, encabezada por el estadista irlandés y Premio Nobel de la Paz, Seán MacBride, propuso un Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC). Este nuevo orden de la información propondría, entre otras cosas, tratar la comunicación y la libertad de información como derechos humanos básicos y eliminar la brecha en las capacidades de comunicación entre los países en desarrollo y los desarrollados (Mingst, 2023).

Algunos de los puntos clave y recomendaciones del Informe MacBride incluyeron:

- 1. Nueva Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC):** La comisión propuso una nueva estructura internacional para la información y la comunicación que fuera más equitativa y que reflejara mejor la diversidad de voces en el mundo.
- 2. Ética en la Comunicación:** El informe destacó la importancia de la ética en los medios de comunicación y abogó por prácticas mediáticas que promovieran la diversidad cultural, el respeto a los derechos humanos y la verdad.
- 3. Participación de los Países en Desarrollo:** Se hizo hincapié en la necesidad de aumentar la participación de los países en desarrollo en la producción y distribución de información a nivel global.
- 4. Acceso a la Información:** La comisión abordó la cuestión del acceso desigual a la información y recomendó medidas para mejorar el acceso a los recursos de información, especialmente en los países en desarrollo (Comisión Internacional para el Estudio de la Comunicación para el Desarrollo, 1980).

La relevancia del NOMIC y el Informe MacBride reside en que, en su momento, fueron la principal llamada de atención sobre la desigualdad existente en el flujo de información existente en el mundo entre países desarrollados y en desarrollo.

Al procurar abogar por un acceso más equitativo a la información con un acercamiento que establecía la libertad de acción empresarial pero con límites claros impuestos por el Estado, esta iniciativa recibió apoyo en los países no alineados e importante resistencia por parte de Estados Unidos y los países europeos occidentales, quienes tenían el control sobre este sistema de información y poseían a las agencias más importantes de noticias del mundo.

Si bien la iniciativa no se llegó a implementar, su importancia reside en que las conclusiones del informe remecieron los cimientos de la UNESCO y sentaron las bases para futuros importantes en la historia de la investigación, entre los cuales está el primer retiro de Estados Unidos de la Organización, por mencionar alguno.

Asimismo, en la 5ª Conferencia General de la UNESCO de 1950, celebrada en Florencia, se aprobó la creación del Consejo Europeo de Investigaciones Nucleares (CERN), uno de los más importantes mecanismos de cooperación científica y tecnológica desde el día de su creación hasta la actualidad. Los objetivos que persigue, en colaboración y con apoyo de la UNESCO, son: “promover la cooperación científica, hacer más atractiva la enseñanza de la ciencia y facilitar el acceso a los conocimientos científicos para edificar un mundo más justo” (Šopova, 2011).

En lo que respecta a los aspectos políticos internos de la UNESCO, es importante mencionar que cada Estado miembro participa contando con un voto en la Conferencia General, el órgano plenario de la UNESCO que se reúne cada dos años para fijar el presupuesto de la agencia, su programa de actividades, la escala de contribuciones hechas por los Estados miembros a la agencia, entre otros temas. El Consejo Ejecutivo de la Organización, compuesto por 58 miembros elegidos por la Conferencia General, generalmente se reúne dos veces al año para asesorar y dirigir el trabajo de la UNESCO, y cumple un rol más ejecutivo de las decisiones que adopte la Conferencia General (Mingst, 2023).

La Secretaría de la Organización, encabezada por la Directora General elegida por la Conferencia General por un periodo de seis años, es la columna vertebral de la Organización. Alrededor de 200 Comisiones Nacionales, compuestas por expertos locales, actúan como órganos asesores gubernamentales en sus respectivos Estados (Mingst, 2023). Estas Comisiones se constituyen en un ministerio o departamento con el que la Organización guardará estrecha relación, y será la prioridad y los intereses de los países los que determinarán a qué Ministerio se adscriben esas Comisiones. A manera de ejemplo, en China y el Perú la Comisión Nacional de cada país está adscrita al Ministerio de Educación, mientras que en Estados Unidos esa Comisión Nacional está adscrita al Departamento de Estado.

Finalmente, es importante mencionar que la mayor parte del trabajo en el marco de la UNESCO se realiza en comisiones y comités especiales convocados con la participación de expertos. Algunos ejemplos destacados de esos comités abarcan a la Comisión Oceanográfica Intergubernamental (1961), la Comisión Mundial sobre Cultura y Desarrollo (1992–1999), y la Comisión Mundial sobre la Ética del Conocimiento Científico y la Tecnología (1998). La UNESCO publica periódicamente las conclusiones de estas comisiones y muchas de ellas pueden dar pie, a futuro, a que se propongan o implementen medidas sobre los temas desarrollados, o que inclusive se creen regímenes a partir de lo trabajado (Mingst, 2023).

### **1.1.2. Importancia de la UNESCO para las grandes potencias que la integran**

Como se ha desarrollado en la primera parte de esta sección, la UNESCO tiene un rol importante respecto de los tres grandes mandatos y las cinco grandes temáticas que tiene a su cargo. Tanto por las acciones que ha llevado a cabo, como por las iniciativas que ha liderado o coordinado junto a sus Estados miembros, la UNESCO ha demostrado que, si cuenta con las condiciones adecuadas, puede fungir como un foro legítimo e idóneo para canalizar la cooperación internacional en los regímenes internacionales de los que forma parte, puede crear normas y reglas que ayuden al desarrollo de esos regímenes y puede cumplir sus objetivos de salvaguardar y promover la cultura, la ciencia y la educación a nivel internacional.

En ese sentido, y tomando los conceptos desarrollados en el Capítulo, UNESCO resulta ser especialmente importante para una gran potencia por los siguientes motivos:

Primero, posibilita que las normas y reglas que emita la Organización pueda controlar los comportamientos de los demás Estados que la componen para que se perfilen a sus intereses particulares. Tal como Barkin (2023) lo señala y Mearsheimer (2019) lo resalta, las instituciones internacionales (especialmente, las organizaciones internacionales) tienen un especial rol en condicionar el comportamiento de todos sus Estados miembros, por lo que para una gran potencia será especialmente importante participar y tener un alto nivel de protagonismo en la Organización para poder influenciar e intentar moldear las preferencias o acciones de los demás Estados miembros en las materias de ciencia, cultura y educación de tal manera que ello responda a los intereses nacionales de dicha gran potencia.

Segundo, porque, al tener una posición de dominio en la Organización, las grandes potencias podrán satisfacer sus propios intereses ante situaciones de incertidumbre o inestabilidad. Teniendo en cuenta lo afirmado por Grieco y los postulados realistas desarrollados en el Capítulo 1, los Estados van a procurar satisfacer su interés de acumular o mantener el poder que tienen ante un contexto de competencia entre grandes potencias que genera inestabilidad para todos los actores.

En un contexto de ese tipo, tal como lo dice Grieco (1988), los Estados van a evaluar su participación en los regímenes internacionales bajo la óptica de las ganancias relativas y las absolutas a la vez, al margen que las primeras tengan mayor protagonismo que las segundas. En un análisis que priorice obtener mayores ganancias relativas respecto de otras grandes y medianas potencias, es decir, acumular o ganar más poder respecto de ellos, resulta viable (y hasta atractiva) la oportunidad de obtener el control de una organización internacional que, entre los regímenes en los que participa, agrupa al menos dos que resultan ser muy importantes en términos de competencia y que tiene un rol predominante en muchos de los regímenes con los que está asociada.

### **1.1.3. Importancia de la UNESCO para los Estados o potencias menores que la integran**

Tomando como base lo desarrollado en la sección anterior, la UNESCO tiene una especial importancia para los Estados o potencias menores que la integran por los siguientes motivos:

*Primero*, porque logra y ha logrado canalizar adecuadamente los esfuerzos de cooperación que redundaron en beneficio de los Estados más pequeños. Según lo ya referido de Long (2022) y Krasner (1982) sobre la materia, la efectividad de un régimen internacional y de una organización internacional asociada a éste reside en la capacidad que tiene de obtener resultados óptimos ante el despliegue de sus capacidades. Tal como lo refleja el traslado de los bienes culturales de Asuán, así como el nacimiento de iniciativas como el CERN, UNESCO ha sido capaz de demostrar que es eficiente al reducir la desconfianza entre los Estados, canalizar la cooperación entre ellos y obtener resultados exitosos en el proceso.

*Segundo*, porque empodera a los Estados o potencias pequeñas en su interacción con las potencias y les permite obtener grandes beneficios a costos mínimos. Tal como lo refieren Long y Mearsheimer, si bien las OI y los regímenes son creados por las grandes potencias para que respondan a sus intereses e influyan las decisiones de los demás integrantes, en realidad son las mismas OI las que terminan siendo más útiles a los Estados o potencias menores porque colaboran en sus procesos de generar, aumentar y potenciar capacidades, los empoderan dando la posibilidad de accionar colectivamente contra la potencia, y dan cierta certeza de que el hegemón que las creó, en la mayoría de los casos, procurará cumplir las reglas que éste mismo estableció.

## **1.2. Membresía de Estados Unidos y su tormentosa vinculación con la UNESCO**

Estados Unidos fue uno de los principales países que impulsó la creación de la UNESCO. Sin embargo, ha sido el único de los estados fundadores que se ha retirado hasta en dos ocasiones de la misma (1984 y 2017). En ambas ocasiones, luego de varios años manifestó su voluntad de reingresar a la Organización.

Si bien ambos retiros se realizaron durante administraciones republicanas (Reagan y Trump, respectivamente), las circunstancias en las que se dieron fueron diferentes. Asimismo, las razones que dio Estados Unidos para intentar justificar su retiro y, posteriormente, su eventual reingreso, fueron diferentes.

A continuación, analizaremos (i) el proceso de retiro de Estados Unidos de la UNESCO en 1984; (ii) el proceso de readmisión de Estados Unidos en el 2003; (iii) el proceso de retiro del 2017; y, (iv) su proceso de readmisión en el 2023. No se analizará el impacto de este último proceso de readmisión, porque es aún muy reciente.

### **1.2.1. El proceso de retiro de Estados Unidos en 1984**

Estados Unidos anunció su retiro de la UNESCO en 1983 durante la administración de Ronald Reagan y recién se hizo efectivo en 1984.

*En lo que respecta al contexto internacional*, esto sucedió en un momento particular de la Guerra Fría en que la *détente* había quedado de lado y se intensificaba el enfrentamiento con la Unión Soviética. Estados Unidos optó por retirarse de uno de los escenarios del Sistema de las Naciones Unidas en donde esta competencia multinivel se llevaba a cabo.

Asimismo, Estados Unidos no tenía la misma capacidad de influir en las decisiones que tomaba la UNESCO de la misma manera como lo había hecho desde su fundación. La descolonización provocó que la antigua predominancia que tenía el bloque occidental (afín a los intereses de Estados Unidos) cediera en favor de una mayor presencia de países No Alineados, a los cuales la Unión Soviética y el bloque comunista se sumó en algunas votaciones.

No obstante dicho escenario, la decisión que tomó Estados Unidos de retirarse de la UNESCO no refleja los esfuerzos que la Administración Reagan procuraba enarbolar frente a su rival geopolítico, los cuales estaban orientados a hacerle frente en todos los escenarios posibles para acelerar su caída.

Más bien, significó, desde esta perspectiva, una “renuncia” a hacerle frente a la Unión Soviética en un escenario en el que, a juicio de esos funcionarios estadounidenses, el Tercer Mundo y la Unión Soviética habían politizado a la UNESCO y se habían apoderado de sus decisiones. Adicionalmente a ello, la

decisión estadounidense representó un intento de sabotaje al sistema multilateral al negar fondos y deslegitimar, con su salida, a la UNESCO.

*En lo que respecta al contexto nacional*, en dicha época, Estados Unidos estaba marcado por influencias poco favorables al multilateralismo y que, de alguna u otra manera, eran contrarias al Sistema de Naciones Unidas.

Previamente, durante la administración de Gerald Ford, entre 1974 y 1977, el Congreso de los Estados Unidos había tomado la decisión de suspender temporalmente las aportaciones a la UNESCO a raíz de las medidas que dicha organización había tomado contra Israel (Waxman, 2017).

Este hecho, acompañado del retiro previo de la Organización Internacional del Trabajo durante la administración de Jimmy Carter en 1977, permite entender que la decisión de Estados Unidos de retirarse de la UNESCO no proviene solamente de una decisión del presidente de turno, sino que responde a una política interna.

En torno a este primer retiro de la UNESCO, Quirós (2016) señala que existen perspectivas diferentes sobre **los motivos que justificaron dicha decisión**. Por un lado, están los argumentos que se esgrimieron de manera “oficial”. Estos se referían a la necesidad de dejar una organización que había traicionado los principios y objetivos bajo los que se había fundado (politización de la UNESCO). Asimismo, se señalaba que la UNESCO estaba compuesta por una inmensa y nada eficiente burocracia que no reflejaba adecuadamente la participación que Estados Unidos y los países occidentales debían tener por ser los principales aportantes al presupuesto de la UNESCO.

Por otro lado, están las que, según Waxman (2017) y Quirós (2016), serían las verdaderas razones por las que Estados Unidos se retiró de la UNESCO: (i) presiones internas de los sectores políticos ultra conservadores (*The Heritage Foundation*, entre otros); (ii) el descontento por la reducción de la influencia que ese país tenía a nivel de toma de decisiones en la UNESCO; (iii) la búsqueda de ejercer presión desde una posición externa al multilateralismo contra el Sistema de Naciones Unidas; y, (iv) una reducida vocación multilateral de la administración Reagan.



En síntesis, el retiro de los Estados Unidos respondió más a cuestiones internas que a situaciones externas.

### **1.2.2. El proceso de readmisión de Estados Unidos en el 2003**

Luego de que se hiciera efectivo el retiro de Estados Unidos de la UNESCO en 1984, dicho país mantuvo su participación en la organización en calidad de país observador hasta su retorno en el 2003.

Durante dicho periodo, las administraciones de George H. W. Bush y Bill Clinton mantuvieron dicha situación y miraron con beneplácito las reformas que la UNESCO llevó a cabo después del anuncio del retiro de Estados Unidos en 1983. Sin embargo, dicho discurso nunca se tradujo en una voluntad por parte de los Estados Unidos de volver a la UNESCO. Esto fue así a pesar de que Bill Clinton fue uno de los presidentes que apostó con más fuerza por el multilateralismo en comparación a sus predecesores.

Aun cuando Estados Unidos había dejado de ser un estado miembro de la UNESCO, participó significativamente en las actividades de la Organización mediante aportes extra presupuestales y participando en otros órganos del sistema de la UNESCO (como el Comité del Patrimonio Mundial) (Murphy, 2017, pp. 978).

Murphy (2017) señala que, tras la salida de Estados Unidos, y bajo el mandato de un nuevo Director General (el español Federico Mayor), UNESCO llevó a cabo reformas en su administración interna y las políticas de la organización. Esto motivó elogios de la *General Account Office* de Estados Unidos en 1993, así como motivó que la UNESCO y sus estados miembros pidieran que Estados Unidos vuelva a la UNESCO (pp. 978).

La satisfacción que tenía Estados Unidos con su vínculo con la UNESCO y las reformas que esta entidad había llevado a cabo motivó que el presidente Bill Clinton declarara, en 1995, que su país constataba “que [UNESCO] había alcanzado progresos al abordar las causas que motivaron la retirada de Estados Unidos en 1984, pero que las restricciones que rondaban la regulación del presupuesto estadounidense hacían imposible que Estados Unidos pudiera reincorporarse a la UNESCO en ese momento” (pp. 978).

Frau-Meigs (2005) menciona que Estados Unidos no aplicó verdaderamente su política de “silla vacía” para ejercer presión desde afuera a la Organización, pues mantuvo una fuerte presencia como país observador al participar selectiva, directa, indirecta y activamente en diversos debates de la UNESCO.

Lo anterior fue así porque mantenía su membresía en el Comité del Patrimonio Mundial, al contribuir voluntariamente con USD 2 millones anuales y al promover la creación de una subdivisión dentro de la UNESCO dedicada específicamente a la “libertad de expresión, paz y democracia” en coexistencia plena con la de “información y comunicación” (pp. 104-105).

Asimismo, Estados Unidos promovió y financió proyectos orientados a la ciencia, educación y cultura llevados a cabo por otras agencias de Naciones Unidas, pero que guardaban relación con proyectos de la UNESCO. Estados Unidos brindaba dichos fondos siempre que sean sus propias agencias federales las que ejecutaran los proyectos (Frau-Meigs, 2002, pp. 105).

Si bien el desinterés por parte de Estados Unidos de colaborar integralmente con la Organización y su afán de competir contra ella afectaron a la UNESCO, no lograron impedir que la Organización siguiera discutiendo temas respecto de los cuales Estados Unidos había expresado su oposición.

Un ejemplo de ello es, en palabras de Frau-Meigs (2005), el relanzamiento de un viejo debate entre el interés general y las libertades privadas en el surgimiento de nuevas tecnologías. Esto culminó con la aprobación unánime de la Declaración Universal sobre Diversidad Cultural en la Conferencia General de 2001, que recogía muchos de los principios que contenía el informe MacBride, dedicado a analizar el flujo global de la información y de las comunicaciones.

Dicha Declaración, según Frau Meigs (2005) contiene ciertos principios que, según Estados Unidos, atentaban contra el principio de la libre circulación de la información y de la libertad de prensa, favoreciendo el control de los medios de comunicación. Esto fue lo que motivó que Estados Unidos reconsiderara su situación como observador en la UNESCO, porque afectaba sus intereses comerciales y los de sus representantes en el sector privado comercial (pp. 106).

Tras el 11-S, la necesidad estadounidense de tener mayor protagonismo en la escena internacional aumentó, debido a que buscaba atacar a quienes llevaron a cabo el atentado y combatir cualquier aspecto vinculado al fundamentalismo islámico en el mundo. Frau-Meigs (2005) refiere que los neoconservadores estadounidenses (en el poder durante la administración Bush hijo) entendieron la importancia de invertir en el retorno a la UNESCO. Esto les permitiría, además de recuperar el control sobre esa agencia, luchar contra el terrorismo islámico desde una plataforma internacional adecuada para esos fines (pp. 107).

También había voces del sector más conservador de la derecha estadounidense (que en el pasado impulsó el retiro de Estados Unidos de la UNESCO en la era Reagan) que se oponían al retorno de Estados Unidos a la UNESCO. Sin embargo, la administración Bush hijo consideró conveniente iniciar los procedimientos internos ante el Congreso y otras entidades estadounidenses para retornar a la UNESCO en el año 2003.

Desde ese momento, Estados Unidos promovió políticas e iniciativas orientadas a eliminar cualquier elemento contrario a sus ideales. Por ejemplo, Estados Unidos impulsó un plan para “eliminar [...] la ideología anti-libertad de la UNESCO” (Frau-Meigs, 2005, pp. 108).

En ese sentido, el retorno de Estados Unidos a la UNESCO durante la presidencia de George Bush no respondió a una política exterior con intenciones multilaterales, pues se trataba de una administración neoconservadora. Por el contrario, esto respondió a un patrón de instrumentalización de la UNESCO por parte de Estados Unidos, pues su membresía está motivada por los intereses nacionales que la UNESCO le permite alcanzar en el ámbito internacional (Frau-Meigs, 2005).

Como se puede apreciar, fue bajo un presidente republicano que Estados Unidos se retiró de la UNESCO en 1984 y fue bajo otro presidente de las mismas características con el que volvió a la Organización. Esto que parece contradictorio, en realidad es coherente en el sentido que Estados Unidos en ambos casos instrumentalizó a la UNESCO para perseguir sus propios fines (Frau-Meigs, 2005).

Particularmente, el retorno del 2003 se realizó en un contexto más adverso de lo esperado para Estados Unidos, en el que necesitaba retomar su presencia

en las organizaciones internacionales para continuar con la persecución de sus intereses nacionales (Frau-Meigs, 2005).

### **1.2.3. El proceso de retiro de Estados Unidos en el 2017**

La interacción entre Estados Unidos y la UNESCO tuvo un punto bajo en el 2011 (bajo la administración de Barack Obama), cuando dicho país dejó de pagar sus contribuciones a la UNESCO con la emisión de una ley nacional. Esto debido a una decisión que había adoptado la Conferencia General de la UNESCO en 2011.

La Conferencia General de la UNESCO decidió incorporar a Palestina como Estado miembro, convirtiéndose en la primera organización internacional que adoptó una resolución en ese sentido dentro del Sistema de las Naciones Unidas. Por tal motivo, Estados Unidos congeló sus aportaciones a la UNESCO aplicando la sección 410 de la *Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1994-1995* que señala lo siguiente:

#### **SEC 410. LIMITATION ON CONTRIBUTIONS TO THE UNITED NATIONS AND AFFILIATED ORGANIZATIONS.**

The United States shall not make any voluntary or assessed contribution—  
(1) to any affiliated organization of the United Nations which grants full membership as a state to any organization or group that does not have the internationally recognized attributes of statehood, or  
(2) to the United Nations, if the United Nations grants full membership as a state in the United Nations to any organization or group that does not have the internationally recognized attributes of statehood. (Foreign Relations Authorization Act, 1994, pp. 73)

La aplicación de esta norma tuvo como resultado que Estados Unidos dejase de aportar aproximadamente USD 80 millones anuales, esto es, el 22% del presupuesto de la UNESCO (Lynch, 2017). Esto ocasionó un serio golpe a las finanzas de la Organización. Si bien la administración de Barack Obama efectuó varios intentos para modificar la norma o proveer a la UNESCO de financiamiento mediante otros mecanismos, esas iniciativas fracasaron por pocos votos en el Congreso (de mayoría republicana en la Cámara de Representantes).

Esto conllevó a que Estados Unidos perdiera su derecho a voto en la Organización en el 2013 (Harris y Erlanger, 2017). Lynch (2017) precisa que esa pérdida del voto se dio en la Conferencia General, ya que Estados Unidos mantuvo su sitio y su derecho a voto en el Consejo Ejecutivo que, a la postre, elegía en dicho año al sucesor de Irina Bokova en el puesto de Director General.

En enero de 2017, Donald Trump llegó a la presidencia de los Estados Unidos. El principal discurso que esbozaba (incluso desde la campaña electoral) se centraba en confrontar a China, priorizar los intereses nacionales de Estados Unidos por encima de cualquier otro aspecto, y manifestar su crítica y escepticismo del sistema y los mecanismos multilaterales en los que este país participaba activamente.

Hasta el año 2017, la acumulación de las cuotas impagas ascendió a un monto aproximado de USD 550 millones (Harris y Erlanger, 2017). Esto provocó que la situación se volviera insostenible para el Departamento de Estado de Estados Unidos, toda vez que anualmente aumentaba la deuda que tenía con la UNESCO. Probablemente, sin buscarlo, en su intento por desacoplar a Estados Unidos del ámbito multilateral, la administración de Trump alegó la amplísima deuda acumulada como una razón adicional que motivó la decisión de retirarse de la UNESCO.

Según Lynch (2017), esta decisión se estaba meditando en el gobierno estadounidense (presumiblemente, en la Casa Blanca y el Departamento de Estado) meses antes de que se anunciara oficialmente el segundo retiro de Estados Unidos de la UNESCO. Tal como lo refiere el autor, el Secretario de Estado Rex Tillerson comunicó al presidente Macron de Francia la posibilidad de que Estados Unidos se retire de la Organización semanas antes. Inclusive, el Departamento de Estado estaba meditando demorar la salida de Estados Unidos hasta que se eligiera a un nuevo Director General.

Como refieren Rosenberg y Morello (2017), antes del anuncio de su salida, Estados Unidos ya había hecho eco de su descontento con la UNESCO en el marco de las Naciones Unidas. La representante permanente de Estados Unidos ante las Naciones Unidas expresó que la gota que colmó el vaso de su país fue la declaración del casco viejo de Hebrón como Patrimonio Cultural de la Humanidad de Palestina solamente.

En ese sentido, ella señaló que ante la politización crónica y bochornosa de la UNESCO, “los contribuyentes [estadounidenses] no deben caer en la trampa de financiar políticas que son hostiles a los valores de su país y que hacen burla de la idea de justicia y el sentido común” al igual como se hizo en 1984 durante la era Reagan. Este hecho es similar a lo que la representante permanente de ese entonces (Jeanne Kirkpatrick) afirmó antes de que Estados Unidos anunciara su primera salida de la UNESCO.

Al igual que en el proceso de retiro de 1984, Estados Unidos también buscaba justificar su segundo retiro de la UNESCO en un argumento ampliamente conocido: la necesidad de implementar reformas urgentes en la Organización. A manera de símil, Rosenberg y Morello (2017) refieren que en el Departamento de Estado se esperaba que la nueva salida de Estados Unidos presionara a la UNESCO a llevar a cabo las reformas necesarias que permitan “eliminar el sesgo antiisraelí de la agencia” y posibilitar el retorno pleno del país a su seno.

El retiro de 1984 y el retiro de 2003 ocurrieron en contextos diferentes, porque en el primero Estados Unidos alegó la soviétización de la UNESCO, mientras que en el segundo alegó la existencia de un sesgo antiisraelí. Sin embargo, el trasfondo y la formulación de los argumentos guarda una correlación similar en ambos casos. Marwecki (2019) señala que la segunda salida de Estados Unidos de la Organización “se integra sin problema alguno en una larga trayectoria histórica de interacción instrumentalista con la organización”, como sucedió en el primer retiro de 1984.

Marwecki también sostiene que los argumentos presentados por el Departamento de Estado (altas exigencias económicas de la UNESCO, necesidad de reformar de la Organización y el sesgo anti israelí) solo escondían las verdaderas razones. Estas son la nula voluntad de la administración de Trump de pagar las cuotas adeudadas y el evidente desdén de Trump hacia el multilateralismo. Sobre todo, el hecho de que fue Estados Unidos y no Israel el primer país en alegar un sesgo anti israelí para retirarse de la UNESCO pone en evidencia que solo era una careta de sus verdaderas razones (2019).

Asimismo, dos medios internacionales señalaron el desdén que le tenía Donald Trump al multilateralismo como uno de los principales motivos por los que

Estados Unidos abandonó la UNESCO. El artículo elaborado por Harris y Erlanger (2017) en el periódico *The New York Times* concluyó, en base a las declaraciones de analistas como Aaron David Miller, que este retiro “es una escalada significativa en la posición crítica de Estados Unidos a los organismos de las Naciones Unidas”.

El Consejo Editorial del diario *Los Ángeles Times* elaboró una editorial en la que puntualizó que el congelamiento del pago de las cuotas a la UNESCO y el retiro de Estados Unidos impulsado por Trump no eran buenas políticas. Expresamente señaló que “solo por el hecho de que Estados Unidos no se salga con la suya en un asunto ante un órgano internacional no significa que deba [dejar de jugar,] recoger su pelota e irse a casa” (The Editorial Board, 2017).

El Consejo Editorial hizo énfasis en dos puntos. El primero se refiere a que las Naciones Unidas se mantienen aún como una de las mejores plataformas para alcanzar consensos y adoptar normas en el ámbito internacional. El segundo se refiere a la política aislacionista de Trump y el riesgo de reducir la influencia de Estados Unidos en los grandes problemas internacionales (The Editorial Board, 2017).

En conclusión, este nuevo retiro de Estados Unidos guarda similitudes con el anterior tanto en las formas como en los argumentos de fondo (de cara al ámbito internacional y las verdaderas motivaciones internas). La administración de Trump no solo dejó ver con claridad el poco interés que tenía en el rol que cumplía Estados Unidos en el ámbito multilateral, sino que también dejó ver con claridad que la aproximación que Estados Unidos tiene hacia la UNESCO linda más con el instrumentalismo que con la genuina cooperación.

A pesar de los reiterados llamados de la entonces Directora General para que Estados Unidos se mantuviera en la Organización y dejara de preocuparse por el tema de las cuotas adeudadas (Harris y Eldenberg, 2017), este país decidió retirarse de la UNESCO, porque no le servía para alcanzar sus fines particulares.

Lo que no pudo considerar la administración de ese entonces es que el desinterés estadounidense por el multilateralismo terminaría abriendo las puertas a China, su principal competidor, para aumentar su influencia en los asuntos globales y multilaterales en desmedro de Estados Unidos.

#### **1.2.4. El proceso de readmisión de Estados Unidos en el 2023**

Desde el momento en que Estados Unidos se retiró de la UNESCO durante la administración de Trump, surgieron voces que abogaban por un retorno bajo la siguiente administración. En una contienda política en la que se avizoraba la posibilidad de que Trump no ganara la reelección, comenzaron a surgir artículos como el de Kristen Cordell que proponían aspectos que la nueva administración estadounidense debía reevaluar. Uno de ellos era la posibilidad de que Estados Unidos retorne a la UNESCO, dejando de lado una posición que resultaba contraproducente para la vocación multilateral estadounidense y sus intereses en el ámbito político y cultural (Cordell, 2021).

Cordell (2021) señala que la salida de Estados Unidos en el 2017 de la UNESCO provocó que China, su principal rival geopolítico, llenara los vacíos dejados por ella. De esa manera, China ganó mayor influencia en dicha Organización a tal punto que buscó promover medidas claramente orientadas a satisfacer su interés nacional. A pesar de ello, Estados Unidos no se retiró totalmente de los organismos, tratados o entidades administradas por la UNESCO (como el Comité del Patrimonio Mundial).

Uno de los hechos más importantes de esta etapa fue la elección y participación de China en el Comité del Patrimonio Mundial (del cual ocupó la presidencia) (Cordell, 2021). En dicha etapa, se realizó la designación de sitios naturales por donde discurrirá la ruta terrestre de la Nueva Ruta de la Seda como patrimonio mundial para desviar la atención de los impactos ambientales de esta iniciativa, se intentó nominar a un nacional chino como Director General de la UNESCO, se crearon alianzas con Huawei para desarrollar infraestructura tecnológica en Centroamérica, se intentó mover la sede de la Oficina Internacional de Educación a Shanghái, y se firmó un Memorandum de Entendimiento entre UNESCO y la Iniciativa de la Franja y la Ruta.

Bajo este escenario, la nueva administración de Joe Biden consideró conveniente retornar a la UNESCO durante sus primeros años. Uno de los antecedentes más recientes sobre la intención de retornar a la UNESCO fue la conferencia de prensa que dio el embajador John Bass, encargado de la Subsecretaría de Estado de Gestión y Recursos, el 9 de marzo de 2023.



Respondiendo a una pregunta sobre los USD 150 millones que solicitaba el Departamento de Estado para iniciar el pago de las cuotas adeudadas a la UNESCO y sobre la intención oficial de volver a la Organización, el embajador Bass manifestó que el retorno a la UNESCO ayudaría a abordar la brecha en las capacidades y herramientas del liderazgo global estadounidense y eliminar el costo de oportunidad que genera su ausencia en la competencia que sostiene con China (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2023).

Asimismo, el embajador Bass agregó que si Estados Unidos quiere tomar en serio su competencia con China, especialmente en el ámbito digital, no puede darse el lujo de mantenerse al margen de uno de los principales foros globales en el que se fijan estándares internacionales sobre educación, ciencia y tecnología. Esto limitaría la capacidad de Estados Unidos de promover efectivamente su visión de un mundo libre (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2023).

Las declaraciones del embajador Bass dejan claro que, al menos para la administración de Biden, Estados Unidos no podía continuar al margen de la Organización. Esto porque, en los últimos años, se estaban discutiendo regulaciones sobre temas de vital importancia para el futuro de ese país como potencia global, aún más en un contexto de competencia con China.

Cordell (2021) señalaba que, en caso Estados Unidos decidiese volver a la UNESCO, tendría una posición de negociación fuerte, pues le permitiría obtener beneficios que favorecerían sus intereses nacionales y hacer frente a los intentos que estaba llevando a cabo China para favorecer sus proyectos e intereses mediante las plataformas que integran UNESCO.

En específico, la autora refiere que Estados Unidos debería buscar la reducción de su porcentaje de contribución y de los montos adeudados, mayor presencia de sus connacionales en los puestos directivos de la Organización, la implementación de procesos de auditoría anuales para medir la transformación estratégica de la UNESCO, y la adopción de estándares de fiscalización y *compliance* ambiental para los sitios inscritos en las Listas de Patrimonio Mundial (Cordell, 2021).

Si bien ninguno de estos aspectos ha sido materia de negociación con la UNESCO para el retorno de Estados Unidos, el análisis de Cordell reflejaba una

realidad que se vería reflejada en el proceso de readmisión de Estados Unidos en el 2023. Esta es que la competencia con China era la principal justificación para dicho retorno y que Estados Unidos tenía una posición favorable para negociar su retorno en condiciones más beneficiosas que cualquier otro Estado.

El 12 de junio de 2023, la UNESCO emitió un comunicado de prensa mediante el cual anunciaba que Estados Unidos tenía formalmente la intención de volver a la Organización y que dicho tema se discutiría en la próxima reunión de los 193 Estados miembros. En una reunión convocada por Audrey Azoulay, Directora General de la Organización, se dio lectura a la carta que Estados Unidos envió anunciando un plan financiero para pagar las cuotas adeudadas con la finalidad de que su solicitud de reingreso pudiera ser considerada por los Estados miembros en una próxima reunión de la Conferencia General (UNESCO, 2023b).

En dicha carta, Estados Unidos también felicitó los esfuerzos que la Organización había llevado a cabo para implementar las reformas administrativas que este país reclamaba. Asimismo, solicitó el restablecimiento de todos los privilegios propios de la calidad de un Estado miembro pleno (UNESCO, 2023e, pp. 3,5-6).

Según indica Lee (2023b), la readmisión formal de Estados Unidos fue consumada luego de que el Departamento de Estado enviara un documento oficializando la aceptación de la invitación para reintegrarse a la UNESCO el 10 de julio del 2023. Esto sucedió después de que la Directora General de dicha entidad, Audrey Azoulay, declarara oficialmente este suceso. El reingreso fue aprobado por la UNESCO con 132 votos a favor y 10 votos en contra (entre los cuales estaba China). Su retorno concluyó con el depósito de adhesión a la Constitución de la UNESCO (UNESCO, 2023b, pp. 3,5-6).

La Constitución de la UNESCO regula de manera general cuáles son los derechos y obligaciones que tiene un Estado miembro y que mantiene después de retirarse de la Organización. Los artículos II.6, IV.8.b, IV.8.c, V.1.b y V.14.b de la misma establecen tres puntos importantes.

Primero, que el miembro que no cumpla con el pago de sus obligaciones del año en curso y el año anterior no podrá votar en la Conferencia General ni en el Consejo Ejecutivo de la Organización (en este último caso, si el Estado ha sido

elegido en el Consejo Ejecutivo). Segundo, que el Estado en mora no podrá ser elegido en el Consejo Ejecutivo y que este impedimento puede ser levantado por la Conferencia General si considera que el no pago se debe a causas ajenas a la voluntad del Estado miembro. Tercero, que el retiro de la Organización no modifica las obligaciones financieras que el Estado referido tuviera hasta la fecha en que se haga efectiva dicha retirada.

El Reglamento de la Conferencia General se pronuncia en un sentido muy similar a la Constitución de la UNESCO, pero detalla algunos aspectos importantes sobre la suspensión del derecho al voto por el no pago de cuotas. El artículo 80 establece que los Estados miembros que deban cuotas pueden presentar una comunicación al Consejo Ejecutivo a más tardar un día antes de la reunión de dicho órgano para que el Consejo derive la misma a la Comisión Administrativa encargada de estudiar dicha situación.

La Comisión informa al Consejo los motivos del no pago por causas ajenas a la voluntad del Estado, la información de pagos del Estado y el plan de pago de las cuotas pendientes que se haya decidido junto con el compromiso de pago al día del Estado deudor. Si la Conferencia General decide aprobar este plan de pagos, el Estado vuelve a tener su derecho a voto (o si se da una condición especial del artículo 80 que no es materia de análisis en la tesis).

En virtud de lo anteriormente desarrollado y la carta remitida por los Estados Unidos a la Dirección General de la UNESCO, es muy llamativo que a Estados Unidos se le haya permitido reingresar a la Organización en mejores condiciones de las contempladas en la Constitución de la UNESCO y el Reglamento de la Conferencia General.

Este hecho es lo que provocaría, en palabras de uno de los funcionarios entrevistados durante la investigación (2023), que hubiera una mayor cantidad de votos en contra del proyecto de resolución de reingreso de Estados Unidos, que su negociación tomara más tiempo, y que países como China y Rusia emitieran airados comunicados luego de la votación sobre este punto (comunicación personal, 7 de julio de 2023).

Estados Unidos dejó de pagar sus cuotas a la UNESCO en el año 2011 por una decisión del Congreso de aplicar la *Foreign Relations Authorization Act, Fiscal*

*Years 1994 and 1995* aprobada el 30 de abril de 1994 por el Congreso (cuando aún no formaba parte de la UNESCO). Por ende, los montos adeudados desde esa fecha hasta el año 2017 (año en que se hizo efectivo su segundo retiro) no fueron pagados oportunamente por este país por una decisión de uno de sus poderes internos y no por cuestiones ajenas a su voluntad.

Entonces, varios años antes de que la UNESCO admitiera a Palestina como un Estado miembro (que fue la causa que alegó públicamente Estados Unidos para justificar su retiro en el 2017) ya existía una norma en Estados Unidos que había sido aprobada por el Poder Legislativo que contemplaba la posibilidad de suspender los pagos de las cuotas de la UNESCO. Esta no es una cuestión externa o ajena a su voluntad como Estado o a la de sus órganos con capacidad para expresar su voluntad a nivel internacional.

Este factor es importante analizarlo porque, según el Derecho Internacional Público, específicamente el Derecho de los Tratados, ningún Estado puede alegar o pretender justificar el incumplimiento de normas u obligaciones internacionales en base a una norma interna. Si bien Estados Unidos no es parte de la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados, este es el principal instrumento jurídico sobre la materia y recoge normas internacionales que resultan ser obligatorias y vinculantes para todos los Estados (independientemente de si son parte o no de la Convención).

Lo anterior es así porque se considera que dichas normas preexistían a la Convención y ya obligaban a los Estados antes de ella. Particularmente, el artículo 27 de la Convención recoge el siguiente texto:

#### **Artículo 27**

##### **El derecho interno y la observancia de los tratados**

Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46.

Según De la Guardia y Delpech (1970), este artículo recoge “el fundamento mismo del derecho internacional y cuenta a su favor con precedentes de significación” (pp. 286) que reflejan su existencia como norma consuetudinaria del Derecho Internacional. El internacionalista Alfred Verdross señala que “[n]ingún

Estado puede sustraerse a una obligación jurídico-internacional invocando su derecho interno” (De la Guardia y Delpech, 1970, pp. 286). En ese mismo sentido se han pronunciado las sentencias de la Corte Permanente de Justicia Internacional de los casos Zonas Francas y Nacionales polacos en Danzig y las sentencias arbitrales de los casos Montijo y Georges Pinson.

En vista de que el artículo 27 recoge una costumbre internacional que es vinculante y obligatoria para todos los Estados, independientemente de si son o no parte de la Convención de Viena de 1969, Estados Unidos estaría obligado a cumplirla. Por ende, no podría alegar la aplicación de la *Foreign Relations Authorization Act* de 1994 para incumplir con sus pagos a la UNESCO.

El reingreso de Estados Unidos se produjo mediante una resolución presentada por Japón (en conjunto con otros países) en la que se acogía la justificación estadounidense (por más que no sería concordante con las disposiciones aplicables del Derecho Internacional Público). Dicha resolución consideraba que Estados Unidos encajaba en la excepción de que no pagó las cuotas por una causa externa, que podía participar y votar en las siguientes reuniones de la Conferencia General, y que podía ser elegido en el Consejo General de la Organización (UNESCO, 2023e).

Si bien dicha resolución contó con el apoyo de un número importante de Estados, Lee (2023b) sostiene que el proyecto de resolución nipón fue objeto de consideraciones de última hora presentadas por los delegados de Corea del Norte, Rusia y Palestina, quienes junto a Bielorrusia, China, Eritrea, Indonesia, Irán, Nicaragua y Siria votaron en contra del proyecto de resolución que fue apoyado por 132 Estados (incluido el Perú).

Si bien las motivaciones de los países que votaron en contra de dicha resolución pueden ser diversas, y muchas de ellas pueden basarse en aspectos principalmente políticos, los comunicados de prensa que emitieron las delegaciones de China y Rusia también incidieron (con diferentes tónicas) en la importancia de que Estados Unidos cumpliera con el pago de su deuda para su ingreso como miembro con plenos derechos a la UNESCO.

Por un lado, la Representación Permanente de China en la UNESCO (2023) comunicó sobre el tema que China buscaba que el proceso de retorno de Estados

Unidos se diera de acuerdo con las reglas y procedimientos de la UNESCO. Propuso a los Estados miembros que durante el proceso se buscara “respetar y salvaguardar la Constitución al asumir las obligaciones correspondientes a los Estados miembros y pagando las contribuciones asignadas a tiempo y en su totalidad” (pp. 1). Si bien no recurrió a una tónica confrontacional o directa la delegación de China dejó claro que, para su país, era prioritario que se observasen esos puntos para permitir el reingreso de los Estados Unidos a la Organización.

En cambio, con una tónica más directa, el Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa (2023) dejó claro que la propuesta estadounidense era contraria a la Constitución de la UNESCO. Señaló que era “prácticamente un ultimátum por parte de Washington al proponer restaurar los derechos activos y pasivos al voto del mayor deudor de la UNESCO” y que “al hacerlo [solicitar su readmisión bajo las condiciones planteadas] ignorando la Constitución de la UNESCO, Estados Unidos está solicitando nada más que un tratamiento preferencial en la UNESCO”.

Esa misma entidad finaliza el comunicado afirmando que Estados Unidos “no debe actuar en contra del espíritu del orden internacional basado en reglas y violar la Constitución de la UNESCO y otros estándares internacionales” y que “debe pagar su astronómica deuda sin condiciones y en su totalidad” (Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa, 2023). Asimismo, hizo un llamado a las autoridades ejecutivas de la UNESCO para que “todos los miembros actuales y futuros de la agencia [...] observ[en] estrictamente su Constitución”, ya que “no deben existir excepciones respecto de estas reglas para ningún Estado” (Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa, 2023).

Tal como lo recogen los comunicados de prensa chino y ruso, la solicitud de Estados Unidos y el proyecto de resolución presentado por Japón y otros Estados miembros, es contraria a la normativa internacional que rige a la UNESCO y a las disposiciones relevantes del Derecho Internacional. No obstante ello, el reingreso de Estados Unidos fue aprobado con una importante mayoría el 30 de junio de 2023. Desde el 10 de julio de ese año, dicho país se reintegró a la UNESCO con el derecho de voto pleno y con la facultad de ser elegido en el Consejo Ejecutivo de la Organización, siempre y cuando cumpla con las disposiciones acordadas en su plan de pago de cuotas adeudadas.

El segundo reingreso de Estados Unidos a la UNESCO deja claro que, a pesar de existir disposiciones jurídicas que norman ciertos aspectos de la organización, las voluntades políticas y las negociaciones propias de una búsqueda de intereses por parte de las grandes potencias puede más. Por ello, aplicaron un supuesto excepcional a un país que, por su importancia y sus contribuciones económicas, no podía seguir más tiempo fuera de la Organización.

La influencia que ejerció Estados Unidos sobre ciertos países para lograr su reingreso en condiciones favorables, y la resistencia que China y otros pocos países ejercieron para evitarlo (en base a, entre otros, fundamentos jurídicos sólidos) representa un ejemplo más de la pugna que estos Estados ejercen en el ámbito internacional en su lucha por la supremacía.

A modo de conclusión de la presente sección, y luego de desarrollar la complicada relación entre Estados Unidos y la UNESCO a lo largo de su historia, es posible encontrar que, a pesar de los desencuentros, existe una constante en el relacionamiento entre ambos actores: la percepción utilitarista que tiene Estados Unidos respecto de la UNESCO.

Tal como se ha desarrollado en la presente sección, Estados Unidos ha dejado en especial evidencia (sobre todo, en sus retiros y reingresos a la organización) que la dinámica de su vínculo con la UNESCO va a depender principalmente de cuán útil resulta ser la Organización para la consecución de sus intereses de política exterior, inclusive en planos más allá de la Ciencia, Educación y Cultura.

A diferencia del caso que se analizará a continuación, Estados Unidos ha mantenido esta percepción desde la constitución de la Organización a raíz que, desde el nacimiento de la UNESCO, este país tenía una posición predominante en la escena internacional. Y es en ese sentido que tanto los retiros y las salidas que ha tenido Estados Unidos a lo largo de su historia se pueden explicar por la visión principalmente instrumentalista que este país tiene de la UNESCO.

### **1.3. Membresía de China y el ascenso de su protagonismo en la UNESCO**

Hablar de la membresía de China en la UNESCO normalmente implica estudiarla en dos periodos históricos importantes. El primer periodo corresponde a la membresía de la República de China en la UNESCO desde su fundación hasta

el año 1971 (fecha en que la Asamblea General de las Naciones Unidas admite a la República Popular China como el legítimo representante de China en la ONU). El segundo periodo es la membresía de la República Popular China (RPC) desde 1971 hasta la actualidad.

Si bien la periodización antes mencionada puede resultar adecuada para estudiar la membresía de China en términos generales, para efectos del presente trabajo resulta conveniente proponer una periodización específica que resalte dos hitos importantes en la vinculación que ha tenido la RPC con la UNESCO. Estos dos hitos se enmarcan dentro de la historia de la República Popular China en UNESCO y abarcan dos importantes periodos: la vinculación con UNESCO desde su ingreso a la Organización y el periodo de liderazgo chino en la UNESCO tras la salida de Estados Unidos.

A continuación, analizaremos la membresía de China en la UNESCO en los dos siguientes apartados: (i) el ingreso de la República Popular China a la UNESCO en 1971; y, (ii) la predominancia china en UNESCO entre el 2017 y el 2023.

### **1.3.1. El ingreso de la República Popular China a la UNESCO en 1971**

El ingreso de la RPC a la UNESCO tiene como antecedente inmediato la Resolución 2758 adoptada el 25 de octubre de 1971 durante el 26° Periodo de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En su texto, se reconocía a la RPC como el único representante legal de China en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como manera de reconocer el hecho que la RPC era la entidad que ejercía el control real de la mayoría del territorio continental de China.

Esta decisión de la Asamblea General de la ONU fue un punto de quiebre para la vinculación que tendría y buscaría tener la RPC en el ámbito multilateral. Habiendo salido la República de China de la escena multilateral, y habiendo obtenido un hito más en sus esfuerzos de reconocimiento internacional (así como un sitio permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU), la RPC se prestaba a hacer crecer su presencia y protagonismo en la esfera multilateral como parte de sus esfuerzos de recuperar la grandeza del antiguo Imperio del Centro.



Elo lo lograría luego de muchas décadas y con pacientes esfuerzos, ya que las condiciones internas que vivía China al momento de incorporarse a la ONU no le permitían aspirar a alcanzar inmediatamente el nivel de liderazgo que esperaba tener en la escena internacional.

Asimismo, esta decisión de la Asamblea General de la ONU fue relevante, porque dio pie a que, casi con inmediatez, la RPC obtuviera la calidad de representante legítimo de China en las demás organizaciones y entidades que componen el actual Sistema de las Naciones Unidas.

En vista a que la Resolución de la Asamblea General de la ONU entrañaba un cambio de representante legal de un miembro ya incorporado a la Organización, muchas de las organizaciones y entidades afiliadas a las Naciones Unidas iniciaron los debates sobre si era hora de otorgar el mismo reconocimiento a la RPC y sobre cómo se debía adoptar una decisión de ese tipo. Ese fue el caso, entre otros ejemplos, de la UNESCO en esa época.

En una de las breves menciones que se hace en un documento de la UNESCO (1995b) sobre el particular, se deja constancia que la RPC ha sido el único representante legal de China en la UNESCO desde 1971 como consecuencia de su ingreso en la ONU (p. 2). No obstante, la misma UNESCO no presenta mayor detalle sobre los debates en el seno de la organización que conllevaron a esta decisión.

Este vacío es cubierto por la información publicada por la *American Society of International Law* y por el reporte que John L. Hess publicó en el *New York Times* sobre el tema en la época. Por un lado, la información brindada por la *American Society of International Law* (1972) resalta que la discusión en torno a la legítima representación de China en la UNESCO pasó por tres etapas.

La primera (reflejada en el proyecto de resolución enviado por México, España y Perú) abogaba por que la Conferencia General sea la que adopte una decisión sobre el tema. La segunda (reflejada en la enmienda de México a un segundo proyecto de resolución conjunto circulado en el Consejo Ejecutivo) pretendía autorizar al Director General que considere a la RPC como representante legítimo de China en la Organización. La tercera (reflejada en la propuesta final que contiene las enmiendas de México y el Reino Unido) implicaba

que el mismo Consejo Directivo decidiera directamente legitimar a la RPC como representante de China ante la UNESCO (American Society of International Law, 1972, p. 564-565).

Por otro lado, Hess (1971) complementa la información de la *American Society of International Law* sobre el proceso con algunos detalles políticos sobre el particular. El primero de ellos es que la decisión se adoptó con 25 votos a favor (incluyendo los votos de Alemania Federal y Suiza, dos Estados no miembros de la ONU en el momento), 2 en contra (Estados Unidos y Brasil) y 5 abstenciones.

El segundo de ellos, complementario con el anterior, es que en línea con las votaciones que tuvieron respecto de la Resolución 2758 antes mencionada, Estados Unidos y Brasil consideraban que esta cuestión debía ser considerada y votada por la Asamblea General, mientras que Alemania Federal argumentó que la decisión de la UNESCO sobre el tema debía ser una consecuencia lógica de lo decidido en la Resolución 2758.

Como Hess (1971) luego lo relata, al referir las declaraciones del Director General René Maheu, la decisión adoptada por el Consejo Ejecutivo de la UNESCO tuvo efectos instantáneos (aunque no la misma velocidad de ejecución que los efectos de la Resolución 2758 en la ONU).

La decisión que adoptó el Consejo Ejecutivo en 1971 abrió las puertas a que China, representada ahora por la RPC, aumentara su presencia en la UNESCO y su involucramiento en los futuros mecanismos que nacerían en el seno de la Organización.

Sin desmedro de lo anterior, es preciso puntualizar que el aumento del involucramiento de China en la UNESCO se iba a dar de manera paulatina y progresiva, ya que la disposición de “abrirse al mundo” y participar en los foros internacionales iba a depender, marcadamente, de la voluntad de los líderes de turno en la RPC.

Respecto de lo anterior podemos ver que hay etapas marcadas del involucramiento de China, representada por la RPC, en la UNESCO. La primera abarca los primeros años luego del reconocimiento de la RPC en UNESCO, hasta el año 1978. En esta época, estaba todavía Mao Zedong en el poder en la RPC y

primaba aún su posición aislacionista o de tener un mínimo involucramiento con las esferas internacionales, por lo que la legitimación de la RPC en 1971 no se tradujo, al menos a nivel de la Organización en acciones concretas. En ese sentido es que Lu (2015) resalta como único punto destacado de esta etapa la asistencia de los delegados de la RPC, por primera vez a una Conferencia General de la UNESCO en París.

En la 17ª Conferencia General de la UNESCO, según los registros de la UNESCO (1972b), la RPC lograría que su candidato integre el Consejo Ejecutivo, que su delegación sea elegida como uno de los vicepresidentes de la Conferencia General, su inclusión en la conformación de algunos comités y que no se le cobre los montos adeudados por la República de China hasta el día en que “ilegítimamente” estuvieron “usurpando” la posición de la RPC en la UNESCO. Pero más allá de ello, “hasta la primera mitad de 1978, la cooperación de China con la UNESCO era cero” (Lu, 2015).

La segunda etapa de vinculación entre China y UNESCO abarca desde el año 1978, hasta el año 2017. Esta época está profundamente marcada por el cambio de política hacia el exterior que implementó Deng Xiaoping una vez que estuvo en el poder, que fue seguida por sus sucesores Jiang Zeming y Hu Jintao, y que fue continuada en su esencia durante gran parte de los años de Xi Jinping.

En contraste con la visión aislacionista de Mao, Deng inicia una era de reforma, apertura e integración de China al mundo mediante algunos cambios en la política y estructura interna de la RPC que constituirían el nuevo modelo de gobierno chino “con características chinas”. Tanto Deng, Jiang y Hu tenían como prioridad lograr el crecimiento y desarrollo de China, así como aumentar la presencia de China en la comunidad internacional, y los tres tenían en común llevar a cabo ello de una manera progresiva, silenciosa y sin llamar negativamente la atención de otras potencias que se puedan sentir intimidadas por el gran poder que, poco a poco, China iba a ir demostrando en el mundo.

Los primeros años de Xi mantuvieron la esencia de continuar con esos tres pilares y buscar consolidar la importante presencia china en el ámbito internacional, pero con un diferente enfoque: Ya China no crecería temiendo lo que otros países podrían percibir, sino que buscaría explícitamente convertirse en una potencia mayor, si es que no la principal potencia mundial.

En línea con lo anteriormente referido, no resulta casualidad de que las primeras acciones concretas de involucramiento hayan acontecido desde que Deng Xiaoping tuvo el liderazgo de la RPC. Como lo señala Lu Ruicai (2015) en su nota periodística, China empezó a tomar un activo involucramiento en la Organización, especialmente en tres áreas que resultan ser prioritarias para su relacionamiento con la UNESCO: Educación, Cultura y Tecnología y este involucramiento se intensificó a partir de la visita que hizo el Director General de la época, Amadou Mahtar M'bow, a China en julio de 1978 y la reunión que sostuvo con Deng Xiaoping en esa época.

Fue ello lo que, según Lu (2015) cambió totalmente la situación entre la RPC y UNESCO que se vivió desde la era Mao, ya que, luego de esa visita, es que el Director General M'Bow firmó en representación de la UNESCO un memorándum marco para las reuniones entre el Director General de la UNESCO y el Ministerio de Educación, el Viceministerio de Cultura y el Secretario General Alternativo de la Academia de Ciencias de la RPC y la cooperación entre China y la UNESCO se plasmó en 300 programas anuales entre 1978 y el fin de la década de 1980.

Asimismo, en esa línea, es que Lu (2015) resalta el establecimiento de la Comisión Nacional China para la UNESCO en 1979 (con la venia de Deng) que ayudó a facilitar las dinámicas entre la RPC y UNESCO, el envío de delegaciones encabezadas por oficiales chinos de alto rango a las Conferencias Internacionales sobre Educación y la cooperación entre UNESCO y China, hasta 1983, para enviar estudiantes y recibir alrededor de 200 expertos extranjeros en ciencia, tecnología e innovación en el marco de la cooperación tecnológica entre ambas partes. Cabe mencionar que la Comisión Nacional para la UNESCO de China se constituye en el Ministerio de Educación ya que, en aquel entonces, era el actor principal de una de las prioridades de China para con la UNESCO.

La dinámica entre China y la UNESCO aumentaría hasta los últimos años de la era Deng con otros hitos de la relación bilateral entre ambos actores. A lo anteriormente referido, Lu (2015) resalta la ratificación de la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural por parte de China en 1985, la inscripción de sus primeros seis sitios en la Lista del Patrimonio Mundial en el año 1987, el lanzamiento de una iniciativa de investigación germano-china sobre ecología, bosques de contención, agua y los sistemas ecológicos urbanos (entre

1987 y 1995), y los importantes logros que alcanzó China en aumentar los niveles de alfabetización infantil en el marco de la iniciativa de la UNESCO “Educación para todos”.

Si bien lo anterior muestra que, desde su reconocimiento, la RPC y la UNESCO tuvieron un vínculo dinámico y cuyo dinamismo iba creciendo conforme pasaban los años, dicho dinamismo no se trasladó necesariamente en las contribuciones obligatorias de la RPC a la UNESCO.

Tal como lo muestra la Tabla 1, si bien el porcentaje de participación de las contribuciones chinas creció tras los primeros años del reconocimiento de la RPC en la UNESCO, este se estancó durante la era Deng a partir de 1981, manteniendo una tendencia a la baja hasta alcanzar el 0.78% de las contribuciones totales a la UNESCO al final del mandato de Deng Xiaoping.

**Tabla 2**

Porcentaje de contribuciones ordinarias de la RPC y Estados Unidos a la UNESCO entre 1971 y 1993

Porcentaje de contribuciones ordinarias a la UNESCO entre los años 1971 y 1993		
Años	China	Estados Unidos
1971-1972	2.50%	29.80%
1973-1974	3.73%	29.41%
1978-1979	5.50%	25%
1981-1983	1.60%	25%
1984-1985	0.87%	25%
1986-1993	0.78%	Retirado de la UNESCO

Fuente: UNESCO 1972a, 1974, 1976, 1978, 1980, 1983, 1985, 1987, 1989, 1991, 1993

Ya bajo la era Jiang y la era Hu, el vínculo entre la RPC y la UNESCO cobró mayor dinamismo en lo que se refiere a iniciativas, nominaciones, inscripciones y beneficios obtenidos en el marco de la cooperación con la UNESCO, pero este dinamismo no se tradujo en un aumento de las contribuciones ordinarias que superase el 5% del porcentaje total.

En el ámbito cultural, entre los años 1993 y 2013, China alcanzó importantes hitos en el marco de la UNESCO. En primer lugar, logró alcanzar la cifra de 45 lugares naturales, culturales y mixtos inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial, lo que representó un aumento de casi cinco veces respecto del número de lugares que tenían inscritos al fin de la era Deng (10).

En segundo lugar, según señala Lu (2015), China logró ser sede de la 28a Sesión del Comité del Patrimonio Mundial en 2004 y recibió reconocimientos importantes por el cuidado del patrimonio, y logró enviar expertos a países vecinos para proveer apoyo técnico en la protección de sitios del patrimonio a la vez que recibía apoyo técnico de la UNESCO en esta materia.

En tercer lugar, China ratificó en el 2004 la Convención para la salvaguardia del patrimonio inmaterial de la UNESCO y, hasta el 2013, logró inscribir 38 manifestaciones culturales en dicha lista, sin que dicho avance esté libre de polémicas (ese tema se referirá más adelante). Estos hitos muestran que China aumentó su compromiso en el ámbito cultural para con la UNESCO y que este pilar de acción cobró cada vez mayor relevancia para la vinculación que tenía la RPC con la Organización.

En el ámbito educativo, según lo señalado por Lu (2015), resalta el establecimiento en 1993 del Centro Internacional de Investigación y Capacitación para la Educación Rural de la UNESCO (INRULED) en Beijing (el primer centro de investigación de la UNESCO que operaba en un país “en desarrollo), el establecimiento del Premio Confucio para la Literatura de la UNESCO financiado por China en el año 2005 y el informe de la UNESCO que señalaba una reducción del 70% en la tasa de analfabetismo infantil en China desde 1993 hasta el 2013.

En el ámbito de la ciencia y tecnología, Lu (2015) señala que el acceso que tuvo China a diversos programas de la UNESCO (y que mantuvo aún en esta época), le permitieron impulsar el desarrollo de sus sectores de ciencia y tecnología en la actualidad. Asimismo, Lu (2015) resalta también en el año 1995 dos científicos chinos obtuvieron reconocimientos de la UNESCO en el marco de la ciencia.

No obstante, en el tema presupuestario la vinculación entre China y la UNESCO aún no era tan fuerte en comparación a la de otros Estados miembros,

ya que el porcentaje de participación de China en los aportes ordinarios de los Estados miembros nunca llegó a superar el 5%. El porcentaje de aportes ordinarios chinos fue oscilando en el tiempo, bajando y subiendo por momentos, pero sí se puede evidenciar (a partir de lo reflejado en la Tabla 2), que durante el mandato de Hu Jintao el porcentaje de participación china en el presupuesto de la Organización aumenta paulatinamente.

Ello se puede explicar en el hecho que China inicia recién su ascenso en el ámbito multilateral a partir del siglo XXI, tras el hito que significó su ingreso a la Organización Mundial del Comercio y debido a las impresionantes cifras de crecimiento que registraba la economía de la RPC en la primera década del siglo XXI. Este mayor crecimiento se fue traduciendo, poco a poco en más aportaciones a las organizaciones internacionales, y poco a poco China iría aumentando su participación en línea con la política de “ascenso pacífico” que el mismo Hu había implantado en la RPC.

**Tabla 3**

Porcentaje de contribuciones ordinarias de la RPC y Estados Unidos a la UNESCO entre 1994 y 2013

Porcentaje de contribuciones ordinarias a la UNESCO entre los años 1994 y 2013		
Años	China	Estados Unidos
1994-1995	0.71%	Retirado de la UNESCO
1996-1997	0.73%	
1998	1.19%	
1999	1.30%	
2000	1.35%	
2001	2.03%	
2002-2003	2.01%	
2004-2005	2.06%	
2006-2007	2.68%	22%
2008-2009	2.67%	22%
2010-2011	3.19%	22%
2012-2013	5.15%	22%

Fuente: UNESCO 1995a, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009b, 2011, 2013.

Durante el primer periodo del mandato de Xi Jinping en la RPC (que va del 2013 al 2018), la política del ascenso pacífico queda de lado por otra que, más bien, busca reconocer y posicionar a China como lo que verdaderamente aspiraba ser: una potencia mundial. Las visiones que tiene Xi de construir una China fuerte, con una política exterior asertiva y pragmática, y que está dispuesta a asumir un mayor protagonismo en la escena internacional se empiezan a plasmar en diversas organizaciones internacionales, entre las que está la UNESCO.

En el ámbito presupuestal, desde que Xi asumió el poder, el porcentaje de participación de China en las contribuciones ordinarias de la UNESCO superó la barrera del 5%, con lo que China se posicionaba dentro del grupo de países que son los principales aportantes de la UNESCO.

Si bien los porcentajes que se reflejan en la Tabla 3 no eran cercanos al porcentaje de contribuciones que tenía Estados Unidos (y que había dejado de pagar por la admisión de Palestina como Estado miembro, tal como se refiere en el apartado anterior), el principal financiador de la UNESCO, el evidenciar la tendencia al alza de estos aportes sí es importante debido a que, hasta el año 2023, esta continuaría creciendo a ritmos importantes a tal punto que, durante un periodo, China se convirtió en el principal aportante de la Organización con un porcentaje de contribuciones que superaba el 10%.

**Tabla 4**

Porcentaje de contribuciones ordinarias de la RPC y Estados Unidos a la UNESCO entre 2012 y 2018

Porcentaje de contribuciones ordinarias a la UNESCO entre los años 2012 y 2018		
Años	China	Estados Unidos
2012-2015	5.15%	22%
2016-2018	7.92%	22%

*Fuente: UNESCO 2013, 2015, 2017, 2018a y 2019.*

En lo que respecta a otras materias, el impacto que tuvo la nueva visión de Xi en la presencia multilateral de China en el mundo y la mayor participación de China en los asuntos internacionales se hizo sentir también en la UNESCO. Según refiere Lu (2015), el viceministro de Educación chino Hao Ping fue elegido como



presidente de la 37ª Sesión de la Conferencia General de la UNESCO en 2013, lo cual fue interpretado por la entonces Directora General, Irina Bokova, como una muestra del liderazgo y la influencia que tenía China en el marco de la UNESCO.

Asimismo, el año siguiente, China logró que su propuesta conjunta con Kirguistán y Kazajistán en el Comité del Patrimonio Mundial culminara con la inscripción de la Ruta de la Seda en la Lista del Patrimonio Mundial.

Este último logro no resulta ser menor en términos políticos, ya que el reconocimiento de los lugares que abarcaban la antigua Ruta de la Seda en la lista del Patrimonio Mundial coincidía con el lanzamiento de la Iniciativa de la Franja y Ruta de la Seda en 2013, uno de los principales y ambiciosos proyectos políticos impulsados por Xi como una forma de posicionar a China como una potencia mundial.

A la par de ese reconocimiento, ya para el fin del primer periodo de Xi Jinping, China había acumulado 53 registros en la Lista del Patrimonio Mundial y 40 registros en la Lista de Patrimonio Inmaterial de la Humanidad.

Como se puede apreciar en el desarrollo de esta sección, y se podrá evidenciar en la siguiente sección, la relación que ha tenido la RPC con la UNESCO ha variado en dinamismo y objetivos en función del gobernante de turno. En un primer momento, cuando la RPC estaba regida por Mao Zedong, las prioridades de su vinculación con la UNESCO se centraban más en hacer notar la presencia de la RPC como el representante legítimo de China en la esfera multilateral a partir de su reconocimiento como tal por la ONU.

En un segundo momento, cuando la RPC estuvo vinculada por Deng Xiaoping y sus sucesores ideológicos inmediatos, Jiang Zemin y Hu Jintao, las prioridades cambiaron hacia fortalecer los lazos de cooperación con la Organización para acompañar el crecimiento de China y su apertura al mundo sin necesariamente involucrarse al 100% con la UNESCO en todos los ámbitos. Ya con Hu y el primer periodo de Xi Jinping, se hace evidente que la vinculación que tiene la RPC con la UNESCO no solamente se limita a lo anterior, sino que más bien China va aumentando sus pretensiones a nivel multilateral y, con ello, va aumentando su participación en la UNESCO para alcanzar y promover sus proyectos de posicionamiento geopolítico en la esfera internacional.

Esta situación se hace más notoria en el periodo que se estudiará en la siguiente sección. No solamente porque las prioridades y las aproximaciones internas de Xi cambian, sino que también en UNESCO sucedieron situaciones que, voluntaria o involuntariamente, prepararon el camino para que China se posicionara fuertemente en la Organización y canalice sus objetivos hacia la consecución de sus objetivos de política exterior particulares.

### **1.3.2. El ascenso chino alcanza el liderazgo: la RPC en UNESCO entre 2017 y 2023**

Tal como se refirió en el subcapítulo anterior, para la UNESCO el año 2017 estuvo marcado por las salidas de Estados Unidos e Israel bajo un supuesto sesgo antiisraelí de la Organización que hacía insostenible la membresía de ambos países. La inscripción de la Ciudad Vieja de Hebrón en el año 2017 en la Listas del Patrimonio Mundial y de Patrimonio en Peligro como una nominación solamente del Estado de Palestina fue la gota que derramó el vaso tanto para Estados Unidos como para Israel. Por lo que, aduciendo una diversidad de razones ya referidas en el subcapítulo anterior de la presente investigación, ambos países anunciaron sus retiros de la UNESCO como consecuencia de esta acción del Comité del Patrimonio Mundial.

Este retiro predecible, pero inesperado, de Estados Unidos, abrió una oportunidad interesante para China en sus intentos de afirmar su posición internacional, sobre todo frente a la referida potencia occidental. El retiro de Estados Unidos, como ya se refirió anteriormente, no solamente dejaba un importante forado económico en la UNESCO que la Organización buscaría cubrir a toda costa, sino que también coincidía (al menos, el anuncio de este retiro) con el proceso de elección de la persona que ocuparía la Dirección General tras el fin del mandato de Irina Bokova.

En este contexto, ante lo que representaba la salida de uno de los principales actores de la UNESCO, la RPC encontró una oportunidad valiosa para alcanzar el liderazgo en la UNESCO al llenar el importante vacío que había dejado la segunda salida de Estados Unidos, todo ello en el marco de la competencia que ambas potencias iban sosteniendo. Y mientras Estados Unidos estuvo fuera de la UNESCO, China pudo alcanzar un importante nivel de liderazgo en la

Organización, el cual se vio reflejado en los cinco temas puntuales que se desarrollarán a continuación

Primero, China logró aumentar considerablemente su porcentaje de contribuciones ordinarias a la UNESCO, convirtiéndose de esa manera en el principal financiador de la Organización. Como lo refleja la información consignada en la Tabla 4, ya en el año 2017 China tenía un importante porcentaje de aportes ordinarios a la UNESCO (7.92%), lo que convertía a China en el tercer principal aportante de contribuciones ordinarias solo por detrás de Estados Unidos y Japón (UNESCO, 2017, p. 3).

Este porcentaje se mantuvo en el año 2018 a pesar de la salida de Estados Unidos, ya que según lo indicaba el Consejo Ejecutivo de la UNESCO (2018a), la salida de Estados Unidos no tendría impacto en las escalas porcentuales de las contribuciones de los Estados miembros (p. 2). Sin embargo, sería a partir del año 2019, con la aprobación de los nuevos porcentajes de aportes de la ONU y con salida efectiva de Estados Unidos de la UNESCO, que el porcentaje de contribuciones ordinarias de China superaría la barrera del 10% para posicionarse como el principal aportante de contribuciones obligatorias de la UNESCO.

Esta situación la mantiene hasta el año 2023, ya que será recién bajo la 42a Sesión de la Conferencia General de la UNESCO que se establecerán los porcentajes de contribuciones para el año 2024 y se establecerá un nuevo porcentaje para China (posiblemente menor) ante los ajustes que se requieren tras el reingreso de Estados Unidos con su cuota de contribuciones del 22%.

Como se verá más adelante, el que China se convirtiese en el principal aportante a los fondos de la UNESCO no es un tema menor, ya que dicha condición le permitiría, en medida proporcional, obtener mayores niveles de influencia a nivel de la Organización, tanto en las cuestiones administrativas de la misma organización, así como en la toma de decisiones.

#### **Tabla 5**

Porcentaje de contribuciones ordinarias de la RPC y Estados Unidos a la UNESCO entre 2019 y 2023

Porcentaje de contribuciones ordinarias a la UNESCO entre los años 2019 y 2023		
Años	China	Estados Unidos
2019-2021	15.49%	Retirado de la UNESCO
2022	19.70%	
<b>2023</b>	<b>19.70%</b>	

Fuente: UNESCO 2019, 2021d, 2022b y 2023a

Segundo, la cuota de personal de nacionalidad china en la UNESCO aumentó como consecuencia de su mayor porcentaje de contribución en la Organización (aunque no al nivel de otros actores en la UNESCO). Tal como lo refiere Zou (2018), el aumento de las contribuciones ordinarias se debía traducir, a consecuencia de ello, en un aumento de las cuotas de contratación de personal que les corresponderían a ciudadanos chinos en la UNESCO.

Si bien el aumento de algunas cuotas de contratación de personal se plasmó en el 2019, una vez que China ya era el principal aportante al presupuesto de la UNESCO, tal como se refiere en un informe elaborado por la UNESCO en el año 2022, ello no cambiaría la situación de que China seguía perteneciendo al grupo de países que estaba subrepresentado en la organización en función de las cuotas de contratación de su personal (UNESCO, 2022a, p. 19).

Resulta importante señalar que las reformas promovidas por la Directora General de la UNESCO, Audrey Azoulay, orientadas a equilibrar la distribución geográfica del personal de la UNESCO para que refleje adecuadamente las contribuciones de los Estados miembros coincidió particularmente con la época en que China se estaba convirtiendo en el principal aportante de la Organización.

Si bien los proyectos de reforma en torno a este tema están aún siendo discutidos por la Conferencia General y el Consejo Ejecutivo, resulta importante puntualizar que la convergencia de los esfuerzos de la Organización para mejorar la representatividad de su personal y los esfuerzos de China para aumentar el número de sus nacionales contratados por la UNESCO puede desencadenar, en un corto plazo, en un aumento importante de la influencia y el liderazgo que puede tener China en la UNESCO según los términos y aspectos desarrollados por Lam y Fung en el 2021, y que serán abordados en el siguiente subcapítulo.

Tercero, China evidenció un mayor interés por ocupar altos cargos directivos en la UNESCO, especialmente los dos cargos más altos en la Organización. Como primer ejemplo, China intentó en el año 2017 impulsar la candidatura de Qian Tang (en ese entonces, Director Asistente para la Educación de la Organización) como el sucesor de Irina Bokova en la UNESCO, pero dicha candidatura no prosperó debido a que otros candidatos (entre los que estaba Audrey Azoulay) tenían mayor apoyo que el candidato chino.

No obstante ello, si bien su candidato tuvo que abandonar la carrera por el puesto de Director General, China sí logró contar con un nacional en uno de los más altos cargos de la Secretaría de la UNESCO. Como deja constancia el documento de la Oficina de la Directora General, el señor Qu Xing fue nombrado en 2018 por Audrey Azoulay como Subdirector General de la UNESCO teniendo como antecedentes inmediatos a su nombramiento el ejercer funciones como jefe de misión en la Embajada de la RPC en Bélgica y sus fuertes lazos con el Ministerio de Relaciones Exteriores de la RPC.

Como luego se explicará en el siguiente subcapítulo, el hecho que China (por más que no necesariamente haya impulsado ese nombramiento) cuente con un nacional de esas características en uno de los puestos más altos, en un momento de liderazgo, le es provechoso para lograr que la Organización pueda ser útil en la consecución de sus intereses nacionales.

Cuarto, China logró tener y consolidar posiciones de liderazgo durante el periodo en que Estados Unidos estuvo ausente de la UNESCO. Además de mantener una presencia ininterrumpida en el Consejo Ejecutivo de la Organización desde el año siguiente a su legitimación en la UNESCO en 1971 (Organización de las Naciones Unidas, 2023), la RPC logró asegurar una posición en el Comité del Patrimonio Mundial para el periodo 2017-2021.

Adicionalmente a ello, China obtuvo la presidencia de dicho Comité para el año 2020 y 2021, y logró organizar la reunión del Comité del Patrimonio Mundial (bajo la modalidad virtual por la pandemia del COVID-19) con base en la ciudad de Fuzhou. El asegurar estas posiciones le permitiría a China, como se mencionará en breve, impulsar o intentar impulsar ciertas decisiones a nivel de la

UNESCO que respondiesen más a sus intereses nacionales que a los objetivos de la Organización.

Quinto, y como consecuencia de los cuatro temas antes mencionados, China logró influenciar o procuró intentar influenciar en ciertas decisiones importantes de la UNESCO desde la posición predominante que ocupaba. Si bien no tuvo el mismo éxito en todos los casos que se referirán en este punto, lo que estos ejemplos sí evidencian es que China, aprovechando la posición predominante que había alcanzado en la UNESCO, procuró influenciar en el proceso de toma de decisiones de tal manera que ello le permitiese satisfacer sus intereses nacionales. Los casos que se mencionarán, como ejemplos, de este tema son los siguientes.

#### **1.3.2.1. La decisión del Comité del Patrimonio Mundial sobre la inscripción de los Sundarbans en la Lista de Patrimonio en Peligro**

Según la información antes referida de Mathiesen (2019), uno de los hechos que llamó la atención de la 43ª Sesión del Comité del Patrimonio Mundial fue que el Comité decidiera no inscribir en la Lista del Patrimonio Mundial en Peligro al Parque Nacional de los Sundarbans (ubicado en gran parte en Bangladesh), y que en la resolución final sobre el tema se omitiera y/o minimizara el impacto negativo que tendrían las plantas de energía a base de carbón de Taltoli, Kolapara y Rampal en la preservación y conservación de dicho sitio. Según lo planteado por Mathiesen (2019), esta decisión del Comité (que respondería para el autor a una intervención deliberada de China en el tema) sería especialmente llamativa debido a las siguientes razones.

En primer lugar, por el hecho que las plantas de Taltoli y Kolapara estarían vinculadas a los esfuerzos que China llevaba a cabo, en el marco de la BRI, de aumentar la inversión en Bangladesh mediante, entre otras medidas, la construcción de casi el 90% de las plantas de producción de energía que funcionaban a base de carbón.

En segundo lugar, por el hecho que las plantas de Taltoli y Kolapara liberaban sus residuos en el curso del río Payra que desembocaba en una bahía que comprende, en uno de sus lados, a los manglares que comprenden el Parque Nacional de los Sundarbans.

En tercer lugar, porque Cuba y Bosnia y Herzegovina (los dos países que presentaron con China una enmienda que eliminaba la mención a las plantas de Taltoli y Kolapara) son beneficiarios directos de los proyectos de inversión china (independientemente de si se dan en el marco de la BRI) para aumentar sus capacidades, entre otros sectores, en la generación de energía.

Los puntos que señala el autor darían a entender, desde su punto de vista, que la decisión del Comité en torno a los Sundarbans sería el ejemplo de un caso en el que China, por consideraciones puramente políticas, ejercería su influencia para adoptar una decisión que, contraviniendo los puntos de vista técnicos de los órganos consultivos, responde y satisface sus intereses en materia de política exterior.

Si bien esta influencia fue ejercida para alcanzar dos finalidades (según el anterior autor): no inscribir a los Sundarbans en la Lista de Patrimonio en Peligro y remover las menciones a dos proyectos de inversión impulsados por China, para efectos de esta sección nos centraremos en la segunda finalidad sin demérito de que la primera resulta especialmente llamativa.

Las razones para centrar el análisis en este aspecto se centran en que, en primer lugar, y como se verá más adelante, existía un consenso por parte de los Estados miembros del Comité de no inscribir al sitio en la Lista de Patrimonio en Peligro a pesar de las recomendaciones del órgano técnico (por lo que no se podría ver en este caso que existía solamente voluntad de China por adoptar esta decisión).

En segundo lugar, como ya se refirió en el Estado de la Cuestión al referir la tesis de Pino de Pino, porque China tiene un especial interés en evitar que haya una mención en un documento de una organización internacional que haga énfasis en los impactos negativos que tendrían los proyectos de inversión china (sobre todo, los que se enmarcan en la BRI) y, de alguna manera, pongan en evidencia las contradicciones entre el discurso de una inversión china verde y la realidad.

Para completar las afirmaciones que da Mathiesen sobre el tema, es necesario revisar las actas, informes y decisiones de la 43ª Sesión del Comité del Patrimonio Mundial que se llevó a cabo el año 2019 en Bakú, Azerbaiyán.

El Reporte sobre el Estado de la Conservación de los sitios inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial elaborado por el Centro del Patrimonio Mundial con el apoyo de ICOMOS y IUCN se presentó a los Estados miembros del Comité antes de la reunión que se llevaría a cabo en Bakú. En ese reporte, se incluyó un apartado referido a los Sundarbans y se hizo énfasis en los puntos referidos por Mathiesen, específicamente, en lo que respecta a las plantas nucleares.

En específico, el reporte presentado por el Centro del Patrimonio Mundial (2019) hace mención a los siguientes puntos:

- Que el Comité, en una decisión anterior, había solicitado a Bangladesh que evite, de manera efectiva, que ningún proyecto industrial o de infraestructura de gran escala se lleve a cabo en áreas cercanas a los Sundarbans antes de que se haya completado la Evaluación Ambiental Estratégica de la región Suroeste de Bangladesh (región en la que se ubica el sitio protegido);
- Que ante la ausencia de esa Evaluación Ambiental Estratégica resulta especialmente preocupante que se esté llevando a cabo la construcción de las centrales eléctrica de carbón Taltoli y Kolapara a pesar de lo dispuesto por el Comité, ya que su construcción en la zona del río Payra puede amenazar al sitio protegido con aguas contaminadas y otros riesgos; y,
- Que la construcción de estas centrales, junto a la central de Rampal y otras iniciativas representan amenazas directas y potenciales al valor universal excepcional de los Sundarbans y que, por ende, el Comité debía decidir inscribir este sitio en la Lista del Patrimonio en Peligro (p. 10).

Tras hacer esa evaluación, el Centro del Patrimonio Mundial propuso dos cláusulas dentro del reporte, las cuales planteaban lo siguiente, sobre todo respecto a las centrales de energía Taltoli y Kolapara:

### **Proyecto de Resolución 43 COM 7B.3**



6. Expresses concern that two coal-fired power plants (Taltoli and Kolapara) are being constructed on the Payra River, which flows into the same bay as the property, [...] despite the Committee's request to ensure that any large-scale industrial and/or infrastructure developments would not be allowed to proceed before the Strategic Environmental Assessment (SEA) for the Southwest region of Bangladesh, including the property, has been completed, and strongly urges the State Party to halt any such development activities, [...], until the SEA has been undertaken in conformity with international standards;
7. Considers that the continued construction of the Rampal power plant, the construction of two additional power plants on the Payra River and the numerous other industrial projects in different stages of activity, together with their respective associated activities such as dredging and shipping, all taking place in the absence of the SEA, represent both an ascertained and potential danger to the hydrological and ecological dynamics which underpin the OUV of the property, in line with Paragraph 180 of the Operational Guidelines, and **decides to inscribe The Sundarbans (Bangladesh) on the List of World Heritage in Danger**; (Centro del Patrimonio Mundial, 2019, p. 11)

Como se puede apreciar de los artículos antes citados, existe una mención directa a las centrales eléctricas de Taltoli y Kolapara como generadores de riesgos y peligros para los Sundarbans que dañarían su valor universal excepcional y justificarían, en conjunto con otros factores, que el sitio se inscriba en la Lista de Patrimonio en Peligro.

Asimismo, la cláusula sexta de ese proyecto de resolución señala directamente el hecho que las referidas centrales eléctricas se están implementando en contravención a la solicitud (se entiende, obligatoria) del Comité a Bangladesh de garantizar que ningún otro proyecto de esas magnitudes se implementará el Suroeste del país hasta que se culmine la elaboración de la Evaluación Ambiental Estratégica.

Como es de esperarse, estas menciones no serían de agrado para China porque harían énfasis en que dos de sus proyectos de inversión implementados en el marco de la BRI atentarían gravemente contra la subsistencia del bosque de manglares más grande del mundo. Es en línea de ello que, junto a Bosnia y Herzegovina, y Cuba, impulsaron una enmienda a ese proyecto de resolución que lo modificaba de tal manera que eliminaba todo vestigio de la mención a las ya mencionadas centrales eléctricas.

Al respecto, también Hungría propuso una enmienda al proyecto de resolución que, si bien tenía algunos puntos concordantes con la iniciativa de China, Cuba y Bosnia, tenía a su vez también diferencias en torno al tema concreto de las centrales de energía de carbón financiadas por capitales chinos.

En primer lugar, la enmienda de Bosnia, China y Cuba proponía eliminar las cláusulas 6 y 7 del proyecto de resolución presentado por el Centro y IUCN (Comité del Patrimonio Mundial, 2019b). Adicionalmente a ello, para reemplazar el contenido de las cláusulas antes mencionadas, proponían el siguiente texto:

#### **Enmienda de BIH, CHN y CUB al PR 43 COM 7B.3**

7. (Cuba, Bosnia and Herzegovina and China) **Considering** the importance of Strategic Environmental Assessment (SEA) in determining any ascertained and potential danger on hydrological and ecological dynamics which underpin the OUV of the property, appreciates the confirmation by the State Party of conducting an SEA for the South-West region of Bangladesh, and urges the State Party to ensure that future large scale industrial and/ or infrastructural developments will not be allowed to proceed before the SEA has been completed in conformity with international standards and requests the State Party to submit a copy of the SEA to the World Heritage Centre as soon as it is available; (Comité del Patrimonio Mundial, 2019b, p. 2)

Como se puede apreciar, la enmienda de Bosnia, China y Cuba no solamente buscaba eliminar las menciones a las centrales eléctricas construidas por capitales chinos, entre otras cosas. Sino que, tal como lo demuestra la cláusula antes citada, los tres Estados proponen suavizar el lenguaje dirigido a Bangladesh respecto de sus obligaciones vinculadas a no promover proyectos industriales o de infraestructura a gran escala hasta que culmine la elaboración de la Evaluación Ambiental Estratégica.

En segundo lugar, la enmienda de Hungría coincidía con la anterior en un solo punto: proponer la eliminación de la cláusula 7 contenida en el proyecto de resolución elaborado por el Centro e IUCN. Sin embargo, la propuesta sí abogaba por mantener la cláusula 6 solamente con una ligera modificación en los términos reflejados a continuación:

### Enmienda de Hungría al PR 43 COM 7B.3

6. Expresses concern that two coal-fired power plants (Taltoli and Kolapara) are being constructed on the Payra River, which flows into the same bay as the property, and that 154 industrial projects upstream of the property are currently active, despite the Committee's request to ensure that any large-scale industrial and/or infrastructure developments would not be allowed to proceed before the Strategic Environmental Assessment (SEA) for the Southwest region of Bangladesh, including the property, has been completed, and ~~strongly urges~~ [reiterates its request that](#) the State Party to halt any such development activities, including for the Rampal power plant, until the SEA has been undertaken in conformity with international standards; (Comité del Patrimonio Mundial, 2019c, p. 2)

Como se puede apreciar, el cambio que Hungría proponía a la cláusula 6 propuesta por el Centro e IUCN era simple, a primera vista, pero no dejaba de ser importante en sí mismo porque el nuevo fraseo suavizaba la propuesta original alcanzada al Comité en el Reporte sobre la conservación de los sitios en las Listas de Patrimonio. Además de lo anterior, es preciso notar que Hungría, a diferencia de la enmienda anterior, no pretendía desconocer los efectos negativos que estas centrales de energía podrían tener en los Sundarbans a pesar de que no se ubicaban dentro de la zona protegida.

Los dos enfoques que planteaban ambas enmiendas, y la propuesta original del proyecto de resolución sobre los Sundarbans fueron motivo de discusión durante más de una sesión por parte de los Estados miembros del Comité. De la revisión del registro de intervenciones en las sesiones del Comité del Patrimonio Mundial (2019d), se puede notar que, mientras Noruega fue el único Estado miembro del Comité que apoyó la propuesta del Centro e IUCN en su integridad, una mayoría importante del Comité se decantó, en un principio, en apoyar la enmienda de Cuba, Bosnia y China.

Tal como lo refirió la delegación de Cuba en su intervención, 13 países apoyaban y expresaron su apoyo a la enmienda que había presentado. Muchos de los países que apoyaban la enmienda bosnia-cubana-china y que, por ende, se oponían a la propuesta del Centro, referían en sus intervenciones la importancia de balancear la necesidad de balancear la preservación del patrimonio con las posibilidades de desarrollo, un discurso que es propio de los

países en desarrollo, pero que también es referido por China en otros foros y a un nivel más general cuando se discuten temas similares (Comité del Patrimonio Mundial, 2019d).

En una posición intermedia, quedaron países como España, Hungría, Australia y Guatemala que abogaban más bien por encontrar una solución intermedia entre las dos enmiendas y que, de alguna manera, tenga en cuenta el aspecto del balance entre desarrollo y preservación, pero sin ignorar que los proyectos que se llevaban a cabo en Bangladesh podían representar un riesgo serio al mantenimiento de los Sundarbans (Comité del Patrimonio Mundial, 2019d).

La propuesta de España de conciliar posiciones entre las dos enmiendas fue la que terminó triunfando, y por iniciativa de China, los 4 países que propusieron las enmiendas, junto a Australia y Noruega, elaboraron una enmienda de consenso que, posteriormente, se plasmó en la decisión final que adoptó el Consejo sobre el tema de los Sundarbans (Comité del Patrimonio Mundial, 2019d, p. 153-167).

En las intervenciones previas a la discusión de la enmienda de consenso, destaca la intervención de China debido a que esta fue la que, con mayor detalle, abordó el tema de las centrales eléctricas a carbón a las cuales hacía mención la cláusula 6 del proyecto del Centro.

Además del argumento de balancear la sostenibilidad ambiental con el crecimiento económico, China dedicó casi la mitad de su intervención en explicar que: (i) los proyectos de inversión se están construyendo recurriendo a tecnología ultra-supercrítica y siguiendo las recomendaciones del monitoreo reactivo del Comité a los Sundarbans en el 2016, (ii) que las plantas se ubicaban fuera de la zona de contención y que cumplían con todos los requisitos legales y ambientales establecidos por Bangladesh, y (iii) que Bangladesh había asegurado un mecanismo de transporte eco amigable del carbón que utilizarían las centrales de energía eléctrica hasta su destino (Comité del Patrimonio Mundial, 2019d, p. 155).

No obstante la pormenorizada intervención de China en el Comité, como era de esperarse, su intervención no hizo mención del tema de las conexiones

hidrográficas del río Parya con los Sundarbans y los riesgos de contaminación que pueden existir (uno de los temas centrales en el proyecto de resolución).

Asimismo, China se limitó a justificar que los proyectos cumplieran con la ley y los requisitos bengalíes, pero sin abordar la verdadera problemática que señalaba el reporte del Centro: Bangladesh no había hecho una evaluación adecuada sobre las cuestiones ambientales en esa región que le permitan adaptar sus reglas y normas para proteger de mejor manera a los Sundarbans.

Dicho en otras palabras, este argumento de China no representó más que una defensa de sus inversiones en Bangladesh aduciendo que cumplieran con la normativa que ya el país había dictaminado, pero que no era idónea o adecuada para preservar el sitio inscrito en la Lista de Patrimonio. Después de la mención china de estas plantas de energía, ningún otro Estado se refirió de manera específica a ese tema.

A pesar del sustento técnico de las observaciones del IUCN sobre las plantas de energía y la defensa no del todo sólida de China de sus proyectos de inversión, al final este país sí pudo lograr el objetivo de remover las menciones negativas a estas centrales de energía en la decisión final del Consejo.

Tras horas de trabajo, el grupo compuesto por Australia, Bosnia y Herzegovina, China, Cuba, Hungría y Noruega pudo alcanzar una “enmienda de consenso” que eliminaba definitivamente las menciones a las centrales de energía chinas en la cláusula 6 del proyecto de resolución y eliminaba definitivamente la cláusula 7 del proyecto para proponer una nueva redacción. En concreto, establece las siguientes modificaciones sobre los puntos tratados en este apartado:

#### **Enmienda de Consenso al PR 43 COM 7B.3**

7. Expresses concern ~~that two coal-fired power plants (Taltoli and Kolapara) are being constructed on the Payra River, which flows into the same bay as the property, and~~ that 154 industrial projects upstream of the property are currently active, ~~despite the Committee’s request to ensure that any large-scale industrial and/or infrastructure developments would not be allowed to proceed before the Strategic Environmental Assessment (SEA) for the Southwest region of Bangladesh, including the property, has been completed, and strongly urges~~

~~the State Party to halt any such development activities, including for the Rampal power plant, until the SEA has been undertaken in conformity with international standards;~~ and reiterates the Committee's request in paragraph 4 of decision **41 COM 7B.25** and welcomes the commitment of the State Party to continue the Strategic Environmental Assessment (SEA) requested by the same decision;

8. Requests that the State Party implement the relevant recommendations of the SEA to all current and future projects and recalls the obligation of the State Party to submit to the World Heritage Centre, for review by the Advisory Bodies, detailed information including Environmental Impact Assessments for development projects, which have the potential to influence the OUV of the property before they commence in accordance with Paragraph 172 of the Operational Guidelines before work commences or any irretrievable decision is made; (Comité del Patrimonio Mundial, 2019a, p. 2)

A pesar de que en el grupo de países que elaboró esa enmienda de consenso estaban países como Noruega (que apoyaba totalmente las conclusiones del Centro e IUCN), Australia y Hungría, que no tenían la misma posición que China (o Cuba o Bosnia) sobre el tema y sí abogaban por la mención a todos los posibles riesgos y peligros para la preservación de los Sundarbans se mantuviera (incluyendo las centrales de energía de Taltoli y Kolapara), China pudo salir airosa y logró convencer a este grupo de países (y al Comité) que aprueben una decisión final que omita deliberadamente la mención a estas plantas generadoras de energía (Comité del Patrimonio Mundial, 2019d).

En los registros de intervenciones quedó patente esta victoria de la influencia china sobre las posiciones iniciales de los países cuando no hubo oposición alguna a la aprobación de la propuesta consensuada y cuando la única intervención contraria a este proyecto fue la de una ONG (Comité del Patrimonio Mundial, 2019d, p. 271-273).

El ejemplo antes desarrollado, de manera extensa, evidencia cómo China, desde una posición de predominio, pudo lograr influenciar una decisión del Comité del Patrimonio Mundial en un sentido que, además de contravenir la información técnica de los órganos consultivos, le permitiría satisfacer sus intereses nacionales y salvaguardar el prestigio de uno de sus principales proyectos de inversión a nivel mundial.

### **1.3.2.2. El intento de relocalizar la sede de la Oficina Internacional de Educación de la UNESCO en Shanghái:**

Como Atwood (2021) y Nordstrom (2023) lo señalan, uno de los hechos resaltantes del periodo de liderazgo chino y de ausencia estadounidense fue que China intentara relocalizar la sede de la Oficina Internacional de Educación (OIE) en su territorio. La OIE, localizado en Ginebra, es un Centro de Categoría 1 de la UNESCO que tiene como función, entre otros temas, concentrar los esfuerzos de la Organización referidos a la cooperación para elaborar lineamientos para los currículos escolares, especialmente para los países en desarrollo.

En vista al rol importante que cumple la OIE en uno de los temas importantes para China, sumado al nivel de influencia que puede tener el cobijar un centro de investigación y cooperación que forma parte de la UNESCO, así como el hecho que no existe, hasta el día anterior al inicio de la 42ª Sesión de la Conferencia General, un Centro de Categoría 1 de la UNESCO que se ubique fuera de Europa o Estados Unidos, podemos entender que China tenía suficientes motivos como para intentar relocalizar o tener bajo su influencia a dicha institución a la postre que el Consejo Ejecutivo estaba revisando la continuidad de la OIE en el año 2020.

Una revisión de los informes y las decisiones adoptadas por el Consejo Directivo de la UNESCO en sus 209º, 210º y 211º periodos de sesiones ponen de manifiesto que este esfuerzo, si bien ganó el apoyo de ciertos miembros del Consejo, lamentablemente fue infructuoso en gran parte para China.

La propuesta remitida por la RPC fue evaluada por el Grupo de Trabajo que evaluaba la reestructuración y la renovación del mandato de la OIE, pero la decisión que se adoptó no recogió la propuesta de China sobre implementar la visión de “un instituto, dos ubicaciones” en la reconfiguración de la OIE. Ello provocó que China no acompañe el consenso del Grupo de Trabajo e insistiera en presentar su propuesta en el Consejo, para que sea evaluada (UNESCO, 2020d).

Lo que resultaba más llamativo de la propuesta china es que acompañaba la propuesta de crear una sede paralela de la OIE en Shanghái con su compromiso de financiar voluntaria con 7 millones de dólares anuales los gastos de funcionamiento de la sede (UNESCO, 2020d).

Tras la insistencia de China con su propuesta, se conformó un Grupo de Trabajo en el Consejo para evaluar específicamente la iniciativa china (UNESCO, 2020b, p. 22). En el reporte presentado por el presidente del Grupo de Trabajo sobre la iniciativa china, se dejaba patente que, tras cinco reuniones, los países que integraban este grupo no alcanzaron un consenso, debido a que el debate se centró, entre otros temas, a si jurídicamente era viable establecer o no una segunda oficina de un Centro de Categoría 1 y si ello debía o no aprobarse vía la Conferencia General.

Como conclusión, ese reporte recomendaba que el Consejo Ejecutivo tomase una decisión en función de las conclusiones del grupo de trabajo que dilucide el tema (UNESCO, 2020a). Este, lamentablemente, no terminó siendo el caso ya que la decisión del Consejo fue continuar evaluando ese punto en su 211º periodo de sesiones (UNESCO, 2020c).

Como antesala a la Sesión 211 del Consejo, el presidente del ya referido Grupo de Trabajo sobre la iniciativa china volvió a remitir el mismo informe, en los mismos términos, recomendando que, esta vez, sea el Consejo la entidad que tome una decisión sobre el tema (UNESCO 2021a). Si bien no hay un registro de las deliberaciones que se dieron a nivel del Consejo sobre este punto, en la resolución final sobre el tema el Consejo pone punto final (en principio) a la iniciativa china al tomar nota de las conclusiones y las posiciones de los Estados plasmadas en el informe (UNESCO, 2021c).

Si bien ello, en principio, implicaría una derrota de China en su intento de influenciar la decisión sobre la sede de la OIE, dicho intento no terminó siendo totalmente un fracaso debido a que la resolución del Consejo recoge la sugerencia de la RPC para crear un Instituto de Categoría 1 diferente a la OIE en materias de educación y ciencia y pide que la Secretaría efectúe una evaluación de viabilidad de la iniciativa a ser discutida en 4 sesiones más del Consejo (UNESCO, 2021c).

Esta cláusula 9 de la resolución del Consejo fue la que terminó abriendo a puerta a que, en la Conferencia General que se lleva a cabo en 2023, los Estados miembros tengan como punto de agenda la creación del que sería el primer Instituto de Categoría 1 en China, el cual cuenta con la venia del Consejo Ejecutivo (decisión anterior al reingreso de Estados Unidos a la UNESCO).



Como lo refieren los ejemplos antes mencionados, China en algunas ocasiones ha procurado aprovechar su posición predominante en la UNESCO para dirigir las decisiones del organismo hacia la satisfacción de sus propios intereses nacionales sin tomar en cuenta los lineamientos, objetivos o marcos normativos de la Organización.

Estos ejemplos permiten mantener sobre la mesa la posibilidad de que China, en un contexto de competencia o en caso lograra consolidar su posición de predominio, busque impulsar medidas que solo respondan a sus intereses geopolíticos sin que estas se condigan, tomen en cuenta o busquen alcanzar en esencia el cumplimiento de los objetivos comunes de los Estados que se materializan en UNESCO.

A modo de conclusión del presente subcapítulo, y luego de analizar cómo se ha ido desarrollando a lo largo del tiempo el vínculo entre la UNESCO y China (representada desde 1971 por la RPC), se puede evidenciar tres momentos diferentes de esta relación bilateral en los que China tenía tres visiones propias que se han ido modificando en el tiempo conforme evolucionaban los vínculos entre ambos actores.

Un primer momento comprendido ente 1971 y 1978 en el cual la RPC busca consolidar su reconocimiento internacional a nivel multilateral y, en ese sentido, ve a la UNESCO como una plataforma más en la que debe hacer respetar su posición de “legítimo representante” de China. Con la muerte de Mao y las reformas de Deng, se da inicio a un segundo momento, en el cual la visión de la UNESCO desde China varía.

Ese segundo momento, comprendido entre 1978 y 2017, está marcado por el inicio y desarrollo del proceso de recuperación, apertura y ascenso de China a nivel nacional e internacional, por lo que la percepción de la UNESCO desde la RPC cambia a una en la que la Organización es un proveedor de recursos y cooperación que le permitirán a China acumular capacidades en su proceso de fortalecimiento. El segundo gobierno de Xi, el posicionamiento de China como uno de los principales jugadores mundiales, y la salida de Estados Unidos de la UNESCO dieron inicio a un tercer momento que va desde el 2017 hasta el año 2023.

En este tercer momento China ya tenía una posición de predominio en la UNESCO, y en ese sentido, su percepción de la UNESCO cambia hacia una en la que la Organización es percibida como una herramienta más de la que dispone la RPC para alcanzar sus objetivos de política exterior más allá de los temas de educación, ciencia y cultura.

Esta última visión instrumentalista de la UNESCO no es tan disímil a la que ha tenido Estados Unidos a lo largo de su interacción con la Organización. Y tampoco es tan diferente a la que aún mantiene este último país al reingresar a la UNESCO en el marco de una competencia de potencias mayores.

## **2. La agenda actual de la UNESCO y los intereses de las grandes potencias en el marco de la competencia estratégica entre Estados Unidos y China**

Después de haber presentado y desarrollado la importancia que tiene la UNESCO para sus Estados miembros (ya sean grandes potencias o Estados o potencias menores) y luego de haber identificado las visiones que han tenido de su relacionamiento con la UNESCO a nivel histórico tanto Estados Unidos como China, se hace necesario determinar cómo es que se podría configurar la competencia entre ambos países en función de los regímenes y las temáticas que aborda la UNESCO y los intereses que ambos buscan perseguir en su relacionamiento y participación actual en el marco de la UNESCO.

Partiendo de los elementos presentados en el marco teórico y conceptual respecto de la Teoría de los Regímenes Internacionales, la competencia entre China y Estados Unidos, y los conceptos vinculados a estos dos grandes marcos, en el capítulo se desarrollará una aproximación a la competencia sino-estadounidense en el marco de la UNESCO a partir de dos ejes: el primero abarca las temáticas relevantes en la agenda actual de la UNESCO en la medida de que estas reflejan los intereses actuales que mantienen los Estados miembros o la coyuntura actual de la Organización, y el segundo aborda los intereses que ambas potencias tienen respecto de esos temas y cómo estos intereses convergen o se contraponen entre sí.

El objetivo que se busca alcanzar con este planteamiento es determinar una aproximación a los elementos concretos en los que esta competencia se podría llevar a cabo, tomando en cuenta el hecho (mencionado en el Capítulo 1) de que

UNESCO es una institución que tiene un rol importante y está estrechamente vinculada a la configuración, creación y mantenimiento de los regímenes internacionales ligados a las temáticas que aborda: Educación, Ciencia y Cultura.

## **2.1. Temáticas relevantes en la agenda de la UNESCO**

Una etapa importante en el análisis de la competencia entre China y Estados Unidos en el marco de la UNESCO es determinar cuáles serían los puntos de enfrentamiento entre las potencias, para luego delinear, a partir de ello, los puntos concretos sobre los cuáles puede versar la competencia entre ambos actores. Si bien un análisis exhaustivo de la temática implicaría analizar los ejes de acción de la UNESCO en su integridad, para efectos de la presente investigación se ha optado por preferir tres temáticas importantes desde el punto de vista de la creación, control y mantenimiento de los regímenes internacionales y desde la óptica de competencia entre potencias.

En la selección de los tres temas, se ha obviado deliberadamente evaluar los intereses y el impacto de la competencia estratégica entre China y Estados Unidos en el ámbito del régimen internacional de la educación a pesar de la trascendental importancia que tiene para la UNESCO y para ambas potencias. Ello se debe a que, según uno de los funcionarios entrevistados para la elaboración de la presente investigación, es un tema que no se discute a un gran nivel de detalle en la reunión de los Estados, sino que su ejecución se ve más a cargo de las oficinas regionales (comunicación personal, 30 de octubre de 2023).

Asimismo, por recomendación de tres de los funcionarios diplomáticos entrevistados durante la elaboración de la presente tesis, se ha optado por incluir, dentro de estos tres temas, al ámbito presupuestal y organizacional de la UNESCO. La importancia de este tema para analizar el alcance de la competencia entre China y Estados Unidos reside en que, en palabras de dos de los funcionarios entrevistados, “el control de la agenda de la organización y su labor diaria estará vinculado, entre otros temas, al nivel de aportes que tengan los Estados miembros a la organización” (comunicaciones personales, 27 y 30 de octubre de 2023).

Tomando en cuenta lo anterior es que esta sección evaluará tres temáticas de especial relevancia en el marco de la UNESCO y dos regímenes internacionales en los que esta Organización participa. En primer lugar, se

abordará la temática organizacional y presupuestaria de la UNESCO, en el sentido que, desde la teoría de los Regímenes Internacionales, este tema reviste especial importancia para el funcionamiento, control y mantenimiento del régimen, así como para identificar los niveles de influencia que puede tener un Estado.

En segundo lugar, se abordará la temática cultural (una agenda tradicional y consolidada en la Organización) en el sentido de que UNESCO es uno de los (si es que no, el principal) actores en el régimen internacional de la cultura, al punto que juega un rol importante en los procesos de creación de normas, reglas y procesos de toma de decisiones de los Estados en este ámbito, y a la vez vela por el cumplimiento y el respeto de los principios de ese régimen.

En tercer y último lugar, se abordará la temática de la inteligencia artificial (que forma parte del eje de acción de Ciencia e Información de la UNESCO) en vista de que UNESCO está procurando tener un rol protagónico en la construcción de este régimen internacional y debido a que, como se verá más adelante, este tema fue el motivo principal que justificó el reingreso de Estados Unidos a la UNESCO.

#### **2.1.1. Control de la Organización: Temas presupuestales**

Como se ha desarrollado en la sección 3.1.1.2. de la presente investigación, el que una potencia tenga un rol predominante o controle la agenda de una organización internacional es beneficioso para la primera, ya que le permitirá emplear a la segunda como herramienta para alcanzar sus objetivos de política exterior.

En esa línea, para alcanzar el control o tener un gran nivel de influencia en una organización y/o en un régimen internacional, la potencia debe alcanzar la posición de ser el principal proveedor de bienes públicos (entre ellos, financiamiento) de dicho régimen en la línea de lo desarrollado por Krasner en la teoría de los regímenes internacionales.

El ser uno de los principales proveedores de la UNESCO no es una cuestión menor, ya que no solamente permite tener un nivel importante de influencia en la agenda ordinaria de la Organización, sino que también da pie a que se puedan impulsar o dar pie a iniciativas (sea en el marco de UNESCO o con el aval de la Organización) que respondan también a los intereses propios de los Estados, tal

lo refirieron dos de los entrevistados que laboraron y/o laboran en la Misión Permanente (comunicaciones personales, 28 y 30 de octubre de 2023).

El caso que refiere Kurin (2014) referido al desarrollo de la Convención de 1995 referida a la protección y salvaguardia del Patrimonio Inmaterial de la Humanidad es un ejemplo muy claro de lo referido por los entrevistados, ya que el principal actor en el proceso que llevó a la Convención fue Japón, quien estableció un fondo voluntario de apoyo a la salvaguarda del Patrimonio Inmaterial que luego derivó en la composición de una comisión ad-hoc presidida por Japón para elaborar el proyecto de Convención que, según el autor, recogió en su esencia buena parte de las contribuciones de la delegación japonesa.

Para alcanzar un nivel de influencia importante en UNESCO en términos presupuestales es necesario entender cómo es que se financia la Organización. Como se ha ido adelantando en secciones anteriores del trabajo, la UNESCO se financia mediante las contribuciones ordinarias u obligatorias que dan los Estados miembros, y las contribuciones voluntarias que pueden surgir de los mismos Estados miembros así como de otros actores internacionales o del sector privado.

Los porcentajes para las contribuciones ordinarias a los que se ha hecho referencia a lo largo del subcapítulo anterior se calculan a partir de los porcentajes de las contribuciones que los Estados aportan a la ONU. Si bien algunos casos esos porcentajes pueden coincidir con los que aportan en la UNESCO, en algunos otros casos pueden ser diferentes a partir de sucesos que se den a nivel de la Organización y que ameriten un reajuste de los porcentajes (como la salida de Estados Unidos).

### **Tabla 6**

Porcentaje de contribuciones ordinarias de la RPC y EEUU a la UNESCO entre 1971 y 2023

Porcentaje de contribuciones ordinarias a la UNESCO entre los años 1971 y 2023		
Años	China	Estados Unidos
1971-1972	2.50%	29.80%
1973-1974	3.73%	29.41%
1978-1979	5.50%	25%
1981-1983	1.60%	25%
1984-1985	0.87%	25%
1986-1993	0.78%	Retirado de la UNESCO
1994-1995	0.71%	
1996-1997	0.73%	
1998	1.19%	
1999	1.30%	
2000	1.35%	
2001	2.03%	
2002-2003	2.01%	
2004-2005	2.06%	22%
2006-2007	2.68%	22%
2008-2009	2.67%	22%
2010-2011	3.19%	22%
2012-2015	5.15%	22%
2016-2018	7.92%	22%
2019-2021	15.49%	Retirado de la UNESCO
2022	19.70%	
<b>2023</b>	<b>19.70%</b>	<b>22%</b>

*Nota: El porcentaje de aportes de China se ha mantenido a pesar del ingreso de Estados Unidos para el año 2023 porque, recién durante la Conferencia General del presente año, se determinarán los nuevos porcentajes de contribuciones ordinarias a raíz del ingreso de Estados Unidos, que tendrá 22% indefectiblemente.*

*Fuente: UNESCO 1972a, 1974, 1976, 1978, 1980, 1983, 1985, 1987, 1989, 1991, 1993, 1995a, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009b, 2011, 2013, 2015, 2017, 2018a, 2019, 2021d, 2022b y 2023a.*

Como se puede apreciar de la información presentada en la Tabla 5, en los últimos once años China ha ido incrementando su participación en las contribuciones obligatorias a raíz de su crecimiento, que se tradujo en un aumento en la cuota asignada a este país en la ONU y a la salida de Estados Unidos. Esta oportunidad, como ya se desarrolló en el subcapítulo anterior, le brindó la

oportunidad a China de traducir su predominancia en las contribuciones en algunas medidas, así como en la contratación de más personal de nacionalidad china en las filas de la UNESCO.

El tema presupuestal y organizacional, si bien ha estado presente en la agenda de todas las Conferencias Generales con mayor y menor protagonismo, ha ganado mayor protagonismo en la agenda de la UNESCO en los últimos años a raíz de dos eventos gatillados por el mismo Estados Unidos al irse.

El primero, la reforma impulsada por la Directora General sobre los criterios de distribución geográfica y de género del personal de la Organización, y el segundo la redistribución de los porcentajes para cubrir el forado presupuestal que dejó el país. El reingreso de Estados Unidos también provocó que este tema nuevamente gane protagonismo en la agenda de la UNESCO e inclusive generó una manifestación explícita de cómo Estados Unidos y China buscan competir por el control de la UNESCO.

Sin ahondar en los detalles ya referidos en la referida sección que aborda el reingreso de Estados Unidos a la Organización, es necesario mencionar que el motivo presupuestal también tuvo cierta relevancia para China al momento de oponerse al ingreso de Estados Unidos. El motivo principal para ello es que, como se muestra en la Tabla 6, un eventual reingreso de Estados Unidos implicaría que este país vuelva a convertirse en el principal contribuyente de la Organización y que China pase a un segundo lugar en un contexto en el que Estados Unidos va a procurar aprovechar la vigencia de la autorización congresal que se le otorgó a Biden para abonar las cuotas de la UNESCO a pesar de que esta Organización ha incorporado a Palestina como Estado miembro.

A partir de lo desarrollado, queda claro que el aspecto presupuestal y organizacional de la UNESCO es un campo de batalla relevante en la competencia que sostienen China y Estados Unidos, ya que un aumento o disminución en los porcentajes de contribución a la UNESCO (o en los montos que aportan) puede marcar un cambio en el nivel de influencia que pueden tener, tanto en la OI como en los regímenes asociados a ella.

### **2.1.2. Agenda tradicional y permanente: Temas culturales**

La temática cultural es quizá una de las más representativas que tiene la UNESCO, junto a la de educación. Programas como las Listas del Patrimonio Mundial, la referida iniciativa de la Organización para inventariar y recuperar sitios arqueológicos de gran importancia en Nubia, las convenciones de recuperación de bienes ilícitamente obtenidos y de protección de bienes en caso de guerra, entre otros ejemplos, muestran la importancia que el área de Cultura tiene para la Organización. Además de ello, en el régimen internacional de la cultura, UNESCO juega un rol central en su organización y mantenimiento, ya que esta OI está estrechamente asociada con las normas, principios, reglas y procesos de toma de decisiones que componen el régimen antes referido.

En términos generales, y a partir de lo que desarrollan autores como Pecqueur (2018), Bertacchini, Liuzza y Meskell (2015), la importancia de este régimen para los Estados (que mantiene este tema aún en la agenda de la Organización) reside en los beneficios que la declaratoria de un sitio en las Listas de Patrimonio, por mencionar un ejemplo, puede traer para sus sectores económicos ligados al turismo o a actividades conexas. Existe una preocupación de los Estados (tanto grandes como pequeños) por obtener reconocimientos, inscripciones y avales por parte de la UNESCO porque ello, además de reportarles beneficios económicos, también les puede reportar mayor prestigio o mayor capacidad de influir en los temas culturales o en otros temas a nivel internacional.

Es por ese gran premio que ofrecen los mecanismos de la UNESCO que los Estados pueden llegar inclusive, como lo refiere Pecqueur (2018) a recurrir a esos mecanismos de la Organización para apalancar o perseguir fines políticos, como es el caso de la inscripción de un bien a nombre de Camboya que está ubicado en una zona reclamada por Tailandia, o el caso de las declaratorias que hizo la UNESCO de sitios culturales en Cisjordania que arrastraron a la Organización a la politización particular del conflicto árabe-israelí. Es a partir de ese caso que Nordstrom (2023) resalta la importancia que puede tener una inofensiva designación de un sitio cultural en la economía de un país e, inclusive, en situaciones sistémicas.

El caso del Comité del Patrimonio Mundial y las designaciones que se dieron sin seguir lo recomendado por los órganos técnicos explica claramente cómo el



tema cultural puede ser una fuente de competencia, e inclusive conflicto, entre dos Estados. El hecho que este comité tenga un alto componente político en el proceso final de la toma de decisiones hace que los países puedan tener interés en desplegar estrategias políticas (inclusive, contrarias a los informes técnicos que llegan a consideración del Comité) para alcanzar sus fines particulares.

### **2.1.3. Agenda emergente: Inteligencia Artificial**

La irrupción de la inteligencia artificial ha provocado, tal como se ha mencionado en el Capítulo 1, gran revuelo a nivel internacional. Tal como lo refieren Bremmer y Suleyman (2023), la inteligencia artificial (IA) es una tecnología muy importante para el desarrollo presente y futuro, y en los últimos años ha tenido, por un lado, un importante y rápido avance en su desarrollo.

Por otro lado, las propias características de la misma tecnología (especialmente si logra avanzar en su desarrollo hacia modalidades más complejas como la inteligencia artificial general) hacen que en sí misma combine beneficios y peligros para las personas y entidades que quieran emplearla por su aplicabilidad en diferentes ámbitos (Bremmer y Suleyman, 2023, p. 30-32).

Debido a la gran importancia que puede tener la inteligencia artificial para las potencias en sus objetivos de acumular poder y obtener el predominio internacional en el presente o el futuro, es que muchas se han lanzado a la carrera por desarrollar esta tecnología. En dicha carrera, quienes van a la cabeza son China, Estados Unidos y la Unión Europea, y tal como se ha mencionado antes, las visiones que tienen estos actores sobre la IA en sí misma son muy diferentes, lo que ha generado discrepancias en torno a las formas de regular la IA internacionalmente (Bradford, 2023, Bremmer y Suleyman, 2023, Iyegar, 2023).

El impresionante desarrollo que ha tenido la IA en los últimos años ha generado un llamado y un interés por parte de los líderes políticos de los Estados por regular esta tecnología, tal como lo refieren Bremmer y Suleyman (2023) al nombrar las diversas iniciativas que han surgido, hasta el presente año, en torno a las maneras de regular la IA a nivel global.

Desde la propuesta de crear un órgano de las Naciones Unidas que se encargue de supervisar el desarrollo de la tecnología, hasta regulaciones nacionales como la *AI Act* de la Unión Europea, todo parece evidenciar que los

líderes políticos de los Estados han entendido que se encuentran en una carrera contrarreloj por regular la IA antes que su rápido desarrollo haga que cualquier regulación global que se proponga resulte inútil para contener los peligros que trae esta nueva tecnología (Bremmer y Suleyman, 2023).

Teniendo en cuenta la especial importancia que tiene para los Estados regular este aspecto, y tomando en cuenta el marco teórico desarrollado, podemos afirmar que, desde la teoría de los regímenes internacionales, los esfuerzos por regular esta nueva tecnología se podrían equiparar al momento de creación de un régimen internacional.

A diferencia de los anteriores existentes en otros temas de índole científica o tecnológica, este no tiene una coordinación concentrada en alguna institución en particular, sino que la configuración preliminar de este régimen da la apariencia que se está ante un proto-régimen difuso. En la medida que los Estados, y particularmente, las potencias, tienen especiales intereses en los momentos de creación de los regímenes, es que este tema se plantea como un posible escenario de competencia en el marco de la UNESCO por el especial interés que tienen las potencias de fijar las reglas que dictaminarán los aspectos relevantes sobre la IA.

La UNESCO no es un actor ajeno a estos esfuerzos, y en los últimos años ha ido albergando en sus órganos discusiones y propuestas en torno al tema de la IA. El logro más importante que quizá haya podido lograr la Organización (y que, curiosamente no ha sido mencionado por Bremmer y Suleyman en su texto) es la Recomendación sobre la Ética en la IA, que establece lineamientos éticos relevantes en el desarrollo de esta industria que los Estados procurarán incorporar en sus normativas internas (actualmente, en la 42ª Conferencia General de la UNESCO, se hará seguimiento a la implementación de estas medidas en los Estados miembros).

Tal como lo deja en evidencia Nordstrom (2023) y el pronunciamiento del embajador John Bass (Departamento de Estado, 2023), el hecho que esta normativa importante se aprobara bajo el liderazgo chino fue un tema que llamó poderosamente la atención de Estados Unidos al punto que el tema en sí mismo motivó la discusión política sobre si volver o no a la UNESCO.

Al margen de si sean ciertas o no las alegaciones estadounidenses de que China ha influido determinadamente en el desarrollo del texto final de la Recomendación<sup>1</sup>, lo anteriormente desarrollado presenta el hecho que, tal como lo reconocen Harding (2023) y Bremmer y Suleyman (2023) este tema importante en la agenda actual de la UNESCO puede plantear un escenario de competencia entre las dos principales potencias de la Organización: Estados Unidos y China.

## **2.2. Intereses de las grandes potencias en el marco de su competencia estratégica en la UNESCO**

Luego de presentar los posibles escenarios de enfrentamiento y las implicancias particulares que existen en cada una de las temáticas referidas, es necesario desarrollar la agenda particular y los intereses que tanto Estados Unidos y China buscan alcanzar en la UNESCO. Para ese fin, esta sección del subcapítulo presentará la información oficial emitida tanto por Estados Unidos como por China que de luces sobre la agenda o los intereses que buscan impulsar en la organización.

Si bien en la revisión de este tipo de documentos no se ha hallado una estrategia o planificación por parte de alguno de los Estados referida específicamente a la UNESCO (en el caso de Estados Unidos debido a su reciente ingreso, en el caso de China, por las limitaciones existentes para acceder a documentos oficiales chinos), se procurará reconstruir la agenda e intereses de ambas grandes potencias a partir de las declaraciones que hayan dado funcionarios de sus Estados sobre el tema en ejercicio de sus funciones, así como mediante las intervenciones que sus representantes permanentes o jefes de delegación hayan presentado en el marco de la Conferencia General de la UNESCO.

En específico, se ha procurado tomar en consideración los discursos presentados por el Viceministro de Educación de China y la Secretaria de Estado Adjunta para Asuntos Multilaterales de Estados Unidos en la 42ª Sesión de la Conferencia General de la UNESCO.

---

<sup>1</sup> Según lo conversado con uno de los funcionarios diplomáticos entrevistados durante la investigación de la tesis, esta conjetura estadounidense debe tomarse no en términos absolutos porque, en parte de las negociaciones, China procuraba más bien salvaguardar de que ninguna de sus disposiciones tenga una fuerza vinculante o limitase el desarrollo de su industria nacional de IA (comunicación personal, 30 de octubre de 2023).

### **2.2.1. Agenda e intereses de Estados Unidos en la UNESCO**

Para determinar la agenda y los intereses de Estados Unidos en la UNESCO a partir de su ingreso será necesario prestar atención a los comunicados, documentos oficiales, intervenciones en la Conferencia General, noticias y otros medios que permitan tener una mayor claridad de los intereses estadounidenses en cada una de las temáticas abordadas, ya que no existe un documento único de acceso público que consolide la estrategia estadounidense hacia la UNESCO.

La información que se haya obtenido de esas fuentes será presentada y categorizada según las tres temáticas de agenda que integran este subcapítulo.

#### **2.2.1.1. Temas administrativos**

Tal como lo refirió Harding (2023) anteriormente, una de las temáticas en las que Estados Unidos propone competir contra China es el establecimiento, la reforma o el control de los principales regímenes e instituciones internacionales, por lo que, en temas administrativos, Estados Unidos tendrá un interés especial en competir contra su rival por el control de la Organización y las condiciones que vienen conexas con ello. En ese mismo sentido se pronuncia la Estrategia de Seguridad Nacional del año 2022 al contemplar la necesidad de superar a China en los aspectos vinculados a la gobernanza global y transversalmente a nivel diplomático (Biden, 2022, p. 24).

En ese sentido, es que Estados Unidos procurará, siempre que le sea posible, consolidar su nueva posición como nuevo mayor aportante de la obligación (al menos en contribuciones ordinarias, pero no se excluye que aumente sus contribuciones voluntarias) haciendo un contrapeso a China y al nivel de influencia y control en la Organización que llegó a acumular cuando Estados Unidos estuvo fuera.

Este interés de hacer un contrapeso a China se traduce en lo que refirió Michele Sison en su intervención durante la 42ª Sesión de la Conferencia General de la UNESCO. La Secretaria de Estado Adjunta para Asuntos Multilaterales manifestó que Estados Unidos asumía el compromiso por trabajar con la Secretaría para que UNESCO pueda contar con los recursos necesarios para abordar todos los desafíos que tiene en frente (UNESCO, 2023f), lo cual da un importante mensaje respecto a que Estados Unidos está dispuesto a asumir la

posición de predominio y liderazgo que le corresponde como el principal contribuyente a la UNESCO a partir del próximo año.

#### **2.2.1.2. Temas culturales**

En lo que respecta al sector cultura, Estados Unidos ha tenido una posición históricamente contraria a involucrarse fuertemente en los mecanismos propuestos, operados o creados por la UNESCO en este tema. La participación que Estados Unidos tiene en los principales mecanismos de protección de patrimonio es muy baja, lo que se refleja en las pocas veces que ha sido miembro del Comité del Patrimonio Mundial y en el hecho que no ha ratificado la Convención para la Protección y Salvaguardia del Patrimonio Inmaterial.

Tal como lo refiere Kurin (2014), tradicionalmente el tema cultural no ha sido uno de los que ha estado en las prioridades más altas de la agenda de política exterior estadounidense a pesar de que, como él reconoce, Estados Unidos jugó un rol muy importante en la celebración de la Convención de 1972 para la Protección del Patrimonio Cultural y Natural de la Humanidad (Convención de 1972) (p. 326-336).

A lo anterior, Kurin (2014) resalta la baja prioridad que tiene para el gobierno de los Estados Unidos los temas culturales en su política exterior. Ello se plasma en su visión de la cultura que prioriza más la participación del sector privado y considera el tema como uno de libre elección y ejercicio de libertades personales, así como en la poca participación que tiene el gobierno en los programas culturales y de preservación patrimonial que financia (p. 336).

Por lo anterior, en principio, se esperaría que Estados Unidos no considere, en principio, esta área con un nivel de importancia considerable ni que considere, en un primer momento, enfrentarse a China en este ámbito.

Sin detrimento de lo anterior, no deja de ser llamativo que, a pesar de esta posición histórica, la carta enviada por Richard Verma, Subsecretario de Estado de Administración y Recursos, al momento que Estados Unidos solicitó su reingreso a la Organización hiciera mención a la disposición que tenía su país de dar un aporte voluntario de USD 10 millones como parte de su plan de reingreso para financiar, entre otros proyectos, la preservación del patrimonio cultural en Ucrania (UNESCO, 2023e).

Este tema fue reafirmado y desarrollado en la intervención de Sison ante la Conferencia General del 2023, resaltando en su intervención el compromiso de Estados Unidos con la preservación del patrimonio cultural de Ucrania y el anuncio de que la reconstrucción del museo de Ivánkiv (Ucrania) sería financiada por un fondo de USD 3 millones adicionales del Departamento de Estado (UNESCO, 2023f). Lo que daría a entender la inclusión de este tema en la agenda cultural de Estados Unidos en la UNESCO es que dicho país podría considerar participar en proyectos e iniciativas culturales, siempre que ello le permita satisfacer aspiraciones políticas en otros ámbitos (liderar la defensa internacional de Ucrania).

### **2.2.1.3. Inteligencia Artificial**

Como se mencionó anteriormente, este es uno de los temas que motivó el ingreso de Estados Unidos a la UNESCO según lo afirmó en su momento Anthony Blinken, Secretario de Estado de los Estados Unidos (Nordstrom, 2023) y el embajador John Bass al contestar una pregunta sobre el posible retorno de Estados Unidos a la Organización (Departamento de Estado, 2023).

Ello guarda lógica con lo que también se refirió de Harding (2023) en el Capítulo 1 de la investigación, ya que el tema de las tecnologías avanzadas y la creación de estándares técnicos internacionales que favorecerían la tecnología de un rival por encima de los demás es otra arena en la que se evidencia la competencia entre China y Estados Unidos.

En ese mismo sentido, la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos contempla a la IA como un tema importante en el que Estados Unidos debe desarrollar sus capacidades y agruparse con naciones que comparten los mismos valores y principios para el desarrollo conjunto de la tecnología y de la regulación de ésta (Biden, 2022). Lo anterior resalta la importancia que tiene el tema para Estados Unidos, y la disposición que tiene de competir con China en este tema en todos los frentes posibles, inclusive la UNESCO.

El hecho que China es uno de los principales países en lo que respecta al desarrollo de IA (Bremmer y Suleyman, 2023), motivará a Estados Unidos a participar activamente en las dinámicas de construcción del régimen internacional de la IA que se den desde la UNESCO. En ellas, buscará, en lo posible, asumir el

liderazgo, imponer su visión (o la visión conjunta que tiene con la Unión Europea) y procurar que las medidas adoptadas, según los conceptos de Grieco, no beneficien más a su rival de lo que lo pueden beneficiar a este actor.

### **2.2.2. Agenda e intereses de China en la UNESCO**

Para determinar la agenda y los intereses de China en la UNESCO en los últimos dos años será necesario, al igual que en el caso anterior, prestar atención a los comunicados, documentos oficiales, intervenciones en la Conferencia General, noticias y otros medios que permitan tener una mayor claridad de los intereses chinos en cada una de las temáticas abordadas, ya que no existe un documento único de acceso público que consolide la estrategia de la RPC hacia la UNESCO.

La información que se haya obtenido de esas fuentes será presentada y categorizada según las tres temáticas de agenda que integran este subcapítulo.

#### **2.2.2.1. Temas administrativos**

China mantiene, hasta el momento, una posición de predominio en la UNESCO en lo que se refiere a las contribuciones voluntarias a la Organización. Luego de haber ejercido ese predominio por casi cinco años uno de los principales intereses que va a tener este país es defender y consolidar su posición de liderazgo y cristalizar la influencia que ha podido alcanzar mediante la promoción de la contratación de mayor personal de nacionalidad china en la organización y en altos puestos.

El tema de la promoción de la contratación de mayor personal de nacionalidad chino es un tema particularmente importante para la RPC porque, tal como lo refieren Lam y Fung (2019), el contar con personal de su misma nacionalidad (o de nacionalidades afines) en los cargos altos de los organismos de la ONU o como personal de esas entidades le va a permitir influenciar y cambiar los discursos, documentos y dinámicas de estos organismos desde adentro y en su favor (p. 27).

En este esfuerzo, según referencian Fung y Lam (2021) China ha podido alcanzar ganancias limitadas más a la contratación de personal medio en las OI (en comparación de los altos cargos) y tiene que superar muchos obstáculos de índole interna y externa que, por el momento no le permiten aumentar el número

de sus nacionales que laboran en los organismos de la ONU. No obstante, las autoras sí son categóricas al afirmar que las contrataciones de personal chino, por más que sean más de personal medio, tienden a ser efectivas para impulsar sus objetivos de política exterior (por ejemplo, que la OMS bloquee la coordinación durante la pandemia por la COVID-19 con Taiwán) y para facilitar el ingreso de más nacionales chinos (cuando uno de ellos ocupa un cargo directivo).

Por lo anteriormente explicado, para China es esencial defender las medidas que promueva la Secretaría respecto a la reforma de los criterios de contratación de personal por motivos geográficos, tal como lo dejó claro el discurso del viceministro de Educación de China, Chen Jie, ante la 42ª Sesión de la Conferencia General (UNESCO, 2023d).

En específico, hay tres menciones adicionales en este discurso sobre este tema que dimensionan el nivel de compromiso que tiene China con la defensa de su posición protagónica en la UNESCO. La primera fue referir que “esperan con mucha atención” revisar el documento C/5 (referido al Presupuesto para el bienio 2024-2025) saludando el trabajo de la Secretaría en el tema.

La segunda fue decir que apoyaban totalmente a este documento ya que proveía de herramientas necesarias a la Organización para responder a los desafíos globales.

La tercera mención fue la referencia a la reciente reunión entre la Directora General y Xi Jinping, en la que este último le garantizó el total apoyo de su país y el compromiso de robustecer la relación que tiene la UNESCO con China. Esta última mención es muy indicativa de la voluntad de China de no dejar ir tan fácil la buena relación que tiene con la UNESCO y su rol protagónico en la organización.

#### **2.2.2.2. Temas culturales**

En lo que respecta a la política cultural china, hay dos grandes principios que guían su accionar: la idea de una identidad china única y que aglutina a todos sin excepción en el país, y la visión que tienen de sí mismos como una civilización milenaria. Ambos principios han sido ejes de acción muy determinantes en el acercamiento que tiene China a su principal temática en su agenda con la UNESCO.



China actualmente es el segundo país con mayor número de inscripciones en la Lista del Patrimonio Mundial (solo por detrás de Italia) y el país con la mayor cantidad de inscripciones en la Lista para la Salvaguardia del Patrimonio Intangible, por encima inclusive de Japón. Y a lo largo del siglo XXI ha apuntado a que su participación en esos comités y las inscripciones en esas listas sean herramientas que les permitan cumplir con sus objetivos de proyectarse como una nación milenaria, fuerte y unificada en una sola identidad cultural.

Como Xi Jinping (2019) lo deja claro en uno de sus discursos sobre la identidad china, China debe orientar sus esfuerzos en todos los niveles en lograr que las minorías étnicas chinas puedan unirse bajo una sola identidad nacional, teniendo como objetivo que se pueda identificar más con la cultura china que con sus propias culturas. Y como el viceministro Chen lo reafirma, la inscripción de bienes y manifestaciones culturales en las listas de Patrimonio son herramientas que permiten consolidar la visión de la identidad china (2023d) previamente referida por Xi.

Es en ese sentido que la temática cultural tiene una relevancia particular para China en el sentido que posibilita consolidar su posición como líder en temas culturales, obtener el reconocimiento internacional de las diversas manifestaciones de la identidad china y contar con herramientas que le permiten contar mostrar su cultura y contar su historia en sus términos propios. Estos esfuerzos de reconocimiento internacional de la identidad china no han estado exentos de críticas como la que resalta Lee (2020) al poner de evidencia que China ha promovido la inscripción de manifestaciones inmateriales propias de otros países como suyas valiéndose de las minorías mongolas, coreanas y kazajas con las que cuenta en su territorio.

A partir de lo anterior, se puede afirmar que el principal interés de China en este tema es consolidar sus ganancias y su posición en los temas culturales con la finalidad de apalancar con ello sus propios intereses nacionales (como ya se desarrolló en el subcapítulo anterior).

En este tema amerita hacer una breve mención al Foro de Civilizaciones Antiguas, conformado a iniciativa de Grecia y China para articular a un grupo de países que tiene un porcentaje importante de inscripciones en la Lista del Patrimonio Mundial con el fin de coordinar políticas y canalizar la cooperación en

temas patrimoniales en el marco y mediante UNESCO. El hecho que este foro (del cual Perú es parte) sea considerado como una manifestación cultural de la BRI (Xiao, 2019) y que priorice la coordinación de posiciones conjuntas a nivel multilateral y especialmente ante la UNESCO (Salazar, 2017, pp. 43) reafirma la idea de que China puede recurrir a este Foro para conseguir apoyo a las iniciativas que pueda proponer en la UNESCO en un contexto de competencia con Estados Unidos.

### **2.2.2.3. Inteligencia Artificial**

El hecho que China, en sus dos últimas intervenciones ante la Conferencia General de la UNESCO, salude la aprobación de los Lineamientos Éticos sobre la IA de la Organización, refleja que China ha estado muy conforme con el resultado final (que se dio bajo su liderazgo) y busca que este sea un ejemplo de lo que se puede lograr bajo la iniciativa china en la UNESCO.

En la línea de afirmado por autores como Bradford, Bremmer, Suleyman e Iyegar, China tiene especial interés en promover su forma particular de entender la inteligencia artificial y sus principios y que dista de la que pueden tener Estados Unidos o la Unión Europea. Asimismo, por el hecho de que China es el principal líder en el desarrollo de la IA (Bremmer y Suleyman, 2023), la RPC va a procurar tener un alto nivel de protagonismo para asegurarse y responder ante cualquier medida impulsada por sus rivales que busque limitar el desarrollo de su fuerte industria.

### **2.3. Concordancias y divergencias de las aproximaciones de China y Estados Unidos en el marco de la UNESCO**

Luego de desarrollar cada una de las agendas e intereses que tienen tanto China como Estados Unidos en las temáticas y regímenes que están estrechamente relacionados con la UNESCO, es necesario establecer una comparación entre ambas visiones para identificar posibles puntos de convergencia y divergencia entre ambas potencias que indiquen la posibilidad de competencia o conflicto sobre esos temas. Para ello, se presentará este análisis siguiendo la misma estructura empleada en la sección anterior sobre las temáticas planteadas.

### **2.3.1. Comparativa de aproximaciones en los temas administrativos**

En este tema, tanto Estados Unidos como China tienen el objetivo común de alcanzar el predominio en la Organización, pero este objetivo está basado en intereses no compatibles entre las partes, ya que la consecución del objetivo por parte de uno de estos rivales va a implicar que el otro quede relegado en su intento de tener un predominio en la UNESCO.

Es importante notar que, en el contexto de competencia que sostienen a nivel macro y fuera de la UNESCO, el control de los espacios multilaterales es uno de los temas de especial importancia para sus políticas exteriores, por lo que no hay indicadores que señalen que en el caso de UNESCO habría una excepción. Inclusive, ya hubo una manifestación puntual de competencia sobre una temática de este tipo cuando se discutió el reingreso de Estados Unidos a la Organización.

Es importante precisar que las visiones de Estados Unidos y China en torno a ser los protagonistas de la UNESCO son excluyentes. Es decir, no contemplan la posibilidad de que puedan compartir ese espacio con su otro rival, por lo que esta convergencia de objetivos, pero divergencia en las visiones de sus intereses evidencia que, en este tema, hay un conflicto de intereses entre los dos actores y se podría afirmar que la competencia entre las potencias se podría manifestar, en el marco de UNESCO, respecto de esta temática.

En ese sentido, las agendas que están adoptando orientadas a fortalecer el apoyo o la relación que tienen con la Secretaría de la UNESCO debe entenderse en clave de competencia y de ganancias relativas. Es decir, que tanto China como Estados Unidos procurarán buscar fortalecer su posición con la organización de tal manera que la posición de su rival empeore.

### **2.3.2. Comparativa de aproximaciones en temas culturales**

A partir de lo desarrollado, se puede apreciar que hay una aproximación diferente de las partes sobre este punto. Mientras que para China este es un tema fundamental en su agenda con la UNESCO, porque le permite satisfacer intereses nacionales importantes, para Estados Unidos este históricamente no ha sido un tema relevante y no suele involucrarse en este tipo de temas salvo que ello sea una vía para alcanzar algún objetivo o satisfacer algún interés particular en otro ámbito.

Por lo anteriormente referido, se puede afirmar que la competencia que sostienen China y Estados Unidos a nivel sistémico no se configuraría en torno a esta temática si buscamos enmarcar el fenómeno en la UNESCO. Y en ese sentido, China no vería, por el momento, un desafío importante a la posición que ostenta en lo que concierne al sector cultura.

No obstante lo anterior, si se tiene en consideración de que Estados Unidos no suele mostrar interés en este tema salvo que ello le permita cumplir objetivos de otra índole en otros ámbitos, no se puede descartar del todo que este país pueda mostrar mayor interés en este ámbito e involucrarse en estas dinámicas si ello le es útil para hacerle frente a su competidor, en el supuesto de que la competencia entre ambas potencias continúe escalando hasta un punto cercado a la confrontación.

### **2.3.3. Comparativa de aproximaciones en inteligencia artificial**

Las particularidades del régimen y la temática de la IA generan que tanto China como Estados Unidos tengan, para este tema, más de un interés y más de un objetivo que alcanzar. Un primer interés que tienen en común ambos países (aunque no en el mismo nivel de intensidad) es proteger y salvaguardar a sus empresas e industrias de IA de algunas medidas que se vayan creando en la construcción de este nuevo régimen para que no limiten su desarrollo ni le de ganancias relativas a su rival. Un segundo interés que tienen en común es el de ostentar la posición de liderazgo de este proceso de construcción del régimen de la inteligencia artificial para, desde esa posición procurar construir e imponer reglas y visiones sobre el tema que se acomoden más a sus intereses.

A pesar de que ambas potencias comparten los mismos objetivos, lamentablemente la visión que tienen de ellos también es excluyente como en las temáticas administrativas (ello sumado a que Estados Unidos formula sus objetivos respecto de este tema en oposición a China desde un inicio), por lo que en este caso también se podría afirmar que, en este tema, hay un conflicto de intereses entre los dos actores y se podría afirmar que la competencia entre las potencias se podría manifestar, en el marco de UNESCO, también respecto de esta temática.

A manera de síntesis, se puede afirmar que la competencia entre Estados Unidos y China, en el marco de la UNESCO, se puede configurar tangiblemente respecto de los temas administrativos (aquellos que impliquen el predominio en la Organización) y aquellos referidos a la IA y en el proceso de construcción de su régimen internacional. Asimismo, se puede afirmar que, si se llegaran a cumplir ciertas condiciones, la competencia entre Estados Unidos y China en el marco de la UNESCO también podría abarcar el tema cultural e, inclusive, extenderse a otras temáticas fuera del análisis de esta investigación.

### **3. Posicionamiento del Perú a partir de la competencia estratégica entre Estados Unidos y China en el marco de la UNESCO**

Una vez determinados los alcances presentes y futuros de la competencia entre Estados Unidos y China en el marco de la UNESCO, resulta de especial importancia vincular lo anteriormente analizado con los intereses de la política exterior peruana en la Organización, a partir de la especial relevancia que reviste para el Perú.

En vista de que, según lo referido en el marco teórico y conceptual, la situación de competencia entre las dos potencias es un elemento que la política exterior peruana debe tener en cuenta para formular sus lineamientos de acción en el marco de la UNESCO, el objetivo del presente capítulo será analizar las perspectivas, oportunidades y desafíos que esa competencia pueden representar para el Perú.

Para alcanzar esa finalidad, se buscará realizar ese análisis desde tres aspectos. El primero de ellos implicará desarrollar el posicionamiento que tiene el Perú respecto de los temas que componen la agenda actual de la UNESCO, por un lado, y la competencia entre China y Estados Unidos como un fenómeno sistémico, por otro lado.

El segundo de ellos relacionará lo desarrollado con la convergencia y divergencia de intereses entre Estados Unidos y China en la Organización, así como la incidencia que cada una de las potencias da a los regímenes internacionales de los cuales forma parte UNESCO para esbozar el impacto presente y potencial de la competencia sino-estadounidense en el marco de la Organización.

Finalmente, el tercero de ellos delineará las oportunidades y desafíos que la situación de competencia estratégica abre para la política exterior peruana en el marco de la UNESCO, tomando en cuenta principalmente, para este último aspecto, lo referido por Long, Russell y Tokatlian en torno al rol que los Estados o potencias menores pueden tener en el ámbito multilateral.

### **3.1. La política exterior peruana y la competencia estratégica entre Estados Unidos y China en el marco de la UNESCO**

En lo que respecta al vínculo entre la política exterior peruana y la competencia sino-estadounidense en el marco de la UNESCO, es importante delinear cuáles son los lineamientos regulatorios o políticos de la política exterior peruana a los temas de la agenda actual de la UNESCO, por un lado, y determinar cómo el Perú se está posicionando frente a la competencia de ambas potencias, por otro lado. Así, en las siguientes secciones del presente subcapítulo se podrá analizar el impacto, las oportunidades y los desafíos que representa la referida competencia para el plan de acción y las aspiraciones del Perú en la UNESCO.

Con esa finalidad es que se hará, en primer lugar, un recuento de intereses del Perú en la UNESCO respecto de dos temáticas: el régimen internacional cultural y el régimen en creación de la inteligencia artificial. En segundo lugar, se evaluará el posicionamiento peruano a partir de la situación de competencia entre Estados Unidos y China, sobre todo con especial énfasis en el periodo en que Estados Unidos empezó a delinear una competencia estratégica con China desde la administración de Donald Trump.

#### **3.1.1. Agenda e intereses del Perú en la UNESCO**

Para analizar la agenda y los intereses que busca el Perú en su participación como Estado miembro en la UNESCO, es necesario revisar los lineamientos de política exterior vinculados a los temas antes propuestos, las políticas sectoriales que aborden las temáticas a analizar (sobre todo si no hay un instrumento de política exterior que aborde el tema) así como el reciente discurso del representante permanente peruano ante la 42ª Sesión de la Conferencia General de la UNESCO.

Es necesario precisar que el análisis se hará respecto de las temáticas cultural y de inteligencia artificial, ya que la temática referida a los asuntos internos de la organización solamente corresponde ser analizada cuando se trata de

identificar los intereses que una gran potencia pueda tener respecto de la organización.

### **3.1.1.1. Temas culturales**

Al igual que el caso de China, para el Perú los temas culturales son de gran importancia en lo que representa su agenda e intereses en la UNESCO. Tal como lo refleja el discurso de nuestro representante permanente, tres de los principales temas que refiere a la Conferencia General están vinculados con esta temática: la protección del patrimonio cultural, la cultura como bien público mundial, la lucha contra el tráfico de bienes culturales obtenidos ilícitamente, y la relevancia que tiene el Centro Regional para la Salvaguarda del Patrimonio Intangible en América Latina (CRESPIAL) en la promoción de la gobernanza cultural, entre otros temas (UNESCO, 2023c).

La importancia que reviste el tema cultural se puede explicar debido a que, a nivel de la Cancillería, se hace una mención específica a la agenda cultural de la UNESCO (más centrada en las cuestiones de patrimonio) y se ha formulado como objetivo en el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2015-2026 de la Cancillería.

En concreto, el PESEM del Ministerio de Relaciones Exteriores (2015) contempla como Objetivo Estratégico 2 el “Contribuir al fortalecimiento de la competitividad e imagen del país en el exterior a través de la promoción económica y cultural, y de la protección del patrimonio cultural” (p. 28). Este objetivo, en su ámbito cultural procura el aprovechamiento del acervo cultural patrimonial histórico y natural del país de tal manera que se pueda implementar políticas de desarrollo turístico, cultural y de servicios conexos a la actividad sin descuidar los compromisos de cuidado y preservación del patrimonio.

De dicho objetivo se derivan seis acciones estratégicas, de las cuales tres de ellas se vinculan al ámbito cultural. De esas tres, una se centra en la arista de la promoción cultural en el exterior (un tema que escapa del ámbito de la UNESCO como tal). Las otras dos aristas sí están vinculadas con los objetivos de la UNESCO, y se concentran en dos temas de vital importancia para el Perú y en dos temas de igual relevancia para la UNESCO: la promoción de iniciativas internacionales para simplificar los procesos que lleven a la recuperación de los bienes culturales peruanos que salieron ilegalmente del país y la obtención de

nuevas inscripciones en la Lista del Patrimonio Mundial y en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial. (PESEM, 2015, p. 38).

Como se puede evidenciar, el sector cultura tiene una trascendencia importante para la política exterior peruana a partir de sus lineamientos, por lo que es de explicarse que el grueso de las actividades que realiza nuestra Misión Permanente ante la UNESCO procuren hacer especial énfasis en el eje cultural y que la mención a los temas culturales ocupe un lugar importante en las intervenciones de nuestros representantes permanentes en las Conferencias Generales, como fue el caso del último discurso brindado ante la 42ª Sesión de la Conferencia General de la UNESCO.

#### **3.1.1.2. Inteligencia artificial**

Contrariamente a la importancia que tiene este tema en el ámbito de la UNESCO, a nivel académico y para los países con mayor desarrollo tecnológico, este tema no es especialmente relevante para el Perú en su interacción con la UNESCO. La breve mención que hizo el representante permanente peruano ante la UNESCO sobre la pertenencia del Perú al Grupo de Amigos para la Implementación de la Recomendación sobre la Ética de la Inteligencia Artificial y la implementación de regulaciones sobre el tema en el Perú (UNESCO, 2023c), en comparación de los otros temas tratados, refleja esta realidad.

La razón que explicaría por qué el Perú no tiene un mayor interés a nivel de la UNESCO por un tema sumamente importante para el futuro del sistema internacional es que, a nivel interno, no se ha desarrollado normativa ni lineamientos políticos que orienten o articulen en concreto los intereses internos y su proyección al exterior respecto de este tema, a excepción de una ley emitida por el Congreso con la finalidad de promover el desarrollo de la IA en el Perú y un borrador de Estrategia sobre la IA elaborado por la Presidencia del Consejo de Ministros.

A ello se le suma el poco éxito que ha tenido CONCYTEC al articular a los principales actores en el Perú sobre este tema, lo que ha generado que al día de hoy no se cuenten con lineamientos claros y específicos sobre los intereses peruanos en la regulación y construcción del régimen de la IA.



### **3.1.2. Posicionamiento del Perú ante la competencia estratégica entre Estados Unidos y China**

En lo que respecta al posicionamiento del Perú ante el fenómeno sistémico de la competencia entre Estados Unidos y China, no existe un amplio desarrollo académico que refleje con claridad cómo es que el Perú se está posicionando o se ha posicionado mientras esta competencia entre potencias iba escalando su intensidad.

En ese sentido, es que esta sección esbozará cómo se ha ido relacionando el Perú con China y Estados Unidos, en los últimos años, tomando en consideración la variable de la competencia estratégica, a partir de un recuento de las relaciones que ha sostenido el Perú con ambos Estados en los últimos 4 años, y la manifestación del ex Canciller, Allan Wagner, sobre la posición que debería adoptar el Perú ante esta competencia entre grandes potencias.

Masciotta y Biderborst (2023) procuran ensayar una respuesta a ello, resaltando, desde una perspectiva de análisis muy básica, que las relaciones entre las dos potencias y el Perú estuvieron marcadas, en los últimos años, por un fortalecimiento de los vínculos entre Perú y China a razón del retiro de Estados Unidos de ciertos espacios bajo la administración Trump.

El hecho que el grueso de los vínculos entre ambos países con el Perú descansa, según los autores, en el aspecto económico, permite explicar por qué Perú, a pesar de tener ahora lazos más fuertes con China, no ha empeorado su vinculación con Estados Unidos, sino que mantiene lazos importantes con ambas potencias.

Este análisis, si bien útil para ejemplificar cómo es que se posiciona el Perú en un escenario de conflicto, peca de ser muy tenue y superficial sobre el efectivo posicionamiento del Perú en estos temas. Una de las razones que puede explicar esa situación es que, en términos exactos, no ha existido algún pronunciamiento o documento de acceso público que establezca cómo el Perú se posiciona ante este conflicto en los últimos tres gobiernos, salvo por algunas manifestaciones puntuales del ex Canciller Allan Wagner sobre el tema.

Tanto en la Clase Inaugural del año 2021 que dio en la Academia Diplomática del Perú (2021), así como en el informe que el mismo embajador Wagner (2021) elaboró al término de la presidencia de Francisco Sagasti, queda claro que, durante su gestión como Ministro de Relaciones Exteriores, se procuró hacer énfasis en que el Perú necesitaba tener una estrategia pragmática de no alineamiento activo para hacerle frente a la rivalidad entre ambas potencias, que priorice no alinearse a las potencias en los temas que las confrontan entre sí y buscar activamente los espacios de convergencia entre el Perú y estas potencias en temas en los que no se enfrenten y que sí puedan ser beneficiosos para el Perú.

Al margen del hecho que la posición teórica del “no alineamiento estratégico” o “no alineamiento activo” tiene un número importante de seguidores y detractores en el ámbito académico, sí es importante rescatar el argumento de fondo de lo dicho por el ex canciller Wagner: el Perú debe ser muy cuidadoso al manejar su relacionamiento con ambas potencias en un contexto de competencia para evitar que los fuertes lazos que lo unen a estos países se vean comprometidos por la competencia estratégica o la rivalidad por la hegemonía que sostienen la RPC y los Estados Unidos de América.

Teniendo en cuenta este aspecto antes desarrollados, se puede formular, a manera de síntesis, la afirmación de que la política exterior peruana ha procurado aproximarse con una visión pragmática hacia las dos potencias en el marco de su rivalidad o competencia, teniendo en consideración que la competencia, como fenómeno sistémico, puede afectar sus intereses con ambas potencias (sobre todo, si la rivalidad escala, como está sucediendo en la actualidad) y que para el Perú ello sería especialmente perjudicial por representar, tanto China como Estados Unidos, sus principales socios comerciales.

### **3.2. Impacto de la competencia estratégica entre Estados Unidos y China en el marco de la UNESCO para el Perú**

Luego de haber establecido cuáles son los intereses y la agenda del Perú en la UNESCO, así como el posicionamiento de su política exterior ante la competencia entre ambas potencias, es necesario determinar cómo la competencia de las potencias, enmarcada en la UNESCO, puede afectar la agenda y los intereses que el país busca alcanzar mediante la Organización. Para ello, se analizará el impacto a partir de las tres categorías de la agenda actual de

la UNESCO, pero fraseadas de manera distinta para reflejar mejor las dimensiones de la competencia en las áreas en que se configura:

### **3.2.1. Impacto de la competencia entre China y Estados Unidos por el protagonismo de la UNESCO**

Como ya lo refirió Long (2022) en el primer capítulo, los Estados pequeños tienden a preferir la estabilidad por encima de cualquier situación, y tienden a percibir la competencia entre potencias como un factor que puede amenazar su seguridad, por lo que estos Estados van a preferir mantenerse al margen lo más que pueda y, a partir de lo referido por Russel y Tokatlian (2009) adoptar estrategias que le permitan hacer frente a una situación asimétrica.

Como país pequeño, el Perú descansa muchas de sus esperanzas en la cooperación multilateral y los beneficios que puede otorgar y canalizar UNESCO para sus Estados miembros. En ese sentido, una pugna por el predominio de la organización puede tener un impacto negativo para la política exterior peruana en el sentido que los enfrentamientos que puedan tener las potencias entre sí sobre temas presupuestarios, administrativos, o de índole organizacional pueden entorpecer o demorar por un tiempo considerable el proceso de toma de decisiones o de ejecución de las acciones de la UNESCO.

### **3.2.2. Impacto de la competencia entre China y Estados Unidos en el marco de la UNESCO en los temas culturales**

La competencia entre China y Estados Unidos en el marco de la UNESCO no abarca esta temática, que es de vital importancia para el Perú. En principio, Estados Unidos no ha variado su posición respecto a la importancia que le da a los mecanismos culturales de la UNESCO (salvo por el caso aislado de la biblioteca de Ivánkiv antes referido) y al sector cultura como tal a nivel de la Organización. Por ende, este ámbito se va a mantener estable sin afectar los intereses del Perú, al menos en el corto y mediano plazo.

No obstante, no se puede descartar que, bajo ciertas condiciones, este tema pueda entrar a la agenda competitiva que tienen tanto China como Estados Unidos o que puedan desarrollar en la Organización.

### **3.2.3. Impacto de la competencia entre China y Estados Unidos por el liderazgo en la construcción de los regímenes internacionales**

En términos generales, tal como lo resaltan Bremmer y Suleyman (2023), la competencia entre Estados Unidos y China es uno de los principales obstáculos que afronta la comunidad internacional para la constitución de un régimen internacional eficiente y que aborde, en el poco tiempo que se tiene, los peligros que involucra la IA. En esa línea, el simple hecho que se configure una dinámica competitiva en el tema sea o no en la UNESCO, ya es una cuestión que afecta de por sí a toda la comunidad internacional.

En ese sentido, a pesar de que el Perú no tiene un interés particular sobre el tema por su falta de capacidades o por sus propias carencias internas, ello no va a significar que el tema dejará de tener impacto también en sus intereses en el marco de la UNESCO. El impacto que tiene esta competencia estratégica, a partir de lo señalado por Bremmer y Suleyman, no será percibido quizás de inmediato, pero sí se hará sentir en el corto o largo plazo cuando se haya logrado constituir el régimen de la inteligencia artificial o cuando se esté viviendo las consecuencias que dejó la rivalidad entre Estados Unidos y China sobre el particular.

A partir de lo anterior, se puede concluir que la competencia entre China y Estados Unidos, en el marco de la UNESCO y a partir de cómo se configura en esta etapa, si tiene un impacto sobre ciertos temas de la agenda del Perú en la UNESCO, si bien este no se siente en el ámbito más importante para el Perú: los temas culturales.

### **3.3. Oportunidades y desafíos para el Perú a partir de la competencia estratégica entre Estados Unidos y China en el marco de la UNESCO**

Como lo señaló Long (2020) la competencia entre potencias es una fuente de incertidumbre que abre la puerta a posibilidades, pero también a riesgos que los Estados deben hacer frente. En ese sentido, la competencia que se configura entre Estados Unidos y China (a medida que se vaya consolidando) puede generar las siguientes oportunidades y desafíos:

#### **3.3.1. Oportunidades de la competencia entre China y Estados Unidos en el marco de la UNESCO**

Dentro de las oportunidades que podría traer una competencia entre China y Estados Unidos se puede hallar lo siguiente.

En primer lugar, la competencia que van a sostener por obtener el protagonismo en la UNESCO va a generar que la OI pueda recibir mayores fondos (muchos de ellos voluntarios) que pueden ser luego destinados a los proyectos que la Organización implementa en países pequeños.

En segundo lugar, un contexto de competencia entre potencias puede generar que estos Estados entren en la dinámica que Long (2022) resaltó al hablar de la diferencia entre bienes públicos, privados y exclusivos. Si bien el autor desaconseja que se acepte las ofertas que ofrecen las potencias en términos de bienes exclusivos, ya que ello podría generar dependencia hacia dicha potencia, pueden darse casos en los que aceptar algunas de estas ofertas no conlleve necesariamente al establecimiento cuasi inmediato de una relación de dependencia entre el Estado oferente y el potencial Estado beneficiario.

En tercer lugar, los contextos de competencia abren las puertas a que los Estados puedan ejercer la dimensión de poder colectiva o derivativa, dependiendo de sus necesidades, para impulsar sus intereses, defender ciertas condiciones de statu quo, o asumir una posición de liderazgo frente a las potencias.

### **3.3.2. Desafíos a partir de la competencia entre Estados Unidos y China en el marco de la UNESCO**

Junto con las oportunidades antes referidas, la competencia sino-estadounidense trae consigo y va generando algunos desafíos que los Estados deben afrontar para subsistir esta situación.

En primer lugar, un desafío que se hace más evidente ante la competencia sino-estadounidense en la construcción del régimen de inteligencia artificial es la falta de coordinación y de capacidades en materia de IA que tiene que abordar el país para no quedarse más rezagado y afuera de un proceso que busca establecer las reglas de los procesos tecnológicos del futuro. Esta complicación no solo se limita al tema específico de inteligencia artificial, sino que también se puede extrapolar a otros temas que involucren tecnología altamente sofisticada, como la neurotecnología.

En segundo lugar, otro desafío que nace a partir de la competencia es la posibilidad más constante de que la UNESCO pueda sufrir trabas en su

funcionamiento normal, en sus procesos de toma de decisiones o inclusive pueda atravesar u periodo de crisis que melle su legitimidad y el interés que tienen los Estados por interactuar con la OI.

En tercer lugar, un desafío que trae la competencia, recurriendo a los términos de Long sobre la asimetría de atención entre los Estados pequeños y las potencias, este contexto puede provocar que las potencias puedan prestarle más atención de la debida a un país cuando sus preferencias o prioridades sean divergentes con las del hegemon.

## CONCLUSIONES

La presente investigación ha permitido concluir lo siguiente:

1. La UNESCO es una organización internacional que reviste gran importancia por los regímenes internacionales a los que está asociada y por la capacidad que tiene de canalizar la cooperación en materia de educación, ciencia y cultura. Esta institución es importante para las grandes potencias porque les permite condicionar el comportamiento de los Estados pequeños y alcanzar sus intereses nacionales, mientras que para los Estados o potencias menores es importante porque les permite canalizar la cooperación en las materias abarcadas por la UNESCO y empoderar sus posiciones frente a las potencias.
2. La vinculación que ha tenido Estados Unidos con la UNESCO a lo largo de su membresía ha estado marcada por un cálculo instrumentalista desde su política exterior respecto de la Organización. Los dos retiros como los dos reingresos de Estados Unidos obedecen a una valoración en torno a qué tan útil era la UNESCO en un determinado momento histórico para alcanzar los intereses estadounidenses. En síntesis, Estados Unidos se ha relacionado con la UNESCO a lo largo de su historia desde la posición de una potencia que solo busca pertenecer a la institución y participar en los regímenes a su cargo en la medida que le sean útiles.
3. El vínculo entre la República Popular China y la UNESCO ha evolucionado desde su incorporación a la Organización y ha tenido tres etapas muy marcadas. La primera de ellas, propia de un gobierno preocupado por su supervivencia, percibía a la UNESCO como un mecanismo que le sumaba legitimidad internacional, y su vinculación con UNESCO se limitaba mayoritariamente a esos términos. La segunda de ellas, propia de un Estado en crecimiento, percibía a la UNESCO como una fuente de cooperación y conocimientos que ayudarían a cumplir su objetivo de desarrollar capacidades e iniciar su crecimiento en la esfera internacional. Y la tercera de ellas, propia de una potencia y que se manifiesta en la actualidad, percibe a la UNESCO bajo una óptica de cálculo instrumentalista muy similar a la visión estadounidense.

4. Tanto China como Estados Unidos comparten en la actualidad una percepción instrumentalista de la UNESCO. Esta visión puede ser perjudicial para los demás Estados miembros, sobre todo en un contexto de competencia, ya que moverá a ambas potencias a preservar y moldear los procesos según sus intereses sin tener en cuenta, en algunos casos, las normas o reglas que rigen a la Organización y los regímenes asociados a ella.
5. Esta aproximación compartida por parte de Estados Unidos como de China hacia la UNESCO ha resultado en que ambas potencias, por su lado, busquen los siguientes objetivos: (i) alcanzar y consolidar una posición de predominio en la Organización para promover sus intereses e influir poderosamente en la agenda, (ii) obtener el liderazgo en la creación de normas y reglas sobre aspectos relevantes para sus intereses nacionales, y (iii) evitar que su rival se haga con el control y el predominio de la UNESCO.
6. Por un lado, los intereses y los temas de la agenda promovida por Estados Unidos en la UNESCO se centran en hacerle frente al predominio chino que se manifestó durante su ausencia de la Organización procurando obtener el predominio de la organización y priorizando su agenda tecnológica (especialmente, el tema de la inteligencia artificial) para vincularse con la UNESCO. Si bien históricamente Estados Unidos no ha tenido un especial interés en los temas culturales, su involucramiento en los programas de protección del patrimonio cultural en Ucrania puede dar a indicar que este país puede darle cierta importancia a los asuntos culturales siempre que le permitan alcanzar objetivos o intereses en otros ámbitos.
7. Por otro lado, los intereses y los temas de la agenda promovida por China en la UNESCO están distribuidos de manera más equilibrada a comparación de los de Estados Unidos, sin dejar de lado que el tema cultural tiene una importancia particular respecto de las otras temáticas. Al igual que los Estados Unidos, China busca consolidar su posición de liderazgo en la Organización y el liderazgo en la construcción del régimen internacional de la inteligencia artificial para alcanzar sus intereses nacionales. El tema cultural, por su parte, posibilita a China consolidar y solidificar su narrativa de la identidad china como elemento único y aglutinador de toda su población.



8. A partir de lo anterior, se puede afirmar que la competencia entre Estados Unidos y China en el marco de la UNESCO es un proceso en desarrollo, que ya ha tenido una primera manifestación con el proceso de retorno de Estados Unidos a la UNESCO en 2023, y que se perfila como tal en dos temáticas importantes para la Organización: la pugna por el predominio en la administración de la UNESCO y la lucha por el liderazgo en la construcción del régimen internacional de la Inteligencia Artificial.
9. En lo que respecta a la agenda y los intereses del Perú en la UNESCO, sus prioridades tienen mayor peso en el ámbito cultural y no se prioriza el ámbito de la inteligencia artificial, a pesar de la importancia intrínseca de esa temática. El hecho que los actores locales y nacionales a cargo del tema no haya podido articular esfuerzos importantes en materia de inteligencia artificial ha dificultado la elaboración de lineamientos, objetivos y programas de acción claros que posibiliten una participación activa del Perú en las discusiones sobre el tema en el marco de la UNESCO. Va a requerirse un mayor impulso por parte del Gobierno central y los actores relevantes de este tema para que, como consecuencia, se pueda articular una posición clara y concreta en las discusiones de la UNESCO y nos permita poco a poco posicionarnos como líderes.
10. Teniendo en cuenta lo anterior, el impacto de la competencia entre Estados Unidos y China en el marco de la UNESCO, respecto de la agenda e intereses peruanos en la Organización, va a ser diferenciado. Por un lado, no habrá una afectación en el corto y mediano plazo a la agenda cultural, nuestro principal interés en la UNESCO, debido a que la competencia sino-estadounidense no alcanza aún ese ámbito. Ello no excluye la posibilidad de que una intervención estadounidense en el tema cultural, persiguiendo fines políticos y con el objetivo de competir con China, sí pueda afectar los intereses y la agenda peruana en este tema, en caso se de dicho escenario. Por otro lado, las pugnas entre Estados Unidos y China por el predominio en la UNESCO y por el liderazgo en los temas de inteligencia artificial sí afectarán los intereses del Perú a mediano y largo plazo porque dichas dinámicas pondrán en riesgo la efectividad que tiene la UNESCO para canalizar la cooperación en materia de educación, cultura y ciencia (necesaria para el Perú) y la posibilidad real de constituir o crear un régimen internacional de la IA que prevenga sus riesgos para la humanidad.

11. La competencia entre Estados Unidos y China en el marco de la UNESCO genera ciertas oportunidades y desafíos para la política exterior peruana. Por un lado, la competencia entre potencias por el predominio en la UNESCO puede aumentar el financiamiento que recibe la Organización para llevar a cabo proyectos e iniciativas de las cuáles el Perú también se beneficia, además de posibilitar que el Perú pueda tener mayores oportunidades de liderazgo en la UNESCO (ya sea defendiendo la legitimidad o los principios de la Organización, o presentando propuestas alternativas o de consenso a las de las potencias) y aumentar la posibilidad de que las potencias estén dispuestas a ofrecer más cosas a cambio del apoyo del Perú en alguna decisión o temática dentro de la UNESCO.
  
12. Por otro lado, la competencia entre Estados Unidos y China en el marco de la UNESCO exigirá por parte del Perú que sepa hacerle frente a las crisis, bloqueos y cuestionamientos a la legitimidad que pueda sufrir la UNESCO a partir de los potenciales bloqueos promovidos por las potencias en el proceso de toma de decisiones, así como al gran riesgo de que la competencia entre potencias impida lograr los acuerdos necesarios para establecer un régimen internacional íntegro y funcional sobre la IA, y también a la presión que puedan ejercer las potencias hacia el Perú para exigir apoyo o que se deje de apoyar a su rival.

## RECOMENDACIONES

En vista de que el fenómeno de la competencia entre Estados Unidos y China en la UNESCO recién está empezando, se recomienda realizar un estudio en los próximos cinco años que permita evaluar cómo es que esta competencia ha evolucionado y cómo se han visto afectados por ella los procesos de toma de decisiones de la UNESCO

Asimismo, se recomienda abrir una línea de investigación que procure estudiar el efecto que puede tener una escalada en la rivalidad que sostienen China y Estados Unidos respecto de los procesos de toma de decisión en la UNESCO y en otras organizaciones internacionales del Sistema de las Naciones Unidas que entrañan un nivel político final decisorio, como el caso del Comité del Patrimonio Mundial.

A partir del hallazgo resaltado en el presente trabajo en torno al concepto de competencia estratégica, se recomienda que las futuras investigaciones sobre este tema procuren tener en consideración que la denominación como tal resulta ser solamente una etiqueta, y a la vez un planteamiento político de uno de los rivales respecto a cómo sostener su rivalidad con su competidor. Esa línea permitiría entender mejor cuáles son los términos de la rivalidad o competencia entre China y Estados Unidos, comprender cómo ha evolucionado a lo largo de la historia, y cómo podría evolucionar a futuro.

Finalmente, se considera oportuno recomendar que los siguientes estudios sobre la competencia entre Estados Unidos y China en el marco de una organización internacional determinada, tengan en cuenta analizar cómo una escalada del conflicto acompañada de niveles considerables de hiperpolarización puede afectar los procesos de tomas de decisiones de las OI, sobre todo de aquellas con un alto componente técnico en su proceso de toma de decisiones.

## BIBLIOGRAFÍA

Academia Diplomática del Perú (2021). *Clase Magistral del Canciller Año 2021* [video].

[https://www.youtube.com/watch?v=2QhIHHnPe\\_g](https://www.youtube.com/watch?v=2QhIHHnPe_g)

American Society of International Law (1972). Representation of China within the United Nations System. *International Legal Materials*, 11(3), 561-570.

Atkinson, R. D. (2022, 8 de noviembre). How to Win the U.S.-China Economic War. *Foreign Policy*.

Atwood, J. B. (2021, 18 de setiembre). Rejoining UNESCO is a critical step for regaining global influence. The Hill.

<https://thehill.com/opinion/international/572853-rejoining-unesco-is-a-critical-step-for-regaining-global-influence/>

Barbé, E. (1987). El papel del realismo en las relaciones internacionales (la teoría política internacional de Hans Morgenthau). *Revista de Estudios Políticos*, 57, 149-176.

Barbé, E. (1989). Cooperación y conflicto en las relaciones internacionales. (La teoría del régimen internacional). *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, 31, 55-67.

<https://raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/27818>

Barbé, E. (2020). *Relaciones Internacionales* (4.<sup>a</sup> ed.). Tecnos

Barkin, J. S. (2023). *International Organization: Theories and Institutions* (3.<sup>a</sup> ed.) Palgrave Macmillan.

Beckley, M. (2023). Delusions of Détente. *Foreign Affairs*, 102(5), 8-25.

Bekkevold, J. I. (2023, 22 de setiembre). *No, the World is not Multipolar*. Foreign Policy.

<https://foreignpolicy.com/2023/09/22/multipolar-world-bipolar-power-geopolitics-business-strategy-china-united-states->

india/?utm\_source=Sailthru&utm\_medium=email&utm\_campaign=Editors%27%20Picks%20-%2009232023&utm\_term=editors\_picks#cookie\_message\_anchor

Bertacchini E. Liuzza C. y Meskell L. (2017). *Shifting the balance of power in the UNESCO World Heritage Committee: an empirical assessment*. International Journal of Cultural Policy, pp. 331–351. <https://doi.org/10.1080/10286632.2015.1048243>

Biden, J. (2022). *National security strategy of the United States of America*. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>

Bradford, A. (2023, 27 de junio). *The Race to Regulate Artificial Intelligence*. Foreign Affairs.

Bremmer, I. y Suleyman, M. (2023). The AI Power Paradox. *Foreign Affairs*, 102(3), 26-43.

Brooks, S. y Wohlforth, W. (2023). The Myth of Multipolarity. *Foreign Affairs*, 102(3), 76-91.

Bull, H. (2012). *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (4.ª ed.). Palgrave Macmillan.

Camargo Cubillos, J. E. (2021). *Las relaciones entre la República Popular China y los Estados Unidos de América en el ámbito del Asia-Pacífico en el periodo 1970-2020: ¿Una potencia en ascenso vs una potencia en declive? Un análisis desde la geoeconomía y el realismo estructural*. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Cantori, L. J. y Spiegel, S. L. (1970). The International Relations of Regions. *Polity*, 2(4), 397-425.

Cao, D. (2023, 7 de marzo). 'Strategic competition' seen as 'reckless gamble'. China Daily.

<https://www.chinadaily.com.cn/a/202303/07/WS6407453ba31057c47ebb2e90.html>

Centro del Patrimonio Mundial (2019). *Reports on the state of conservation of properties inscribed on the World Heritage List*. UNESCO.

<https://whc.unesco.org/archive/2019/whc19-43com-7BAdd-en.pdf>

Chen, Zhang y Miao (2023). The negative effects of the US-China trade war on innovation: Evidence from the Chinese ICT industry. *Technovation*, 123.

<https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.1016/j.technovation.2023.102734>

Colgan, J. D., & Miller, N. L. (2022). The Rewards of Rivalry. *Foreign Affairs*, 101(6), 108–119.

Colombo, S., & de Angelis, I. (2021). La República Popular China y Estados Unidos: revolución científico-tecnológica y disputa tecnológica en el siglo XXI. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 66(243).

<https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2021.243.72582>

Comisión Internacional para el Estudio de la Comunicación para el Desarrollo. (1980). *Un solo mundo, voces múltiples: Comunicación e información en nuestro tiempo*.

<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000065342>

Comité del Patrimonio Mundial (2019a). *Amendment presented by Australia, Bosnia-Herzegovina, China, Cuba, Hungary and Norway to the Draft Decision 43 COM 7.B3 regarding The Sundarbans (Bangladesh)*. UNESCO.

<https://whc.unesco.org/document/175355>

Comité del Patrimonio Mundial (2019b). *Amendment presented by Bosnia-Herzegovina, China and Cuba to the Draft Decision 43 COM 7.B3 regarding The Sundarbans (Bangladesh)*. UNESCO.

<https://whc.unesco.org/document/175277>

Comité del Patrimonio Mundial (2019c). *Amendment presented by Hungary to the Draft Decision 43 COM 7.B3 regarding The Sundarbans (Bangladesh)*. UNESCO.

<https://whc.unesco.org/document/175300>

Comité del Patrimonio Mundial (2019d) *Summary Record*. UNESCO.  
<https://whc.unesco.org/archive/2019/whc19-43com-INF18.pdf>

Cordell, K. (2021, 21 de enero). *Biden Should Rejoin UNESCO—but Not Without Getting Something in Return*. *Foreign Policy*.  
<https://foreignpolicy.com/2021/01/21/biden-should-rejoin-unesco-but-not-without-getting-something-in-return/>

Costa, O. (2004). El estudio de los regímenes internacionales: diagnóstico y propuesta. El caso del cambio climático [Tesis de doctorado, Universitat Autònoma de Barcelona]. Dialnet.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=5146>

Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2022). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches (6th ed.)*. SAGE Publications.

Criddle, C, Espinoza, J. y Liu, Q. (2023, 12 de setiembre). *The global race to set the rules for AI*. *Financial Times*.  
<https://www.ft.com/content/59b9ef36-771f-4f91-89d1-ef89f4a2ec4e>

De la Guardia, E. y Delpech, M. (1970). *El Derecho de los Tratados y la Convención de Viena*. La Ley.

Departamento de Estado de Estados Unidos (2023, 9 de marzo). *Conferencia de prensa del Asesor Senior del Secretario de Estado, Ned Price* [Comunicado de prensa]. <https://www.state.gov/briefings/department-press-briefing-march-9-2023/>

Detsch, J. (2022, noviembre 15). U.S.-China Trade War Could Heat Up. *Foreign Policy*.

Embajada de la República Popular China en Estados Unidos (2022, 23 de agosto). *The Right Way for China and the United States to Get Along in the New Era* [Comunicado de Prensa].

[http://us.china-embassy.gov.cn/eng/zqyw/202209/t20220923\\_10770469.htm](http://us.china-embassy.gov.cn/eng/zqyw/202209/t20220923_10770469.htm)

Frau-Meiggs, D. (2005). The US' Return to UNESCO: Relaxation or Hardening Before the Ghost of MacBride? *Quaderns del CAC, Volumen* (21), 101-110.

Fung, C. y Lam, S. (2021, 2 de agosto). *Why the increase in Chinese staff at the United Nations matters*. International Affairs.

<https://medium.com/international-affairs-blog/why-the-increase-in-chinese-staff-at-the-united-nations-matters-e0c30dfcc46#:~:text=Within%20the%20UN%20system%20China,the%20authority%20of%20UN%20offices.>

Grieco, J. (1988). Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism. *International Organization*, 42(3), 485-507.

Harding, H. (2023). The United States and China: From Partners to Competitors in America's Eyes. En Medeiros, E. S. (Ed.) *Cold Rivals: The New Era of US-China Strategic Competition* (pp. 66-89). Georgetown University Press.

Harris, G. y Erlanger, S. (2017, 12 de octubre). *U.S. Will Withdraw From Unesco, Citing Its 'Anti-Israel Bias'*. The New York Times. <https://www.nytimes.com/2017/10/12/us/politics/trump-unesco-withdrawal.html>

Hasenclever, A., Mayer, P. y Rittberger, V. (1999). Las teorías de los regímenes internacionales: situación actual y propuestas para una síntesis (Trad. L. Murillo y F. Castro y Ortiz). *Foro Internacional*, 39(4), 499-526.

Hess, J. L. (1971, 30 de octubre). *UNESCO Declares Peking the 'Legal Representative of China' by a Vote of 25-to-2*. The New York Times. <https://www.nytimes.com/1971/10/30/archives/unesco-declares-peking-the-legal-representative-of-china-by-a-vote.html>

H.R.2333 - 103rd Congress (1993-1994): Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1994 and 1995. (1994, 30 de abril). <https://www.congress.gov/bill/103rd-congress/house-bill/2333>



- Iyegar, R. (2023, 5 de mayo). *The Global Race to Regulate AI*. Foreign Policy.  
<https://foreignpolicy.com/2023/05/05/eu-ai-act-us-china-regulation-artificial-intelligence-chatgpt/>
- Johnson, C. K. (2022). Why China Will Play It Safe. En *Foreign Affairs*.  
<https://www.foreignaffairs.com/print/node/1129564>
- Katzenstein, P. J. (2020). Fractures and resilience of liberal international orders. En Chu, Y. y Zheng, Y. (Eds.) *The Decline of the Western-Centric World and the Emerging New Global Order* (p.146-165). Routledge.
- Krasner, S. (1982a). Regimes and the limits of realism: regimes as autonomous variables. *International Organization*, 36(2), 497-510.
- Krasner, S. (1982b). Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. *International Organization*, 36(2), 185-205.
- Krasner, S. (1999). *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton University Press.
- Kennedy, S. (2022, noviembre 14). Xi-Biden Meeting May Help End China's Destructive Isolation. *Foreign Policy*.
- Keohane, R. (1982). The demand for international regimes. *International Organization*, 36(2), 325-355.
- Krishnamoorthi, R. (2023, 29 de setiembre). *The U.S. Cannot Afford to Lose a Soft-Power Race With China*. Foreign Policy.  
[https://foreignpolicy.com/2023/09/29/congress-shutdown-us-china-ccp-soft-power-competition-biden-xi-jinping-beijing/#cookie\\_message\\_anchor](https://foreignpolicy.com/2023/09/29/congress-shutdown-us-china-ccp-soft-power-competition-biden-xi-jinping-beijing/#cookie_message_anchor)
- Kurin, R. (2014). U.S. Consideration on the Intangible Cultural Heritage Convention. *Ethnologies*, 36(1-2), 325-358.  
<https://doi.org/10.7202/1037612ar>

- Lam, S. y Fung, C. (2021, Setiembre). *Mapping China's Influence at the United Nations* [Paper presentation]. The Political Economy of International Organization (PEIO) Conference 2021, Oxford, United Kingdom.  
[https://www.peio.me/wp-content/uploads/PEIO14/PEIO14\\_paper\\_140.pdf](https://www.peio.me/wp-content/uploads/PEIO14/PEIO14_paper_140.pdf)
- Lee, M. (2023a, 30 de junio). *The UN's scientific and education organization votes to readmit the United States*. Associated Press.  
<https://apnews.com/article/us-rejoins-unesco-biden-china-ai-tech-d2a3d44ffe596e78168cd0933decbcbd>
- Lee, M. (2023b, 11 de julio). *U.S. formally rejoins UNESCO 5 years after withdrawal*. PBS News Hour. <https://www.pbs.org/newshour/politics/u-s-formally-rejoins-unesco-5-years-after-withdraw>
- Li, M. (2008). China Debates Soft Power. *Chinese Journal of International Politics*, 2(2), 287-308.
- Liu, Z. Z. (2022, junio 16). China Is Hardening Itself for Economic War. *Foreign Policy*.  
<https://foreignpolicy.com/2022/06/16/china-economic-war-decoupling-united-states-containment/#>
- Long, T. (2022). *A Small State's Guide to Influence in World Politics*. Oxford University Press.
- Lu, R. (2015, 23 de setiembre). *China and UNESCO: Advance Hand in Hand*. China Today.  
[http://www.chinatoday.com.cn/english/report/2015-09/23/content\\_704869.htm](http://www.chinatoday.com.cn/english/report/2015-09/23/content_704869.htm)
- Lynch, C. (2017, 11 de octubre). *U.S. to Pull Out of UNESCO, Again*. Foreign Policy. <https://foreignpolicy.com/2017/10/11/u-s-to-pull-out-of-unesco-again>
- Macciotta, B. y Biderbost, P. (2023). Perú entre Estados Unidos y China: Adaptación de la Política Exterior Peruana de cara a las divergencias chinoestadounidenses. *Revista UNISCI*, 61, 169-194.

- Manrique Vera, J. C. (2020). *Análisis de la competencia por la hegemonía económica entre la República Popular China y los Estados Unidos de América usando la teoría de juegos: Implicancias para la política exterior del Perú* [Academia Diplomática del Perú].  
<http://repositorio.adp.edu.pe/handle/ADP/146>
- Marwecki, D. (2019, 14 de febrero). *Why Did the U.S. and Israel Leave UNESCO?*. E-International Relations. <https://www.e-ir.info/2019/02/14/why-did-the-u-s-and-israel-leave-unesco/>
- Masuda, M. (2023). Introduction. En Masuda, M. (Ed). *The Shifting Dynamics of Great Power Competition* (pp. 1-9). National Institute for Defense Studies of Japan.
- Mathiesen, K. (2019, 5 de julio). *China scrubs its coal projects from 'world heritage in danger' decision*. Climate Home News.  
<https://www.climatechangenews.com/2019/07/05/china-scrubs-coal-projects-world-heritage-danger-decision/>
- Mearsheimer, J. (2019). Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order. *International Security*, 43(4), 7-50.  
[https://doi.org/10.1162/isec\\_a\\_00342](https://doi.org/10.1162/isec_a_00342)
- Medeiros, E. S. (2023). Explaining and Understanding Competition in US-China Relations. En Medeiros, E. S. (Ed.) *Cold Rivals: The New Era of US-China Strategic Competition* (pp. 25-45). Georgetown University Press.
- Mingst, K. (2023, 11 de noviembre). *UNESCO*. *Encyclopedia Britannica*.  
<https://www.britannica.com/topic/UNESCO>
- Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa (2023, 16 de junio). Press release on the United States' plan to rejoin UNESCO [Comunicado de Prensa]. [https://www.mid.ru/ru/foreign\\_policy/news/1888778/?lang=en](https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1888778/?lang=en)
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2003). Plan de Política Cultural del Perú en el Exterior.

- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2015). Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2015-2026 del Sector Relaciones Exteriores.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2021). Lineamientos estratégicos de Diplomacia Científica, Tecnológica y de Innovación 2021-2023.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China (2017, 28 de abril). *Athens Declaration on the establishment of the Ancient Civilizations Forum* [Comunicado de Prensa].  
[https://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt\\_665385/2649\\_665393/201704/t20170428\\_679494.html](https://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt_665385/2649_665393/201704/t20170428_679494.html)
- Morgenthau, H. (1948). *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace* (1ª ed.). Alfred A. Knoff.
- Murphy, S. (2003). United States' Return to UNESCO. *American Journal of International Law*, 97(4), 977-979. doi:10.2307/3133698
- Nordstrom, L. (2023, 13 de junio). *China, AI and a say on world order: Why the US wants back in UNESCO*. France 24.  
<https://www.france24.com/en/americas/20230613-china-ai-and-a-say-on-world-order-why-the-us-wants-back-in-unesco>
- Nye, J. S. (2023). *Soft Power and Great-Power Competition. Shifting Sands in the Balance of Power Between the United States and China*. Springer.
- Pecqueur, A. (2018). L'Unesco dans la tourmente, Enquête sur une institution en proie aux lobbys. *Revue du Crieur*, 10(2), 22-31.
- Pino de Pino, Y. (2022). *Estudio comparativo de la iniciativa Belt and Road Initiative (BRI - China) y la iniciativa Build Back Better World (B3W - EE. UU.): Oportunidades y desafíos para el Perú* [Academia Diplomática del Perú]. <https://repositorio.adp.edu.pe/handle/ADP/215>
- Poole Fuller, E. (2022). ¿Convergencia dual?: Reflexiones sobre las asimetrías de soft power entre China y los Estados Unidos en un contexto de rivalidad hegemónica global. *Jiexi Zhongguo*, 43(2), 10-21.

- Quirós, F. (2016). *UNESCO-1984. Entre Kafka y Orwell. Las claves de la retirada de los Estados Unidos*. CIESPAL
- Reif, L.R. (2023, 13 de setiembre). *American Universities Shouldn't Cut All Ties With China*. Foreign Affairs.
- Representación Permanente de la República Popular China ante la UNESCO (2023, 25 de junio). *Statement concerning the United States' Proposal to Return to UNESCO* [Comunicado de Prensa].
- Rosenberg, E. y Morello, C. (2017, 12 de octubre). *U.S. withdraws from UNESCO, the U.N.'s cultural organization, citing anti-Israel bias*. The Washington Post. <https://www.washingtonpost.com/news/post-nation/wp/2017/10/12/u-s-withdraws-from-unesco-the-u-n-s-cultural-organization-citing-anti-israel-bias/>
- Russel, R. y Tokatlian, J. (2009). Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 85-86, 211-249.
- Russell, R (2021). China y Estados Unidos: competencia inevitable en un orden "bipolar no polarizado". *Revista de Investigación en Política Exterior Argentina* 1(1), 12-22.
- Salazar Paiva, J. F. (2017). *A través de los mapas: la cartografía y los mapas culturales como herramienta de la promoción cultural del Perú en el exterior* [Tesis de maestría, Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar]. Repositorio institucional – Academia Diplomática del Perú.
- Sandoval Zegarra, F. D. (2019). *La Cuarta Revolución Industrial en el marco de la competencia entre China y Estados Unidos por la hegemonía. Una propuesta para la Política Exterior del Perú* [Academia Diplomática del Perú]. <http://repositorio.adp.edu.pe/handle/ADP/124>
- Schmidt, E. (2023, 16 de mayo). *To Compete With China on Tech, America Needs to Fix Its Immigration System*. Foreign Affairs.

Smith, M. (2003). *UNESCO: A Guide to the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*. ABC-CLIO.

Šopova, J. (2011). *La UNESCO y el CERN: historia de una cooperación*. El Correo de la UNESCO. <https://es.unesco.org/courier/january-march-2011/unesco-y-cern-historia-cooperacion>

Sotomayor, A. C. (2021). Realismo. En T. Legler, A. Santa Cruz y L. Zamudio (Eds.) *Introducción a las Relaciones Internacionales* (pp. 14-23). Universidad Iberoamericana.

The Editorial Board (2017, 13 de octubre). Withdrawing from UNESCO further isolates the U.S. and risks undercutting international influence [Editorial]. *Los Angeles Times*. <https://www.latimes.com/opinion/editorials/la-ed-trump-united-nations-unesco-20171012-story.html>

UNESCO. (1945). "Constitution of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization". [\[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pdfs/0000000387538spa.pdf\]](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pdfs/0000000387538spa.pdf)

UNESCO (1972a). *Contribuciones de los Estados miembros: recaudación de las contribuciones*. UNESCO.  
[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000001453\\_spa?posInSet=9&queryId=849a0082-3bad-4f84-9942-82f51c596554](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000001453_spa?posInSet=9&queryId=849a0082-3bad-4f84-9942-82f51c596554)

UNESCO (1972b). *Records of the General Conference: Seventeenth Session* (Volumen 1). UNESCO

UNESCO (1974). *Contribuciones de los Estados miembros: recaudación de las contribuciones*. UNESCO.  
[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000012261\\_spa?posInSet=8&queryId=849a0082-3bad-4f84-9942-82f51c596554](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000012261_spa?posInSet=8&queryId=849a0082-3bad-4f84-9942-82f51c596554)

UNESCO (1976). *Contribuciones de los Estados Miembros: escala de contribuciones*. UNESCO.

[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000022869\\_spa?posInSet=71&queryId=80cc4bc1-afa5-4a35-b824-2478d24c36ac](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000022869_spa?posInSet=71&queryId=80cc4bc1-afa5-4a35-b824-2478d24c36ac)

UNESCO (1978). *Contribuciones de los Estados miembros: recaudación de las contribuciones*. UNESCO.

[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000028976\\_spa?posInSet=6&queryId=849a0082-3bad-4f84-9942-82f51c596554](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000028976_spa?posInSet=6&queryId=849a0082-3bad-4f84-9942-82f51c596554)

UNESCO (1980). *Contribuciones de los Estados Miembros: recaudación de las contribuciones*. UNESCO.

[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000041817\\_spa?posInSet=79&queryId=80cc4bc1-afa5-4a35-b824-2478d24c36ac](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000041817_spa?posInSet=79&queryId=80cc4bc1-afa5-4a35-b824-2478d24c36ac)

UNESCO (1983). *Contribuciones de los Estados miembros: recaudación de las contribuciones*. UNESCO.

[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000057600\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000057600_spa)

UNESCO (1985). *Escala de contribuciones de los Estados Miembros*. UNESCO.

[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000065309\\_spa?posInSet=69&queryId=80cc4bc1-afa5-4a35-b824-2478d24c36ac](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000065309_spa?posInSet=69&queryId=80cc4bc1-afa5-4a35-b824-2478d24c36ac)

UNESCO (1987). *Escala de contribuciones de los Estados Miembros*. UNESCO.

[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000075234\\_spa?posInSet=67&queryId=80cc4bc1-afa5-4a35-b824-2478d24c36ac](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000075234_spa?posInSet=67&queryId=80cc4bc1-afa5-4a35-b824-2478d24c36ac)

UNESCO (1989). *Recaudación de las contribuciones de los Estados miembros*. UNESCO.

[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000083946\\_spa?posInSet=13&queryId=4a9fa314-76fe-4b2a-a56e-efa7130d9182](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000083946_spa?posInSet=13&queryId=4a9fa314-76fe-4b2a-a56e-efa7130d9182)

UNESCO (1991). *Escala de contribuciones de los Estados miembros*. UNESCO.

[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000089385\\_spa?posInSet=1&queryId=4a9fa314-76fe-4b2a-a56e-efa7130d9182](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000089385_spa?posInSet=1&queryId=4a9fa314-76fe-4b2a-a56e-efa7130d9182)

UNESCO (1993). *Escala de contribuciones de los Estados miembros*. UNESCO.

[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000095477\\_spa?posInSet=2&queryId=4a9fa314-76fe-4b2a-a56e-efa7130d9182](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000095477_spa?posInSet=2&queryId=4a9fa314-76fe-4b2a-a56e-efa7130d9182)

UNESCO (1995a). *Escala de contribuciones de los Estados miembros*. UNESCO.  
[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000101413\\_spa?posInSet=3&qqueryId=4a9fa314-76fe-4b2a-a56e-efa7130d9182](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000101413_spa?posInSet=3&qqueryId=4a9fa314-76fe-4b2a-a56e-efa7130d9182)

UNESCO (1995b). *UNESCO 1945-1995: A Fact Sheet*. UNESCO.  
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000101118>

UNESCO (1997). *Escala de contribuciones de los Estados miembros*. UNESCO.  
[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000109926\\_spa?posInSet=4&qqueryId=4a9fa314-76fe-4b2a-a56e-efa7130d9182](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000109926_spa?posInSet=4&qqueryId=4a9fa314-76fe-4b2a-a56e-efa7130d9182)

UNESCO (1999). *Escala y moneda de pago de las contribuciones de los Estados miembros*. UNESCO.  
[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000117024\\_spa?posInSet=41&qqueryId=4a9fa314-76fe-4b2a-a56e-efa7130d9182](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000117024_spa?posInSet=41&qqueryId=4a9fa314-76fe-4b2a-a56e-efa7130d9182)

UNESCO (2001). *Escala y moneda de pago de las contribuciones de los Estados miembros*. UNESCO.  
[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000123453\\_spa?posInSet=39&qqueryId=4a9fa314-76fe-4b2a-a56e-efa7130d9182](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000123453_spa?posInSet=39&qqueryId=4a9fa314-76fe-4b2a-a56e-efa7130d9182)

UNESCO (2003). *Recaudación de las contribuciones de los Estados Miembros*. UNESCO.  
[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000131016\\_spa?posInSet=19&qqueryId=80cc4bc1-afa5-4a35-b824-2478d24c36ac](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000131016_spa?posInSet=19&qqueryId=80cc4bc1-afa5-4a35-b824-2478d24c36ac)

UNESCO (2005). *Recaudación de las contribuciones de los Estados Miembros*. UNESCO.  
[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000140264\\_spa?posInSet=21&qqueryId=80cc4bc1-afa5-4a35-b824-2478d24c36ac](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000140264_spa?posInSet=21&qqueryId=80cc4bc1-afa5-4a35-b824-2478d24c36ac)

UNESCO (2007). *Recaudación de las contribuciones de los Estados miembros*. UNESCO.  
[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000152833\\_spa?posInSet=16&qqueryId=80cc4bc1-afa5-4a35-b824-2478d24c36ac](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000152833_spa?posInSet=16&qqueryId=80cc4bc1-afa5-4a35-b824-2478d24c36ac)



UNESCO (2009a). *UNESCO: Its Purpose and Its Philosophy*.  
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000150736>

UNESCO (2009b). *Recaudación de las contribuciones de los Estados miembros*.  
UNESCO.  
[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000183497\\_spa?posInSet=18&queryId=80cc4bc1-afa5-4a35-b824-2478d24c36ac](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000183497_spa?posInSet=18&queryId=80cc4bc1-afa5-4a35-b824-2478d24c36ac)

UNESCO (2011). *Recaudación de las contribuciones de los Estados miembros*.  
UNESCO.  
[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000210825\\_spa?posInSet=15&queryId=80cc4bc1-afa5-4a35-b824-2478d24c36ac](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000210825_spa?posInSet=15&queryId=80cc4bc1-afa5-4a35-b824-2478d24c36ac)

UNESCO (2013). *Recaudación de las contribuciones de los Estados miembros*.  
UNESCO.  
[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000222689\\_spa?posInSet=12&queryId=80cc4bc1-afa5-4a35-b824-2478d24c36ac](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000222689_spa?posInSet=12&queryId=80cc4bc1-afa5-4a35-b824-2478d24c36ac)

UNESCO (2015). *Recaudación de las contribuciones de los Estados miembros*.  
UNESCO.  
[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000234673\\_spa?posInSet=9&queryId=80cc4bc1-afa5-4a35-b824-2478d24c36ac](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000234673_spa?posInSet=9&queryId=80cc4bc1-afa5-4a35-b824-2478d24c36ac)

UNESCO. (2016). *UNESCO for a Sustainable Future: The Role of Education, Science, and Culture*.  
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245338>

UNESCO (2017). *Recaudación de las contribuciones de los Estados Miembros*.  
UNESCO.  
[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000259248\\_spa?posInSet=7&queryId=15dccc46-5730-43fe-ad06-6294f37d475b](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000259248_spa?posInSet=7&queryId=15dccc46-5730-43fe-ad06-6294f37d475b)

UNESCO (2018a). *Consideration and adoption of the Draft Programme and budget for 2018-2019: Impact of membership withdrawal of the United States of America*. UNESCO.  
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000259770>

UNESCO (2018b). *Deputy Director General*. UNESCO.

<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000261825>

UNESCO (2019). *Recaudación de las contribuciones de los Estados Miembros*. UNESCO.

[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000370948\\_spa?posInSet=11&queryId=80cc4bc1-afa5-4a35-b824-2478d24c36ac](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000370948_spa?posInSet=11&queryId=80cc4bc1-afa5-4a35-b824-2478d24c36ac)

UNESCO (2020a). *Aplicación de la decisión 209/EX relativa a la Oficina Internacional de Educación de la UNESCO (OIE), Parte II*. UNESCO.

[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374688\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374688_spa)

UNESCO (2020b). *Decisiones adoptadas por el Consejo Ejecutivo en su 209a reunión*. UNESCO.

[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373889\\_spa.nameddest=12](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373889_spa.nameddest=12)

UNESCO (2020c). *Decisiones adoptadas por el Consejo Ejecutivo en su 210a reunión*. UNESCO.

[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375642\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375642_spa)

UNESCO (2020d). *El futuro de la Oficina Internacional de Educación (OIE)*. UNESCO.

[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373189\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373189_spa)

UNESCO (2021a). *Aplicación de la decisión 209 EX/12 relativa a la Oficina Internacional de Educación de la UNESCO (OIE), Parte II*. UNESCO.

[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375784\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375784_spa)

UNESCO (2021b). *Basic Texts of the 1972 World Heritage Convention*. UNESCO.

UNESCO (2021c). *Decisiones adoptadas por el Consejo Ejecutivo en su 211a reunión*. UNESCO.

[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377290\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377290_spa)

UNESCO (2021d). *Recaudación de las contribuciones de los Estados Miembros*. UNESCO.

[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379086\\_spa?posInSet=20&queryId=80cc4bc1-afa5-4a35-b824-2478d24c36ac](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379086_spa?posInSet=20&queryId=80cc4bc1-afa5-4a35-b824-2478d24c36ac)

UNESCO (2022a). *Aplicación de las decisiones adoptadas por el Consejo Ejecutivo y de las resoluciones aprobadas por la Conferencia General en sus reuniones anteriores, Parte IV: Asuntos relativos a los recursos humanos, C. Informe sobre la distribución geográfica y el equilibrio de género en el personal de la Secretaría y sobre las medidas adoptadas.* UNESCO.

[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000382467\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000382467_spa)

UNESCO (2022b). *Recaudación de las contribuciones de los Estados Miembros.* UNESCO.

[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000382893\\_spa?posInSet=26&queryId=80cc4bc1-afa5-4a35-b824-2478d24c36ac](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000382893_spa?posInSet=26&queryId=80cc4bc1-afa5-4a35-b824-2478d24c36ac)

UNESCO (2023a). *Contribuciones de los Estados Miembros.* UNESCO.

[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000387039\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000387039_spa)

UNESCO (2023b, 12 de junio). *Estados Unidos anuncia su intención de reincorporarse a la UNESCO en julio* [Comunicado de prensa]. <https://www.unesco.org/es/articulos/estados-unidos-anuncia-su-intencion-de-reincorporarse-la-unesco-en-julio>

UNESCO (2023c). *Friday 10 November 2023, afternoon – General Policy Debate, 42nd session of the General Conference* [video].

<https://www.youtube.com/watch?v=CM0oYycd7Qo&t=9970s>

UNESCO (2023d). *Friday 10 November 2023, morning – General Policy Debate, 42nd session of the General Conference* [video].

<https://www.youtube.com/watch?v=W0AfeWFAQU4&t=11017s>

UNESCO (2023e). *Proyecto de resolución referido a los asuntos financieros relacionados con el regreso de los Estados Unidos de América a la Organización en calidad de Estado Miembro, sobre la base de la carta de los Estados Unidos de América presentada por la Directora General de la*

UNESCO a los Estados Miembros el 12 de junio de 2023. UNESCO.  
[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000385835\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000385835_spa)

UNESCO (2023f). *Wednesday 8 November 2023, morning – General Policy Debate, 42nd session of the General Conference* [video].  
<https://www.youtube.com/watch?v=HsTpScZH0CA&t=12324s>

Wagner, A. (2021). *Informe de transferencia de gestión del titular del pliego por término del mandato del Presidente de la República. Anexo 1B: Ministerio de Relaciones Exteriores*. Contraloría General de la República.  
<https://transparencia.rree.gob.pe/index.php/13-transferencia-de-gestion-ministerial/13-7-transferencia-de-gestion-de-canciller-allan-wagner-tizon-a-canciller-hector-bejar-rivera/18124-transferencia-de-gestion-pliego-mre/file>

Wang, H. (2023, 12 de mayo). *As US-China rivalry heats up, soft power competition need not be a zero-sum game*. South China Morning Post.  
[https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3219978/us-china-rivalry-heats-soft-power-competition-need-not-be-zero-sum-game?campaign=3219978&module=perpetual\\_scroll\\_0&pgtype=article](https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3219978/us-china-rivalry-heats-soft-power-competition-need-not-be-zero-sum-game?campaign=3219978&module=perpetual_scroll_0&pgtype=article)

Waxman, O. (2017, 12 de octubre). *The U.S. has left UNESCO before. Here's why*. TIME. <https://time.com/4980034/unesco-trump-us-leaving-history/>

Wei, C. (2016). The Efficiency of China's Public Policy. *The Chinese Journal of International Politics*, 9(4), 399-434.  
<https://academic.oup.com/cjip/article-abstract/9/4/399/2528287>

Winkler, S. C. (2023). Strategic Competition and US-China Relations: A Conceptual Analysis. *The Chinese Journal of International Politics*, 16(3), 333-356.

Wu, C. (2023). Decoding US-China Strategic Competition: Comparative Leverages and Issue Selection. *The Chinese Journal of International Politics*, 16(1), 31-60.

Xi, J. (2019, 27 de setiembre). *Heighten a Sense of Chinese Identity* [Discurso grabado]. Xi Jinping: The Governance of China.

<https://www.neac.gov.cn/seac/c103372/202201/1156521.shtml>

Xiao, H. (2019). Ancient Civilisations Forum with the Belt and Road Initiative. En Fang, C., & Nolan, P. (Eds.), *Routledge Handbook of the Belt and Road* (pp. 430-434). Routledge.

Zou, S. (2018, 7 de diciembre). *UNESCO seeking to increase Chinese staff*. China Daily.

<https://www.chinadailyhk.com/articles/228/186/247/1544156865146.html>

## ANEXO

### Matriz metodológica (Investigación Cualitativa)

**Título:** La competencia estratégica entre Estados Unidos y China en el marco de la UNESCO: Perspectivas y oportunidades para la política exterior peruana.

<u>Problema</u>	<u>Objetivos</u>	<u>Categorías</u>	<u>Subcategorías</u>	<u>Metodología</u>	<u>Informantes / Muestra</u>	<u>Técnicas e instrumentos</u>
<p><b>General:</b> ¿Qué posición estratégica podría adoptar la política exterior peruana frente a la competencia estratégica entre China y Estados Unidos en el marco de la UNESCO?</p>	<p><b>General:</b> Analizar los lineamientos estratégicos que podría adoptar la política exterior peruana frente a la competencia estratégica entre China y Estados Unidos en el marco de la UNESCO.</p>	<p>Competencia estratégica multinivel entre Estados Unidos y China</p>	<p>Dinámica de competencia multinivel entre Estados Unidos y China</p> <p>Vinculación de Estados Unidos con UNESCO</p> <p>Vinculación de China con UNESCO</p> <p>Competencia estratégica entre Estados Unidos y China en el marco de la UNESCO</p>	<p>Enfoque: Cualitativo</p> <p>Tipo de Investigación: Básica</p> <p>Nivel: Descriptivo</p> <p>Diseño: Análisis documental</p>	<p>Lineamientos de Política Exterior de Estados Unidos, China y el Perú</p> <p>Estatuto y documentos emitidos por el Comité del Patrimonio Mundial</p> <p>Estatuto y documentos emitidos por la Organización de las Naciones</p>	<p>Revisión documental (matrices de análisis)</p> <p>Entrevistas abiertas</p>

<p><b>Específicos:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Cuál ha sido la dinámica que Estados Unidos y China han tenido con la UNESCO desde su creación en su búsqueda de alcanzar sus intereses nacionales?</li> <li>2. ¿De qué manera se manifiesta la competencia estratégica entre Estados Unidos y China a través de las instituciones financieras internacionales con América Latina?</li> <li>3. ¿Cuáles son las perspectivas y oportunidades que la competencia financiera internacional entre Estados Unidos y China representa para la política exterior</li> </ol>	<p><b>Específicos:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Comprender la dinámica que Estados Unidos y China han tenido con la UNESCO desde su creación en su búsqueda de alcanzar sus intereses nacionales.</li> <li>2. Explicar la competencia entre Estados Unidos y China en Latinoamérica en el ámbito financiero internacional.</li> <li>3. Analizar las perspectivas y oportunidades que la competencia financiera internacional entre Estados Unidos y China representa</li> </ol>	<p>Perspectivas y oportunidades para la política exterior peruana</p>	<p>Oportunidades y riesgos de la competencia entre Estados Unidos y China en el marco de la UNESCO.</p> <p>Posicionamiento de la política exterior peruana ante la competencia entre Estados Unidos y China en el marco de la UNESCO</p>		<p>Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)</p> <p>Textos académicos.</p> <p>Embajadora Ana Marina Alvarado</p> <p>Ministro Raúl Hidalgo</p> <p>Ministro Consejero Ramiro Silva (Misión ante la UNESCO)</p> <p>Primer Secretario Sebastián García Marengo</p> <p>Segunda Secretaria</p>	
--	--	---	--	--	---	--

peruana?	para la política exterior peruana.				Verónica Miyagusuku (Misión ante la UNESCO)  Primer Secretario Romeld Bustamante	
----------	------------------------------------	--	--	--	--	--