

Pasado y presente de la cooperación internacional:

una perspectiva crítica desde las teorías del sistema mundo

Sara Caria
Isabella Giunta
Coordinadoras



Pasado y presente de la cooperación internacional: una perspectiva crítica desde las teorías del sistema mundo

Sara Caria
Isabella Giunta
Coordinadoras

327.17
C1174p

Cabrera García, Ada Celsa

Pasado y presente de la cooperación internacional: una perspectiva crítica desde las teorías del sistema mundo / autores; Cabrera García, Ada Celsa; Corrado, Alessandra; Vitale, Annamaria; Buscema, Carmelo; Crivelli Minutti, Eduardo; Vadell, Javier; Lo Brutto, Giuseppe; Giunta, Isabella; Conti, Mauro; Domínguez, Rafael; Caria, Sara; Coordinadoras Caria, Saria y Giunta, Isabella.— 1.ª Ed. — Quito: Editorial IAEN, 2020.

318 p.; 15 x 21 cm

ISBN electrónico: 978-9942-29-049-6

1. Cooperación Internacional
2. Gobierno
3. Cooperación China (Sugerido)
4. Globalización neoliberal (Sugerido)
5. Cooperación Internacional-América Latina
6. Gobernanza
7. Migración e Inmigración
8. Agricultura
9. Desarrollo Rural
10. Desarrollo Sostenible
11. China
12. América Latina. I. TÍTULO

Este libro cumplió un proceso de revisión por pares (*peer review*) externo doble ciego.

**Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)
Escuelas de Relaciones Internacionales
y de Economía Pública y Sectores Estratégicos**

Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.

Tel.: (593 2) 382 9900

Quito, Ecuador

www.iaen.edu.ec

Información: editorial@iaen.edu.ec

Dirección editorial: Bolívar Lucio Naranjo

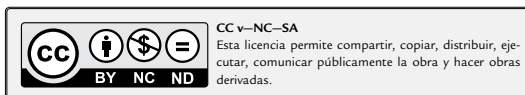
Coordinación de arbitraje científico: Javier Monroy Díaz

Corrección de estilo: David Chocair Herrera

Diseño de portada e interiores: Gabriel Cisneros Venegas

Foto portada: Julio Broca, ICSyH-BUAP

© IAEN, 2020



Índice

Sobre las autoras y los autores	9
Presentación	15
Introducción	17

PRIMERA PARTE

Transiciones hegemónicas y cooperación internacional: ¿un nuevo rol para el Sur?

La cooperación internacional: entre caos y el gobierno del mundo..	29
<i>Carmelo Buscema</i>	
1. Introducción	29
2. La cooperación internacional dentro de la reciente historia del sistema mundo.....	30
3. Geometría y mecánica de los ciclos hegemónicos de acumulación	44
4. Conclusiones	56
5. Referencias bibliográficas	58
La anomalía del ascenso chino en la lectura de Giovanni Arrighi.....	59
<i>Annamaria Vitale</i>	
1. Introducción.....	59
2. De la sorpresa intersticial a la anomalía como desviación sistémica .	59
3. El desplazamiento: hacia el Asia oriental.....	62
4. Más allá del Consenso de Beijing: el sueño poscolonial de China ..	69
5. ¿Una nueva Bandung?	73
6. Conclusiones.....	83
7. Referencias bibliográficas	84
Aproximaciones al régimen internacional de cooperación de China mediante el análisis de sistema mundo	93
<i>Ada Cabrera García y Giuseppe Lo Brutto</i>	
1. Introducción.....	93
2. Entender la cooperación a partir de las teorías del sistema mundo.	94

3. Pasado y presente de la cooperación: hacia una nueva cooperación china para la transformación estructural	100
4. Conclusiones	108
5. Referencias bibliográficas	111

Globalización e interconectividad en sistema mundial moderno: transformaciones globales, <i>Belt & Road Initiative</i> y sistema sino-céntrico.....	117
<i>Javier Vadell</i>	

1. Introducción	117
2. Globalización neoliberal frente a globalización instituida.....	119
3. Liberalismo con características chinas: ¿el sueño chino?	130
4. Conclusiones	132
5. Referencias bibliográficas	134

Fundamentos para una teoría crítica de la cooperación internacional: el aporte de Samir Amin	139
<i>Rafael Domínguez</i>	

1. Introducción.....	139
2. Cooperación internacional ¿para el desarrollo?.....	141
3. Desconexión para la interconexión de la periferia	157
4. Conclusiones	167
5. Referencias bibliográficas	170

SEGUNDA PARTE

Transformaciones en el sistema de cooperación internacional y perspectivas para América Latina

Gobernanza de migraciones, desarrollo y cooperación	177
<i>Alessandra Corrado</i>	
1. Introducción.....	177
2. Migración y división de trabajo, <i>enclosures</i> y desplazamiento	179
3. Migración y cooperación internacional	182
4. Control de las fronteras y trabajo barato	188
5. Conclusiones	191
6. Referencias bibliográficas	192

Regímenes alimentarios, corporaciones y cooperación internacional en los tiempos de la Agenda 2030	199
<i>Isabella Giunta</i>	
1. Introducción.....	199
2. Transformaciones de los regímenes alimentarios y la cooperación internacional.....	200
3. Orden del discurso: las empresas como protagonistas del desarrollo..	206
4. Desde <i>Business As Usual</i> hacia <i>Business 2030</i>	208
5. Cadenas de valor, negocios inclusivos y deuda como “cadenas”....	215
6. Fundaciones filantropistas y agendas de desarrollo agrícola .	217
7. Conclusiones	220
8. Referencias bibliográficas	221
Gobernanza mundial de la agricultura y el desarrollo rural	225
<i>Mauro Conti</i>	
1. Introducción.....	225
2. Un espacio dicotómico en la gobernanza mundial de la agricultura....	227
3. Cambio climático y agricultura familiar: redefinición de la dicotomía en la gobernanza de la agricultura	236
4. Respuesta del sector transnacional de las semillas.....	243
5. Conflicto en curso en la frontera agroecológica.....	251
6. Conclusiones.....	256
7. Referencias bibliográficas	258
Las agendas de cooperación internacional como instrumento de promoción internacional: perspectivas para América Latina.....	263
<i>Sara Caria</i>	
1. Introducción.....	263
2. Transición hegemónica, orden internacional y cooperación internacional	266
3. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible: la Agenda 2030	270
4. La agenda de Cooperación Sur-Sur.....	273
5. Cooperación internacional para el cambio estructural.....	279
6. Conclusiones	286
7. Referencias bibliográficas	288

Perspectivas para América Latina en el caos y orden del sistema mundo moderno.....	293
<i>Eduardo Crivelli</i>	
1. Introducción	293
2. Caos y orden en el sistema mundo moderno	295
3. América Latina en el caos y orden sistémicos.....	301
4. Perspectivas latinoamericanas en el caos sistémico	306
5. Conclusiones	314
6. Referencias bibliográficas	316

Sobre las autoras y los autores

Ada Celsa Cabrera García

Licenciada en Economía, maestra en Economía y doctora en Sociología por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Sus intereses de investigación se concentran en el régimen de control migratorio global, las luchas de migrantes y los procesos de reconfiguración hegemónica. Es integrante del Cuerpo Académico Análisis Económico, del Grupo de Investigación en Cooperación Sur-Sur e Integraciones Regionales de Reedes e integrante del Grupo de Investigación World Socioeconomic Processes. Entre sus publicaciones recientes se encuentra el libro *Migraciones Internacionales en el Siglo XXI. Un análisis desde una perspectiva crítica* (ICSyH-BUAP; Universidad de San Buenaventura; Editorial Uniautónoma; 2019). Es además coautora de varios artículos, entre los cuales destacan “América Latina en el marco de la reconfiguración hegemónica mundial: el avance estratégico de China en la región en el siglo XXI” (Estudios internacionales, 2019); “Luchando contra la “disponibilidad. La política cotidiana de comunidades migrantes en Arizona” (Odisea, 2018). Actualmente es profesora-investigadora de tiempo completo en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Alessandra Corrado

Alessandra Corrado (Ph. D.) es profesora asociada de Sociología del Medio Ambiente y del Territorio en el Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Università della Calabria (Italia), donde coordina la Maestría en Ciencias para el Desarrollo y la Cooperación. Integrante del Comité de Dirección del Programa de Doctorado en “Política, Cultura, Desarrollo” y del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural. miembro de la Red Española de Estudios del Desarrollo (Reedes) del grupo de investigación “Europa meridional y mediterránea: cambio social, desafíos y oportunidades” de la Sociedad Europea de Sociología

Rural (ESRS). Es coeditora de la serie de libros *Sviluppo e Territori* (Rosenberg & Sellier, Turín), e integrante del comité editorial internacional de la serie de libros *Agrarian Change and Peasant Studies- Initiative in Critical Agrarian Studies* (ICAS), del consejo de redacción de las revistas: *Sociologia Urbana e Rurale*, *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, *Relaciones Internacionales*. Sus intereses de investigación incluyen desarrollo rural, cambio agrario, migraciones internacionales, trabajo en la agricultura, recursos naturales y sistemas agroalimentarios. Ha publicado varios ensayos y artículos científicos y coeditado el volumen *Migración y agricultura. Movilidad y cambio en la zona del Mediterráneo* (Routledge, 2016).

Annamaria Vitale

Licenciada en Ciencias Económicas y Sociales en la Università della Calabria, obtuvo un doctorado en Sociología en la Universidad de Catania y una maestría en Estudios del Desarrollo en la Escuela de Estudios Orientales y Africanos de Londres. Profesora asociada en la Università della Calabria, sus principales intereses de investigación se centran en desarrollo y geopolítica, desarrollo rural, movimientos sociales, migración internacional. Es integrante del grupo de investigación sobre desarrollo rural de la Universidad de Calabria. Se ocupó de la sociología de la comunidad (*Teorie della Comunità*, Carocci, 2002) y editó la publicación de las conferencias que Andre Gunder Frank dio en la Universidad de Calabria (*Per una storia orizzontale della globalizzazione. Sette lezioni di Andre Gunder Frank*, Rubbettino, 2004). Actualmente se ocupa de redes alimentarias alternativas.

Carmelo Buscema

Es Ph. D. y profesor asistente Sénior de Sociología Política en la Università della Calabria (Italia), integrante del Claustro Docente del Doctorado en Política, Cultura y Desarrollo de la Università della Calabria (Italia) e integrante del Laboratorio de investigación “Alimentación, Trabajo, Migración y Desarrollo” de la Universidad de Calabria (Italia). Ha realizado actividades de investigación, estudio y trabajo de campo en

muchos países, y ha publicado varios ensayos sobre migraciones internacionales, capitalismo, cooperación y desarrollo, nuevas TIC, geopolítica, conflictos sociales. Su último libro se titula: *Contro il suicidio, contro il terrore. Saggio sul neoliberalismo letale* (Mimesis).

Eduardo Crivelli Minutti

Maestro en Sociología y estudiante del doctorado en Sociología en el Instituto de Ciencias Sociales “Alfonso Vález Pliego” de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. Las áreas de interés en sus investigaciones son la sociología política y del desarrollo, las teorías de las relaciones Internacionales y la política mundial contemporánea. Es secretario de la Coordinación del Grupo en Investigación en Cooperación Sur-Sur e integraciones regionales de la Red Española de Estudios del Desarrollo y miembro del World Socioeconomic Processes Grupo de Internacionalización de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Entre sus publicaciones se mencionan: Crivelli, E. y Lo Brutto, G. (2019). Las relaciones entre China y América Latina en la segunda década del siglo XXI, *Cuadernos del CEL*, 7(4), pp. 56-73; Crivelli, E. y Lo Brutto G. (2020). La cooperación de China en América Latina: tensiones en la protección del medio ambiente y los recursos naturales. En Y. Trapága (Coord.) *América Latina y el Caribe-China, Recursos naturales y medio ambiente 2019*. México: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, 39-56. Es profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México.

Javier Vadell

Doctor en Ciencias Sociales en la Universidade Estadual de Campinas. Profesor asociado de la Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais y coordinador del Posgrado en Relaciones Internacionales de la misma Universidad. Profesor visitante de las Universidades: UNR de Argentina, BUAP de México y Jiaxing en China. Líder del Grupo de Investigación sobre las Potencias Medias. Becario de Productividad por el CNPq, nivel 2. Editor jefe del periódico *Estudos Internacionais*.

Giuseppe Lo Brutto

Doctor en Economía Política del Desarrollo, Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. Tiene una maestría en Desarrollo Económico y Cooperación Internacional, Universidad de Murcia, España. Licenciado en Relaciones Internacionales, Università degli Studi di Milano, Italia. Sus áreas de interés investigativo son la sociología política y del desarrollo, la Cooperación Sur-Sur y las Integraciones regionales. Es coordinador del Grupo en Investigación en Cooperación Sur-Sur e integraciones regionales de la Red Española de Estudios del Desarrollo, miembro del World Socioeconomic Processes, Grupo de Internacionalización de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y del Sistema Nacional de Investigadores de México, nivel I. Entre sus más recientes publicaciones se encuentra el libro Domínguez, R., Lo Brutto, G. y Surasky J. (Eds.) (2019). *La constelación del Sur: lecturas histórico-críticas de la cooperación Sur-Sur*, México-BUAP-UC ,y varios artículos, como: Vadell, J.; Lo Brutto, G. y Leite A. (2020). The Chinese South-South development cooperation: an assessment of its structural transformation, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2(63), pp. 2-22. Es profesor de tiempo completo en el Posgrado en Sociología, en el Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades “Alfonso Vález Pliego”, México.

Isabella Giunta

Doctora en Conocimiento e Innovación para el Desarrollo (Università della Calabria, Italia) y licenciada en Antropología Social (Università La Sapienza, Italia). Tiene además un Diploma de Posgrado en Participación Política, Gestión y Desarrollo en el ámbito local (Universidad de Valencia, España). Es profesora agregada II en el Instituto de Altos Estudios Nacionales (Ecuador) y es integrante del Centro Studi per lo Sviluppo Rurale (Unical, Italia), de la Red Española de Estudios del Desarrollo (Reedes) y *visiting professor* de la Cátedra Coiba (Unican, España). Con amplia experiencia en proyectos de investigación y desarrollo en América Latina, sus intereses de investigación giran en torno a la sociología rural, la geografía económica, los estudios agrarios críticos, la cooperación internacional y

el desarrollo. Ha publicado artículos como: Crecimiento económico inclusivo en la Agenda 2030: un análisis crítico (*Revista Iberoamericana de Estudios del Desarrollo*, 2019), Soberanía alimentaria entre derechos del buen vivir y políticas agrarias en Ecuador (*Theomai*, 2018), La Campagna Popolare per l'Agricoltura Contadina (*Agriregionieuropa*, 2016) y Soberanía alimentaria en Ecuador: luchas campesinas y el desafío de la institucionalización (*Journal of Peasant Studies*, 2014). Es autora del libro *La vía campesina para la soberanía alimentaria* (IAEN, 2018) y cocoordinadora de *Posterremoto, gestión de riesgos y cooperación internacional: Ecuador* (PNUD-IAEN, 2017).

Mauro Conti

Mauro Conti fue presidente del Centro Internazionale Crocevia y encargado de la Secretaría del Comité Internacional de Planificación para la Soberanía Alimentaria durante diez años. Es licenciado en Economía por la Università di Roma La Sapienza, tiene un máster en economía y finanzas por la Universidad Internacional de Venecia (VIU) y un doctorado por la Università della Calabria en colaboración con la Universidad Erasmus de Rotterdam-Instituto Internacional de Estudios Sociales. Los principales temas de investigación son los ciclos hegemónicos de la acumulación de capital en la teoría del sistema mundo, la gobernanza mundial de la agricultura y los recursos naturales, los movimientos agrícolas transnacionales y la transición agroecológica. Actualmente es revisor del *Journal of Peasant Studies*. Ha publicado para *Meridiana*, *Right to Food Watch*, *AgriregioniEuropa* y *Perspectives rurales*. Actualmente es beneficiario de una beca de investigación postdoctoral en la Università della Calabria y consultor de la FAO sobre agricultura familiar.

Rafael Domínguez

Doctor en Historia Económica por la Universidad de Cantabria, en la que dirige el Grupo de Investigación en Desarrollo Humano y Cooperación Internacional (Cátedra Coiba). También coordina el Grupo de Investigación en Cooperación Sur-Sur e Integraciones Regionales Estratégicas de la Red Española de Estudios del Desarrollo. Es integrante del comité editorial de las siguientes revistas: *Revista*

Iberoamericana de Estudios del Desarrollo, Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo y Revista Integración y Cooperación Internacional. Entre sus últimas publicaciones destacan los siguientes libros colectivos: *Recursos naturales, medio ambiente y sostenibilidad. 70 años de pensamiento de la Cepal*, Cepal, Santiago de Chile, 2019; *La constelación del Sur: lecturas histórico-críticas de la Cooperación Sur-Sur*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria, Puebla, 2019; *Historia de la Cooperación Internacional desde una perspectiva crítica*. Cartagena de Indias, Universidad de San Buenaventura, 2017; y *Nada dura para siempre. Neo-extractivismo tras el boom de las materias primas*. Universidad Andina Simón Bolívar y Universität Kassel, Quito, 2016. Actualmente es catedrático de Historia e Instituciones Económicas del Departamento de Economía de la Universidad de Cantabria y Profesor del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Salamanca.

Sara Caria

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Salamanca (línea de investigación en Economía Aplicada). Tiene una maestría en Cooperación Internacional y Desarrollo por la Universidad de Pavía y una vasta experiencia en diseño y evaluación de proyectos y programas de desarrollo. Actualmente es docente-investigadora titular de la cátedra de macroeconomía del Centro de Economía Pública y Sectores Estratégicos del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador. También es investigadora invitada en la Escuela Normal Superior, sede Florencia, Clases Político-Sociales. Sus intereses de investigación son la economía del desarrollo, en particular la transformación productiva, desigualdad y economía ecológica. Es miembro de la Red Española de Estudios del Desarrollo (Reedes). Sus publicaciones recientes incluyen el libro *La economía ecuatoriana en la encrucijada: balance de una década polémica* (IAEN, 2019) y varios artículos sobre los escenarios de diversificación productiva en Ecuador y desarrollo en América Latina.

Presentación

EL PRESENTE LIBRO es una compilación de ensayos que, en su conjunto, proponen un debate crítico de la cooperación internacional. De un lado, destaca la construcción argumentativa y justificativa de propuestas construidas en una dimensión viva o de cambio, como ocurre en las transiciones hegemónicas, entre lo que representaba el orden mundial de posguerra frente a los actuales cambios con la presencia en el escenario internacional de nuevos actores hegemónicos, como China y la India. En la actualidad, estos actores intervienen en sus dimensiones estatales y corporativas, aspecto que permite identificar nuevas incidencias y equilibrios en las relaciones entre los Estados y de estos con las organizaciones empresariales, elementos de estudio para cuestionar el rol del Sur Global frente a las posturas hegemónicas tradicionales y nuevas. De otro lado, revisa las transformaciones del sistema de cooperación internacional desde la perspectiva de América Latina.

Algo que hay que destacar de la obra es el trabajo en red, en el que está presente la colaboración interinstitucional de centros de investigación de prestigiosas universidades; se trata de una obra colectiva en la que sus autores y autoras no solo demuestran colaboración sino organización. El trabajo es pertinente y bien logrado desde lo metodológico. Se trata de una investigación que cuenta con una rica estructura teórica y un enfoque interdisciplinario sobre las complejas transformaciones del sistema de cooperación internacional. De ahí que la obra, en su conjunto, sugiere un punto de vista crítico, un posicionamiento teórico y geográfico y constituye una respuesta a las complejas relaciones internacionales desde el Sur.

En esta rigurosa y apasionada discusión sobre los problemas y transiciones contemporáneas de las relaciones internacionales a las que puede aspirar el Sur Global, el libro trata temas sensibles a las condiciones de dignidad humana, tales como la situación agroalimentaria, las agendas de desarrollo y las oportunidades que un cambio como la transición pueden brindar a América Latina.

En términos institucionales, la cooperación internacional desempeña un rol importante en nuestro país y en la región en general, en el marco de un panorama internacional cambiante que presenta retos y oportunidades inéditas. Este libro es una muestra tangible del compromiso del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) por mejorar la oferta académica y la calidad investigativa de la institución, buscar una actualización continua y alimentar una reflexión profunda que ayude a los actores y actoras a estar al paso con la evolución de las dinámicas globales.

Por último, en el contexto que se escribe esta obra es el de la pandemia causada por el covid-19, asunto de ineludible referencia en este momento, de ahí que la respuesta que se construya desde la cooperación internacional para resolver este grave problema requiere, de forma urgente, un tratamiento de la cooperación internacional distinto a los que de manera tradicional y hasta de forma incuestionada se han venido aplicando. Es ahí en donde las propuestas de este libro se vuelven pertinentes y permiten contar con criterios para equilibrar las relaciones y reconstruir el rol del Sur en el escenario global.

Las coordinadoras y autores de este libro son: Sara Caria, Isabella Giunta, Carmelo Buscema, Ada Celsa Cabrera García, Mauro Conti, Alessandra Corrado, Eduardo Crivelli Minutti, Rafael Domínguez, Giuseppe Lo Brutto, Javier Vadell y Annamaria Vitale, personas académicas y de prestigio, con una amplia experiencia en las áreas de las relaciones internacionales, el conocimiento y la innovación tecnológica para el desarrollo, la antropología, la sociología, la planificación y soberanía alimentaria, el medioambiente y la economía política y el desarrollo; a ustedes y a las instituciones que les han apoyado en la consecución de esta obra, gracias y una sincera felicitación. Es así, que les invito a leer y aplicar los aportes de esta obra en el campo de la cooperación internacional.

Jhoel Escudero Soliz

Vicerrector del IAEN, la Universidad de Posgrado del Estado

Introducción

A PRINCIPIOS DE 2019, docentes de diferentes universidades latinoamericanas y del sur europeo se propusieron constituir un grupo de estudio e investigación que permitiera el diálogo interacadémico y la generación colectiva de pensamiento crítico a propósito de la cooperación internacional. Este desafío nace de la necesidad de explorar y entender las grandes transformaciones actualmente en curso en el sistema internacional y los múltiples interrogantes que de ellas se derivan, muchos de los cuales, a nuestro juicio, no han encontrado aún respuestas exhaustivas en la literatura especializada.

A este reto, que confluyó en la creación de una red, se sumaron investigadoras e investigadores del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) del Ecuador, de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) de México, de la Pontificia Universidad Católica de Mina Gerais de Brasil, en la vertiente latinoamericana; y de la Università della Calabria de Italia y de la Universidad de Cantabria de España, por el lado europeo. Los perfiles que esta red agrupa son muy diversos, cerniendo la economía y la sociología del desarrollo, la sociología política y la sociología del ambiente y del territorio, así como la historia económica y la ciencia política.

A pesar de proceder de sectores disciplinarios distintos, los miembros de este grupo comparten una significativa experiencia de docencia e investigación sobre la cooperación internacional y los debates contemporáneos alrededor del desarrollo. Además, tienen recorrido en la articulación en redes internacionales especializadas, como por ejemplo la Red Española de Estudios del Desarrollo (Reedes) o la Red Académica Iberoamericana de Cooperación Internacional (Riaci). Sin embargo, la motivación para iniciar este recorrido común, a principios de 2019, fue fortalecer una mirada desde América Latina y Europa mediterránea sobre la cooperación internacional, buscando interpretar la perspectiva del Sur Global.

La composición multidisciplinaria que caracteriza este grupo es una riqueza, ya que ofrece distintos enfoques, abordajes y herramientas analíticas que se complementan e integran a la hora de enfrentar la profunda heterogeneidad geográfica, de actores, modalidades y modelos de desarrollo del sistema contemporáneo de la cooperación internacional. Se genera de esta manera una mirada multidimensional, interdisciplinaria, abarcadora e integradora de diversos puntos de vista sobre un fenómeno cada vez más complejo, que ofrece, al mismo tiempo, innumerables aristas de estudio. El primer paso acordado por el grupo de investigación, que se ha denominado Grupo Eurolatinoamericano de Investigación sobre Cooperación Internacional, fue realizar un encuentro presencial que permitiera desentrañar algunas dinámicas cruciales que sacuden el sistema de la cooperación internacional contemporáneo, partiendo de una perspectiva compartida: las teorías del sistema mundo se convirtieron, para la ocasión, en el lente por medio del cual aterrizar distintos análisis, de acuerdo con la especialidad disciplinaria y temática de cada investigadora e investigador.

Este primer encuentro, para el cual se adoptó la modalidad de Conferencia Internacional, fue promovido por el IAEN, conjuntamente con la Università della Calabria y la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, y se desarrolló desde el 20 al 22 de junio de 2019, en el Aula “Giovanni Arrighi” del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Università della Calabria, en Arcavacata di Rende, en el sur de Italia. Denominada “Pasado y presente de la cooperación internacional: una perspectiva crítica desde las teorías del sistema mundo”, esta conferencia internacional ha permitido reflexionar sobre las distintas dimensiones y transformaciones del sistema de cooperación internacional.

Como estímulo para la reflexión y para ir fraguando una entrada analítica común, se decidió utilizar como encuadre para el debate un ensayo específico que aún resulta significativo y ofrece claves de lectura interesantes para acercarse al sistema global contemporáneo y a la cooperación internacional en particular. El texto seleccionado es una obra que Arrighi escribió junto con Beverly Silver y fue traducido

y publicado en español en el 2001, por la editorial AKAL de Madrid, bajo el título de *Caos y orden en el sistema mundo moderno*.

La escuela de análisis de los sistemas-mundo mueve sus primeros pasos en la segunda mitad de la década de 1960, poniendo a diálogo los fundamentos de matriz marxista del paradigma dependiente latinoamericano sobre el desarrollo (útil para enfocarse en las dinámicas de (re)producción de periferias como constitutivas del capitalismo) con aquellos de la tradición francesa de la Escuela de *Les Annales* de Fernand Braudel (para tener una sólida perspectiva histórica en el estudio de los ciclos de acumulación capitalista, sus crisis y transiciones hegemónicas). Este enfoque analítico y metodológico consigue su afirmación durante la década de 1980 y desarrolla nuevos matices, a partir de las reflexiones originarias, sobre la economía-mundo (el capitalismo) y la estructura mundial integrada (el sistema mundo), por arriba de la interacción entre Estados. Contando con aportes de autores del calibre de Immanuel Wallerstein, Samir Amin, Giovanni Arrighi y André Gunder Frank, esta escuela amplía los horizontes analíticos y se dota de categorías conceptuales a la altura de las complejas transformaciones en curso a nivel global.

El ensayo elegido es un influyente trabajo de Giovanni Arrighi, importante economista y sociólogo italiano que se ocupó de economía política y se desempeñó como docente, durante algunos años, en la Università della Calabria, anfitriona del primer encuentro del Grupo de investigación. Arrighi, además, enseñó en universidades africanas y en Johns Hopkins University de Baltimore. Participó con Immanuel Wallerstein y Terence Hopkins al Centro Fernand Braudel para el Estudio de Economías, Sistemas Históricos y Civilizaciones. Sin dudas, Arrighi encarna a uno de los pensadores más destacados de la escuela de los sistemas mundo y la elección de un escrito suyo por parte del Grupo Eurolatinoamericano de Investigación sobre Cooperación Internacional se entiende como un homenaje a su aporte al pensamiento crítico sobre la globalización y las dinámicas de subordinación de las periferias a los centros del poder político y económico del mundo.

El texto reúne escritos trabajados durante casi diez años por parte de distintos autores, que comparten la tarea común de disipar la “niebla global” que nos acorrala al estudiar “la dinámica del cambio sistémico” (Arrighi y Silver, [1999] 2001, p. 11), comparando “el actual período de inestabilidad global con los dos anteriores” (*Ib.*, p. 7), es decir, la transición desde la hegemonía holandesa a la británica (siglo XVIII) y desde esta última hacia la estadounidense (finales del siglo XIX y comienzos del XX). Lo que motiva este ejercicio es la convicción de que “para comprender los dilemas del mundo contemporáneo, debemos investigar los procesos del cambio social durante siglos” (*Ib.*, p. 7). Bajo esta perspectiva, los autores enfrentan al desafío de interpretar cuatro principales controversias interrelacionadas relativas con las geografías del poder a escala global y dentro de cada país: el “cambiante equilibrio de poder entre Estados”, “el equilibrio de poder entre Estados y organizaciones empresariales”, “el poder de los grupos subordinados” y, finalmente, el “equilibrio de poder entre las civilizaciones occidental y no occidental”, para explorar si el dominio occidental fuese cerca de su colapso (*Ib.*, p. 11). Estas cuatro cuestiones fundamentales guiaron a los autores y las autoras del presente libro en su reflexión, que abordaron las temáticas específicas de sus investigaciones con una claridad en mente: para comprender el presente y tratar de deslumbrar el futuro, es necesario conocer el pasado.

Durante los meses anteriores al encuentro en Arcavacata, cada integrante del Grupo sobre cooperación internacional ha estudiado en profundidad una dimensión o dinámica específica del sistema de cooperación internacional con base en sus propios intereses, pero leyéndola a partir de la perspectiva de los sistemas mundo y refiriéndose al ensayo de Arrighi y Silver seleccionado colectivamente. Durante la Conferencia Internacional, las jornadas de trabajo se desarrollaron mediante sesiones de ponencias y amplios momentos de diálogo y discusión, tanto de personas internas al grupo como a estudiantes y público en general. Esta publicación recoge por tanto los resultados de esta Conferencia Internacional.

La sinergia entre expertos y expertas ha permitido producir nuevo conocimiento y estructurar una rica reflexión teórica, multi e interdisciplinar, sobre las complejas transformaciones del sistema de

cooperación internacional contemporáneo, aterrizada a contextos concretos, entre los cuales América Latina tiene un lugar privilegiado. En las múltiples dimensiones abarcadas en esta publicación, se propone una lectura innovadora de la cooperación internacional que esperamos que ofrezca perspectivas útiles para una más profunda comprensión del rol cambiante de actores, dinámicas e instrumentos que configuran nuevas formas de pensar y hacer cooperación. Para Ecuador, país en el que se publica la presente obra, esperamos que esta colección de trabajos represente una herramienta para una mejor y más completa comprensión de los nuevos escenarios que se presentan, y un aporte para diseñar políticas de cooperación internacional más asertivas y diferenciar estrategias en el actual escenario internacional, complejo y adverso.

El libro se divide en dos partes distintas. La primera propone una serie de investigaciones que apuntan a comprender el alcance de la transición hegemónica en curso, vislumbrar sus características salientes y entender a qué rol pueden aspirar los países del Sur Global y qué implicaciones tiene la cooperación internacional en este proceso en devenir. Una cuestión primordial es, en efecto, qué posición puede ocupar China en el orden que se está fraguando, a la luz de la profunda interconexión que existe entre procesos productivos, económicos y financieros a lo largo del globo. La segunda parte del libro está orientada a profundizar la comprensión de algunas de las transformaciones en curso en el sistema de cooperación internacional, por medio de una mirada temática o geográfica específica. En este sentido, propone una serie de capítulos que indagan y problematizan algunas cuestiones de relevancia en el actual contexto internacional, como son la migración, la cuestión agroalimentaria y las agendas de desarrollo, así como reflexionar sobre los desafíos y las oportunidades que se abren para América Latina en el contexto de la transición hegemónica. A continuación, se presenta un poco más en detalle el contenido de cada contribución a este libro.

Dentro de la primera sección, Carmelo Buscema abre este volumen con una reflexión que tiene el objetivo de contextualizar las investigaciones recogidas en la obra y enmarcarlas en la perspectiva de las teorías del sistema mundo. Recordando las reflexiones teóricas

que guiaron el nacimiento de este proyecto académico, el autor hace un análisis de la vigencia de los planteamientos del libro de Arrighi y Silver ([1999] 2001). A partir del entendimiento de la cooperación internacional que se deriva de este abordaje, se evidencia la conexión con los mecanismos, propios de los ciclos económicos de acumulación, que repercuten en y dan forma a las relaciones internacionales. A este respecto, se evidencia la riqueza de la perspectiva de las teorías del sistema mundo y la capacidad que aún conserva para ofrecer un marco explicativo de las transformaciones contemporáneas en el orden internacional.

En el segundo capítulo Annamaria Vitale explora el ascenso de China en términos de lo que Arrighi denominaría “anomalía” y evidencia las características peculiares de la transición en curso, caracterizada por grados de interdependencia sin precedentes. La autora resalta la capacidad de los países emergentes de establecer un relacionamiento internacional más autónomo, gracias a su fortaleza económica y a la posibilidad de destinar los excedentes de sus economías a la Cooperación Sur-Sur en lugar que, a las instituciones multilaterales, en su gran mayoría dominadas por Occidente. Esta circunstancia tiene implicaciones en términos de la legitimidad de distintos modelos de desarrollo y contribuye a posicionar nuevos “criterios de moralidad de la economía política global”. En esta perspectiva, China juega sin duda un rol protagónico, que está rediseñando el mapa del desarrollo global; sin embargo, la efectiva posibilidad de que esta anomalía esté destinada a marcar la crisis final del sistema (con consecuente colapso del capitalismo) representa aún una incógnita.

Ada Cabrera y Giuseppe Lo Brutto se interrogan sobre el intento de China de forjar un *Nuevo Régimen Internacional de Cooperación para la Transformación Estructural* como un reflejo de la actual transición entre un pasado que aún está caracterizado por las viejas relaciones de poder y un futuro que no acaba de manifestarse en forma clara. Así, se indaga el papel de la cooperación internacional entre el escenario de un futuro próximo aún dominado por Estados Unidos, un segundo escenario en el que China logra posicionarse como nuevo hegemon y un tercero (definido de caos sistémico) en el que ambos coexisten. Bajo el paraguas de esta última hipótesis, Cabrera y Lo Brutto

exploran la influencia del estilo chino de cooperación y las posibles opciones que este abre para el Sur Global, gracias a un esquema de multilateralismo competitivo (bajo la hegemonía del viejo y del nuevo hegemon, respectivamente) que promovería nuevas prácticas en la relaciones políticas y económicas internacionales.

En el capítulo que sigue, el cuarto, Javier Vadell concentra su análisis en la *Belt and Road Initiative* (BRI), como proyecto de reconfiguración geográfica de la hegemonía, en el marco del ascenso de China. El argumento central del autor es que la BRI representaría un desafío directo a la globalización neoliberal, y sus características de “capitalismo abstracto” (financiarización y desvinculación del ciclo de acumulación de la producción) fundamentando en una propuesta de interconexión regional liderada por China, que, rescatando el espíritu de paz, cooperación, inclusión y beneficio mutuo que caracterizaba la antigua Ruta de la Seda, vuelve a poner el énfasis en las inversiones físicas en infraestructura. En este sentido, recuperar la “territorialidad” y la “interconectividad productiva” (transportes marítimos, terrestres para el comercio y la producción) representaría un aspecto clave del proyecto chino de “globalización incrustada”.

En el capítulo que cierra la primera parte del libro, Rafael Domínguez propone una lectura de la crítica de Samir Amín al régimen internacional de “ayuda al desarrollo”, en particular su fin y sus medios. El autor, además, evidencia algunos elementos propuestos por el teórico marxista egipcio como base para la desconexión de dicho régimen y la interconexión de la periferia, en pos de una “genuina Cooperación Sur-Sur” para un desarrollo autocentrado y alternativo del Sur Global. El autor recuerda cómo para Amín la unidad de análisis central e imprescindible para entender el régimen internacional de la ayuda debe necesariamente ser el sistema mundo, pues los enfoques propios del nacionalismo metodológico, que buscan explicar dicho régimen a partir de los intereses de cada uno de los países, resultan insuficientes.

La segunda parte del libro abre con Alessandra Corrado, quien dedica su capítulo a las migraciones, presentadas en el marco analítico del sistema mundo, el cual, junto con una perspectiva histórica

de larga duración, permite entender la dinámica de la división del trabajo a escala global y, consecuentemente, la formación y transformación de la base social de las hegemonías. La autora analiza la construcción de jerarquías entre poblaciones, grupos y clases como intrínsecamente conectada con la necesidad de controlar el trabajo y la producción para el mercado, que a su vez configura los regímenes migratorios. En este sentido, se describe la emergencia de un régimen global de gestión de la migración y del refugio, que tiene su vínculo con la cooperación internacional en el momento en que, desde la teoría de la modernización, la migración es conceptualizada como un fenómeno asociado al desarrollo entendido como urbanización, industrialización y proletarización de los pueblos de la periferia.

Isabella Giunta, por su parte, estudia las transformaciones y la actual configuración del rol de las organizaciones empresariales en la cooperación para el desarrollo rural. Recurriendo a la teoría de los regímenes alimentarios para descifrar la interrelación entre los sistemas agroalimentarios y las estructuras hegemónicas de acumulación capitalista, la autora evidencia cómo inicialmente la cooperación internacional contribuyó a “fabricar” clientes para las empresas mediante los programas de ayuda alimentaria, así como gracias a la Revolución Verde, que impuso a escala mundial el uso de paquetes tecnológicos e insumos vendidos por multinacionales. Centrándose en la actualidad, Giunta analiza críticamente cómo las empresas han dejado de aparecer como actoras indirectas del desarrollo rural llegando a asumir un rol protagónico en iniciativas de “intensificación sostenible” y “crecimiento inclusivo”, en las cuales la sostenibilidad ambiental y la inclusión económica de las poblaciones rurales más empobrecidas representan nuevas fronteras de acumulación para un “Business 2030”.

El siguiente capítulo también se enfoca en la cuestión agroalimentaria, con Mauro Conti, quien analiza las transformaciones en la gobernanza global de la agricultura y cómo esta se ha caracterizado por la progresiva construcción de un “espacio dicotómico”, a raíz de la disputa entre el reconocimiento internacional de los derechos colectivos de las comunidades locales y, en una perspectiva contemporánea, la tutela de los intereses de las corporaciones, mediante

el régimen de los derechos de propiedad intelectual y los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre agricultura. Relacionando la teoría del sistema mundo de Arrighi con los estudios agrarios críticos, el autor reflexiona sobre los procesos de financiarización en ámbito rural, los impactos de las políticas neoliberales en la agricultura, los cambios en las estructuras organizativas empresariales y el surgimiento, en reacción, de movimientos agrarios transnacionales (TAM) que demandan modelos alternativos de agricultura (agroecología) y comercio para la transición hacia un régimen de soberanía alimentaria. El análisis relaciona sistemáticamente estas tensiones con el rol desempeñado por organizaciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la OMC y el Banco Mundial (BM) en la gobernanza global de la agricultura.

En su capítulo, el noveno, Sara Caria propone un análisis de tres agendas internacionales de desarrollo, acompañadas de retóricas propias, que la autora considera emblemáticas de las disputas políticas y geográficas que se lanzan durante esta transición, desde la perspectiva de la cooperación internacional como *soft power* y con una atención particular a las implicaciones para América Latina. La primera es la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el intento del viejo “occidente” de mantener su liderazgo en la agenda global, apoyándose en la arquitectura institucional y financiera del régimen de ayuda; la segunda es la Cooperación Sur-Sur (CSS) promovida por los países emergentes, en el intento de afianzar un liderazgo e integración regionales; y, finalmente, la Cooperación Internacional para el Cambio Estructural, la más novedosa de las tres, que se presenta como fundamento y legitimación de la estrategia de cooperación internacional de China, en su búsqueda de un rol hegemónico en el orden internacional.

Finalmente, el libro cierra con el trabajo de Eduardo Crivelli, quien reflexiona sobre las consecuencias de la transición hegemónica para la periferia, en particular América Latina, y la posibilidad de poner en juego las estructuras regionales para reconfigurar su posición en el orden internacional. A este propósito la pregunta que guía la

investigación del autor es hasta qué punto el actual momento de caos sistémico, provocado por el declive de la hegemonía estadounidense, abre, para la región, posibilidades históricas de constituir un nuevo orden mundial. Este se consideraría posiblemente ser liderado por China y basado en un multilateralismo más incluyente y justo, que permita al fin superar el rol de economías primario-exportadoras funcionales a los intereses y las exigencias de los centros, y emanciparse de la condena a un desarrollo dependiente caracterizado por profundos desequilibrios y distorsiones estructurales.

En su conjunto, los capítulos que se presentan a continuación ofrecen análisis desde distintos ángulos y una reflexión rigurosa sobre las dinámicas de cambio que se están produciendo: esperamos que contribuyan a profundizar el debate sobre la complejidad y las perspectivas abiertas que caracterizan el sistema contemporáneo de cooperación internacional.

Sara Caria e Isabella Giunta

Referencias bibliográficas

Arrighi, G., y Silver B. J. (Eds.) ([1999] 2001). *Caos y orden sistémico en el sistema mundo moderno*. Madrid: Akal.

PRIMERA PARTE

**Transiciones hegemónicas y cooperación
internacional: ¿un nuevo rol para el Sur?**

La cooperación internacional: entre caos y el gobierno del mundo

Carmelo Buscema

1. Introducción

EL ENSAYO QUE sigue es la reelaboración de la *lectio* de apertura del seminario internacional de estudios titulado “Presente y pasado de la cooperación internacional: una perspectiva crítica desde las teorías del sistema mundo”, que tuvo lugar en el aula Giovanni Arrighi del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Università della Calabria, en Italia, en junio de 2019. El método de trabajo adoptado por parte del comité científico-organizador del evento consistió en escoger de antemano un texto particularmente significativo sobre el cual converger reflexiones en torno a los temas de la cooperación internacional propuestas por todos los estudiosos participantes en el seminario. Dada la elección del libro titulado *Chaos and Governance in the Modern World System*, coordinado y escrito por Giovanni Arrighi y Beverly J. Silver (1999) (en razón de las motivaciones que expresaremos a continuación aquí), mi tarea ha consistido esencialmente en desarrollar los tres ejercicios que sintetizo en los párrafos que forman este ensayo. En particular: elaborar una definición extendida y razonada de qué es la cooperación internacional al desarrollo en su conjunto a partir de los temas de investigación y las sensibilidades epistemológicas preferentes para las teorías del sistema mundo; esclarecer los términos esenciales del modo de funcionamiento del sistema teórico y metodológico expuesto en aquel texto de referencia escogido, que creemos ser fundamentales para una lectura adecuadamente articulada y compleja de la cooperación internacional al desarrollo; destacar, en conclusión, cuáles aportaciones de aquel libro, en términos de tendencias relevadas y de cuestiones planteadas, quedan abiertas e importantes hoy.

2. La cooperación internacional dentro de la reciente historia del sistema mundo

En su sentido más genérico, la cooperación consiste de una serie de acciones llevadas a cabo conjuntamente o de forma coordinada por parte de un cierto número de sujetos, que pueden ser de diferente naturaleza (individuos, grupos, comunidades, entes institucionales, organizaciones sub, inter o transnacionales), los cuales, más o menos conscientes de sus recíprocas correlaciones, persiguen alguna finalidad concreta y puntual de corto plazo, o bien articulada dentro de un sistema más o menos complejo de propósitos. Ese concepto se impone en el ámbito de la reflexión social y política que se abre y se desarrolla, sobre todo durante el siglo XIX, alrededor del análisis crítico de los fenómenos que han típicamente acompañado la afirmación social y geográfica, y las intensas transformaciones e impactos, de aquel específico sistema de producción y gobierno de las poblaciones que es el capitalismo manufacturero y luego industrial. En particular, la idea moderna de cooperación se forma dentro de una relación analítica que podríamos definir, al mismo tiempo, de *contraposición mimética y alternativa* con respecto al paralelo proceso de desarrollo de aquel modo de producción.

De hecho, si nos fijamos en su aspecto más evidente, es cierto que el capitalismo parece fundarse sobre la exaltación de los principios del *individualismo agresivo* y de la *competitividad generalizada*. Sin embargo, considerando, por otro lado, un ámbito de análisis más escondido pero substancial del desarrollo estructural de aquel sistema, descubriremos que ello consiste sobre todo de la *progresiva socialización*, más y más ancha e intensiva, de los procesos productivos y reproductivos. Es precisamente sobre esta ambigüedad fundamental propia del capitalismo que Karl Marx implantaría teóricamente su peculiar concepción del comunismo y del movimiento histórico de acercamiento a ello, basado en el fortalecimiento casi espontáneo del mecanismo cooperativo, paradójicamente a raíz, y a expensas, del desenvolvimiento del elemento competitivo. Pero, aun antes del desarrollo del planteamiento “científico” de la cuestión del socialismo, ya el utopista Robert Owen (1771-1858) apostaba sobre la institución

de aldeas explícitamente organizadas sobre la deliberada ruptura y sustitución del criterio competitivo con la cooperación. Ese modelo sobrevivirá a las transformaciones del sistema capitalista, hasta integrarse en ello en vez de contraponerse a su lógica, si bien es cierto que, sobre todo durante la última parte del siglo xx, las empresas cooperativas han ido difundiéndose prácticamente en todos los sectores de la economía occidental.

Atravesando este ámbito dentro del cual primeramente ello se afirma (el de las reflexiones y de las prácticas, político-morales y socio-económicas, conectadas al primer desarrollo histórico del capitalismo manufacturero e industrial), el concepto de cooperación sale extendido a nuevos y mucho más anchos sentidos. De sucedáneo de la competitividad agresiva ínsita en la lógica capitalista, capaz de *armonizar los vínculos conflictivos* entre los individuos y las clases, el concepto de cooperación llega a abarcar también la dimensión de instrumento de *pacificación estructural* de las relaciones entre las poblaciones del mundo. Es así como los temas y los métodos de la cooperación se trasladan y poco a poco se imponen, concretamente durante la segunda mitad del siglo xx, en el campo de las relaciones internacionales. Efectivamente, en el particular contexto histórico característico de la segunda posguerra, la cooperación entre los Estados formalmente independientes del nuevo escenario mundial en vía de completa “descolonización”, se afirma como *método privilegiado para enfrentarse a los problemas*, cada vez más relevantes, de impacto internacional, fueran de carácter estructural u originados por situaciones de emergencias, en los diferentes campos económico, financiero, político, técnico, sanitario. Para reaccionar eficazmente a los desastres de las dos guerras mundiales, y para acabar con el sistema de poder que, en definitiva, las había causado, la cooperación debía transformarse en la *forma principal de las interacciones entre los pueblos* en la nueva época de progreso que la retórica dominante dibujaba como supuestamente benéfico para, y compartido por, todas las clases y todas las naciones.

Alrededor de esta más delimitada acepción del concepto de cooperación (más cercana a nuestros específicos intereses de estudio y análisis), se ha concentrado el desarrollo de la entera estructura de relaciones internacionales hegemónica por los principales Estados

salidos reforzados de la Segunda Guerra Mundial, pero no solamente al nivel de sus recíprocas relaciones directas e intergubernamentales. Más bien, desde entonces, y sobre todo a lo largo de las últimas décadas, ha nacido y paulatinamente proliferado toda una gran multiplicidad de sujetos actores de la cooperación internacional, de muy diferentes naturalezas: comisiones y organismos internacionales, asociaciones privadas, organizaciones no gubernamentales, entes de voluntariado, instituciones de investigación y de orientación científica, consorcios de promoción e implementación de programas y acciones de todo tipo.

Es dentro de ese mismo cuadro histórico que (acercándonos aún más específicamente a la definición de nuestro objetivo analítico concreto) la *cooperación internacional al desarrollo* ha nacido y se ha definido explícitamente en cuanto conjunto de acuerdos, programas, proyectos y prácticas de intervención que habrían animado la nueva sustancia de las relaciones globales. En particular, en nombre de la solidaridad humana y de un destino de progreso universalmente compartido, la cooperación debía de consistir de un entramado de saberes, instrumentos y procedimientos orientados al desarrollo, capaz de estructurar y articular la interconexión entre las poblaciones del mundo, con base que la supuesta voluntad de generosa compartición multilateral de los recursos entre los países detentores y los países desproveídos.

Por medio de este sistema (según la retórica empleada para su promoción y justificación) las poblaciones más desventajadas se verían ahora involucradas dentro de las pautas de avance económico ya exitosamente protagonizadas y orquestadas por parte de los países más desarrollados. Por fin los pobres podrían beneficiarse de las eficaces recetas e instrumentos compartidos por los ricos, para luchar contra la pobreza, para solucionar criticidades y emergencias allí donde se ocasionarán en condiciones de escasez, y para incorporarse finalmente a la economía mundial de mercado como actores a la par. Matriz de esta concepción eminentemente “política” de la economía o bien, simétricamente, “económica” de la política, es el axioma elaborado por la filosofía moral moderna (de procedencia típicamente anglosajona y, sobre todo, estadounidense) según el

cual el mejor instrumento para optimar la armonía de las relaciones universales es la articulación de un mercado mundial eficiente e inclusivo cuanto más sea posible. Pensado como la infraestructura más eficiente para la producción, la circulación y la puesta en común de *las riquezas de las naciones*, el mercado mundial era presentado como capaz de interrumpir la larga secuencia de guerras desastrosas que habían caracterizado las épocas pasadas, marcadas por una visión de suma cero de la cuestión de la riqueza y en consecuencia por la utilización de métodos basados en la violencia para solucionar los problemas de la escasez de recursos, fundamentados más en el principio de la apropiación por medio de la destrucción, que en aquel de la producción y del comercio.

En definitiva, la idea más general que, a partir de la segunda posguerra, establece y anima el complejo sistema de la cooperación internacional al desarrollo que irá articulándose, piensa la economía y la política de mercado como dos caras de la misma medalla: recíprocamente, instrumento y fin la una de la otra y viceversa. Así, a partir de entonces, la cooperación se vuelve paulatinamente un ámbito de formación, acumulación y especialización de conocimientos, instrumentos y *políticas* orientadas a la definición de eficaces y eficientes estrategias y programas de interacción entre diferentes Estados y sujetos, finalizadas al *crecimiento económico* de los actores en ellas involucrados; al mismo tiempo que, a su vez, ese crecimiento económico es especialmente perseguido como medio para la realización del *objetivo político* de la alianza entre los pueblos implicados y, más a largo plazo, de la paz en el mundo. Hay que destacar también que, a raíz de este cambio de perspectiva sobre las relaciones internacionales y sus métodos, el criterio de distinción jerárquica entre los Estados que desde entonces se impondrá ya no será aquel basado en el diferencial de poder que separa netamente las madres patrias de las colonias, o en el supuesto diferencial cultural que distingue entre pueblos civilizados y bárbaros. Dentro de la nueva visión comprensiva, las jerarquías entre los países seguirán el criterio democrático y funcional que los incluye a todos en una clasificación única, dentro de la cual, sin embargo, algunos marcan las pautas y los pasos (los países desarrollados) al encontrarse ya más adelantados en el camino hacia

el progreso, mientras que los otros (aun en vía de desarrollo, precisamente) deberán esforzarse de seguir los ejemplos y métodos proporcionados por aquellos, tratando de valorizar sus propios recursos particulares.

En una primera fase, el desarrollo histórico de la cooperación internacional al desarrollo hizo hincapié sobre todo en las modalidades intergubernamentales y en la forma de las ayudas directas. En cambio, a partir de la década de 1970 (y en parte como específico contraataque jugado por los principales países occidentales al proceso de descolonización de sus viejas posesiones), las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) empezaron a nacer y difundirse, y a ganar creciente importancia en todo el mundo, en diferentes niveles de operatividad, sobre todo a largo de las décadas de 1990 y 2000, tanto que se hablará de un fenómeno de *ONGización* (Choudry y Kapoor, 2013). Finalmente, en los últimos años, a la integración más y más sistemática entre los programas gubernamentales y las actividades de las organizaciones no gubernamentales se incorporarán también de forma estructural las funciones complementarias de institutos de investigación, orientación y análisis, que se han vuelto cruciales en la definición estratégica de temas y cuestiones, y la selección y el “perfeccionamiento” de enfoques y métodos.

En los últimos tiempos, en definitiva, el escenario actoral y metodológico de la cooperación internacional al desarrollo, en la medida en que se ha expandido a nivel global, llegando a penetrar hasta en los más alejados rincones de la geografía humana, ha vivido un doble proceso de integración vertical y de homologación, por un lado, y de diversificación y articulación horizontal, por el otro. Este mecanismo de combinación ha sido alimentado por la actividad de selección y cooperación de cada vez más sujetos portadores de nuevas energías, estímulos y metodologías: entes locales, asociaciones tradicionalmente no comprometidas con los temas del desarrollo, cooperativas sociales, universidades, asociaciones de categorías y profesionales, simple comités cívicos, empresas financieras y comerciales, consorcios mixtos. Es dentro de este proceso que nace también la *cooperación descentrada*, substancialmente desvinculada de las directivas de los gobiernos centrales, y orientada en establecer e implementar la relación directa

entre las heterogéneas comunidades involucradas, al fin de movilizar cuantas diferentes dimensiones y recursos es posible para realizar los objetivos del mutuo desarrollo, más allá de los ámbitos típicos de los “profesionales” de la cooperación internacional. De ahí también la explicitación del concepto del *codesarrollo*, que en buena medida cuestiona la lógica que tradicionalmente anima los programas de cooperación diseñados y actuados por parte de los países ricos a “beneficio” de aquellos pobres, reconociendo que los problemas característicos de nuestro tiempo son planetarios y comunes, aun cuando se presenten en la forma de inconvenientes locales y específicos.

Desde otro punto de vista, hay que distinguir las prácticas de la *cooperación multilateral* (realizadas sobre todo en el ámbito de las organizaciones internacionales de vocación universal o regional), aquellas propias de la *cooperación bilateral*, especialmente basadas en las leyes internas de los países que la practican, centradas alrededor de los objetivos estratégicos particulares que ellos mismos persiguen, o mutuamente se dan y, en definitiva, como interacciones que, aun cuando producen nuevos acuerdos internacionales, son expresiones integrantes de la política exterior más general de aquellos mismos países. Hay que destacar también la existencia de formas híbridas de *cooperación multilateral* al desarrollo, que han ido afirmándose sobre todo durante la década de 1980; o, más recientemente, el éxito de la fórmula *triangular*, y el nuevo importante auge y reconocimiento de la relevancia estratégica de la *Cooperación Sur-Sur*. A estas distinciones posibles, basadas en los esquemas relacionales que involucran los sujetos implicados en los programas de cooperación internacional al desarrollo, se sobreponen otros importantes criterios distintivos fundamentados en los principales instrumentos y métodos adoptados, o en la naturaleza de la ocasión motivante la intervención: así tendremos formas de *cooperación técnica o financiera*, e iniciativas de cooperación *humanitaria*, sobre las cuales aquí no nos podemos detener.

Definido el proceso de afirmación y extensión del concepto de cooperación social e internacional, y de sucesiva institucionalización y especialización de sus saberes, métodos, instrumentos y prácticas dentro del campo de la cooperación internacional al desarrollo (caracterizada por las fórmulas definitorias a las cuales hemos hecho

fugaz referencia en los últimos pasajes del texto), ahora tenemos que reflexionar sobre el significado de este proceso dentro de la *historia y geografía de las relaciones de poder* a nivel internacional. Desde este punto de vista, es relevante detenernos un poco más sobre las específicas circunstancias en el álveo de las cuales la cooperación internacional al desarrollo se ha impuesto como sistema de actuaciones hegemónico. A ese propósito, hay que destacar especialmente tres elementos importantes, que conciernen respectivamente: el fin de la estructura eurocéntrica del mundo; la competencia entre el oeste capitalista liberal y social-democrático y el este soviético y comunista; y el peculiar ejemplo de receta emancipadora de la cual el sistema socioeconómico y político-cultural estadounidense era exitoso portador y promotor.

En particular, el período transcurrido entre el desate de los agresivos apetitos imperialistas de las principales potencias europeas por todos los territorios globales, y sus últimas consecuencias, culminadas en el gran desastre de las dos guerras mundiales, había manifestado el definitivo agotamiento de la capacidad europea de seguir ejerciendo el avasallamiento violento del resto del mundo y de sus condiciones de posibilidad. Es más: la interrupción de los largos siglos de casi absoluto dominio por parte de las potencias de Europa occidental, hasta el derrumbe del sistema jurídico “internacional” que significativamente Carl Schmitt (1951) denominaba *Jus Publicum Europeaum*, derivó de la maduración de las contradicciones internas al mismo modo de organización de la producción y de la reproducción social a escala tendencialmente global que es el capitalismo. De hecho, no es un caso que en 1917, casi contemporáneamente, lleguen a su punto de máxima tensión y manifestación los efectos de dos procesos que, por debajo de la superficie de la historia, estaban fuertemente marginalizando la colocación de Europa occidental en el mundo y profundamente socavando su poder.

La intervención determinante del ejército de Estados Unidos en la Primera Guerra Mundial, por un lado, y el éxito de la Revolución Bolchevique en Rusia, por el otro, representan la expresión de la madurez de las dos tendencias de larga duración, originadas precisamente de las instancia de resistencia al ejercicio de las formas específicas de la explotación europea sobre los demás pueblos del mundo:

los movimientos de descolonización (que en América del Norte habían obtenido su mayor resultado ya en 1776), y los movimientos anticapitalistas, que si bien contenidos o vencidos en el cuadrante occidental, en el cual aquel modo de producción concentraba los recursos procedentes de su obra de saqueo virtualmente global, empezaba a cosechar sus mejores resultados empezando por el este del mundo.

El primer intento incierto de reestructuración del sistema internacional y de su gobierno según criterios formalmente un poco más universalistas y de alguna limitada manera ya indiferentes a la indistinción geográfica del viejo sistema, se ha consumido en el período entre las dos guerras bajo la fórmula aún débil y parcial de la Sociedad de las Naciones. Habrá que esperar hasta la segunda mitad de la década de 1940 para registrar un efectivo, coherente y articulado esfuerzo de fundación de una nueva y compleja arquitectura de poder y de equilibrios geopolíticos basados sobre las inéditas relaciones de fuerza que la Segunda Guerra Mundial había tajantemente esclarecido, y sobre las visiones de las cual los vencedores eran persuasivos portadores. Es dentro de esta arquitectura que se afirmarán las pautas de las políticas y de las prácticas de la cooperación internacional al desarrollo como complejo resultado de sus elementos definitorios.

Desde esta perspectiva, entonces, podemos decir que la cooperación internacional al desarrollo ha representado la *específica estrategia* mediante la cual Estados Unidos se ha puesto a la cabeza del proyecto de realización de un nuevo orden hegemónico, caracterizado por la relativa marginalización de Europa dentro del sistema de gobierno global, y determinado por la división fundamental que ha dado forma al medio siglo de historia interrumpido por la caída del Muro de Berlín: es decir, la partición del globo en dos principales bloques sociales, políticos y económicos antagónicos.

Los dos motivos de resistencia a los modos de ejercicio del secular poder europeo sobre el mundo, entonces, parcialmente se separan, y las instancias de los pueblos del Sur del mundo (la afirmación del principio de autodeterminación y la conquista de la independencia nacional en contra del poder de los colonizadores) se vuelven el

principal terreno de disputa del juego de hegemonía y contrahegemonía protagonizados por los pueblos del Norte, bajo el liderazgo de los dos principales herederos de la “civilización” de la Europa moderna: Estados Unidos en su occidente, y la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas en su oriente. Son estos los términos principales de las relaciones de fuerza mundiales características de la segunda mitad del siglo xx, en la medida en que la cuestión antieuropea y anticolonial de los pueblos del Sur del mundo se vuelve objeto de la contienda entre dos diferentes formas de “universalismo” basados en las promesas entrañadas por los principios de la ciencia económica burgués, por un lado, y por aquellos del socialismo científico, por el otro.

La superior capacidad de producción y distribución desarrollada por el capitalismo estadounidense, junto a una estructura de gobierno social más eficaz a la hora de desarmar o externalizar las tensiones políticas engendradas por el íntimo funcionamiento del sistema basado en la continua acumulación de superávit, y a las nuevas técnicas más eficientes de valorización de los flujos transfronterizos de capitales financieros y comerciales dentro de un entramado de vinculación político-internacional ligero, capaz de conciliar formalmente las ideas de *Libertad e Imperio* (Del Pero, 2008),¹ ponía a Estados Unidos a la cabeza de un nuevo amplio bloque de poder geopolítico. De hecho, Estados Unidos podía interpretar el papel de un *sujeto mundial* de nuevo tipo, pero al mismo tiempo garante de la preservación de los viejo equilibrios sistémicos: por un lado, creíble representante de los supuestamente verdaderos intereses universales y populares (siendo ejemplo exitoso y concreto de las aspiraciones de independencia de los pueblos, de las justas fórmulas para mantener las promesas de enriquecimiento de quienes más lo merezcan, sean cuales fueren sus condiciones de partida, y a la vez de distribución de un más o menos sustancial bienestar difuso entre la clase de los productores);

1 En esta obra, cuyo título es muy eficaz, el autor se detiene en la importancia estratégica ganada por Estados Unidos a través del desarrollo y desempeño de las dos funciones de articulación de un entramado político-internacional basado en la *diplomacia del dólar* y del desempeño del rol de *policía internacional*. En ellas Estados Unidos se ha ejercitado ampliamente dentro de los confines geopolíticos dibujados, ya a principios de la década de 1820, por la Doctrina Monroe.

mientras que, por el otro, demostraba que esto podía realizarse sin salir del sistema capitalista, sin oponerse y trastocar los valores forjados por la cultura burguesa europea y liberal, sino más bien permaneciendo fieles defensores y difusores de ellos.

Desde este punto de vista, entonces, Estados Unidos se presentaba, y era percibido por muchos, como *el nuevo modelo y la guía* para cambiarlo todo, para que nada, cambiara en lo substancial, parafraseando a Tommasi di Lampedusa. En particular, hacer de garante creíble del proceso de inserción de los nuevos Estados nacionales independientes, que habrían animado el nuevo escenario mundial formalmente en vía de completa descolonización, dentro de un esquema de gobierno de las cuestiones globales que no fuese apriorísticamente excluyente; y, al mismo tiempo, que esa operación fuera funcional para sustentar las jerarquías de poder heredadas de los siglos pasados, renovando las dinámicas de acumulación capitalista a una escala extendida capaz de alimentar aquellas. La solución proporcionada y garantizada por Estados Unidos globalmente a estas dos diferentes exigencias estructurales tomó el nombre de *desarrollo económico*.

Es decir, la reafirmación y renovación de los intereses burgueses y occidentales, presentados como la trayectoria efectivamente disponible hacia la emancipación y el enriquecimiento universal, ahora generosamente compartida por parte de los países más ricos con todos los pueblos del mundo y sus desvalorizados recursos. Por esa vía, Estados Unidos proporcionaba una solución no solamente a las nuevas clases dirigentes de los nuevos Estados excoloniales inquietos por desempeñar su propia independencia, sino también una novedosa alternativa a las principales potencias de Europa occidental solo parcialmente decaídas, que ahora necesitaban sustituir o complementar sus vetustas herramientas de poder hacia sus viejas colonias con nuevos instrumentos de inclusión jerárquica. Es así que el antiguo arsenal retórico centrado sobre la autoproclamada “misión” civilizadora de los europeos hacia el resto del mundo, pasando por el baño de innovación conceptual representado por la cultura política y económica estadounidense, se transformaba en el discurso sobre el *desarrollo universal*, muy efectivo no solamente para enmascarar una buena parte de las viejas jerarquías internacionales bajo un novedoso

y cautivante disfraz, sino también en cuanto eficaz fórmula operativa y movilizadora de nuevos recursos y energías por todo el mundo.

Para garantizar estas promesas, la retórica estadounidense hacía hincapié sobre, y era efectivamente fuerte del concreto ejemplo representado por, su propia historia representada como proceso de paulatina realización de una promesa de universalizar y globalizar los sueños de emancipación formal y material, nacional y popular, propios del espíritu de los primeros colonos y pioneros, de las fuerzas que conquistaron la independencia del yugo colonial europeo, de los exploradores del lejano Oeste, de los valientes capitanes del triunfante capitalismo estadounidense. En particular, en aquel nuevo frangente histórico posbélico, los modelos y las prácticas de la cooperación internacional al desarrollo debían representar los instrumentos para la prosecución del *New Deal* exitosamente promovido por F.D. Roosevelt para salir de la gran crisis de 1929 (realmente tan determinante para preparar el resultado de la Segunda Guerra Mundial), en un *Global New Deal*. La “época del desarrollo” inaugurada retóricamente por el *Four Point Speech*, pronunciado por el presidente H. Truman en 1949, se presentaba de forma creíble como el lógico movimiento de prosecución de aquella historia de éxito sobre una escala ahora global.

Lo anterior correspondía a la máxima expresión histórica del *excepcionalismo palingenésico* que ha caracterizado desde sus principios la visión teleológica y la cultura política de los colonos estadounidenses (Del Pero, 2008), que apunta a la plena expansión de las potencialidades económicas como al instrumento práctico-político fundamental para mejor garantizar el desenvolvimiento estructuralmente pacífico de las relaciones interpersonales e internacionales. En particular, la cooperación internacional al desarrollo debía ser expresión e instrumento de completa realización del pensamiento de Thomas Paine que veía en el *cum-mèrcem*, es decir, en el acto social de juntar todo lo que tiene valor dentro de un único espacio de intercambio universalmente accesible, que por consecuencia se volvería el ámbito para forjar las relaciones entre personas y pueblos según el mecanismo de combinación de los intereses, mitigación mediadora de las voluntades, construcción progresiva de puntos de equilibrio y de mutua satisfacción de las diferentes partes negociadoras.

En conclusión, cabe matizar el hecho de que tan generosa prodigalidad y altruismo característico del discurso que ha acompañado y animado la difusión y la legitimación de los programas de cooperación internacional estadounidenses y occidentales por el mundo, si por un lado es la expresión de la evolución histórica de las técnicas retóricas típicas de todas las misiones de conquista que Europa ha protagonizado a lo largo de los siglos, por el otro es resultado de las particulares circunstancias histórico-políticas caracterizadas por la competición en acto entre el sistema de promesas universalistas de matriz burguesa y occidental, y aquel promovido por la Unión Soviética, como principal baluarte de la promesa de realización y difusión del comunismo por el mundo.

En este frangente histórico, entonces, el esquema de las relaciones de poder entre los diferentes actores globales se va redefiniendo profundamente. De la combinación de las respuestas occidentales y septentrionales a los desafíos lanzados por los movimientos de liberación nacional y de lucha anticapitalista nacen dos principales criterios de ordenación del mundo. De hecho, a la fractura ideológica que acabamos de mencionar, que estructura los frentes y las polaridades típicas de la Guerra Fría –entre el Oeste y el Este del mundo, democracia liberal y socialismo real–, se yuxtapone y se articula otra novedosa línea fronteriza que absorbe y reconfigura las relaciones entre Norte y Sur dentro del discrimen aparentemente objetivo y políticamente neutral que separa las condiciones de desarrollo de aquellas de subdesarrollo, y la riqueza de la pobreza. Esta nueva representación de las relaciones jerárquicas sobrevivirá a la superación y recomposición de la primera, y será particularmente eficaz en unificar operativamente el imaginario emancipador de los pueblos del Sur del mundo dentro de la concepción de los intereses de los países ricos.

Los peldaños de esta escalera marcan los mayores y menores niveles de desarrollo en los cuales cada región del mundo encuentra su colocación, proporcionando a cada una de ellas concretos ejemplos, técnicas, protocolos y procedimientos específicos a seguir para mejorar y competir. En ella, en virtud de su objetiva colocación, los países del centro del mundo se vuelven testigos históricos y celosos guardianes de las fórmulas del ascenso y del éxito, que eventualmente

pueden indicar en un sentido generoso y compartir con aquellos más pobres y desprovistos. Es precisamente con la finalidad de realizar y fijar formas eficaces de inclusión y compartición que, dentro de esta lógica que trata de sintetizar las opuestas instancias de mutua colaboración y competencia, que la cooperación internacional al desarrollo se afirma, volviéndose una de las arenas geopolíticas privilegiadas para la definición y el despliegue de las armas de persuasión, y de los vínculos de alianza y lealtad interestatales útiles y necesarios para el ejercicio del juego hegemónico y contrahegemónico entre los dos bloques y hacia los países del Sur.

Para concluir esta parte de nuestro discurso, resumiendo sus elementos más relevantes y destacando aquellos que nos introduzcan al siguiente párrafo, podemos afirmar que la cooperación internacional al desarrollo es el principal campo de inversión del esfuerzo de reajuste de la estructura de las relaciones globales sucesivo a las dos guerras mundiales y a la ruinosa implosión de la configuración geopolítica que en los últimos siglos de la historia global había sido caracterizada por la creciente y violenta preeminencia de Europa occidental. En cuanto tal, y debido a la tarea hegemónica concretamente jugada por Estados Unidos y por su visión inspiradora de sus actuaciones políticas exteriores, la cooperación internacional al desarrollo se define desde sus orígenes por ser un ámbito en el cual un conjunto de prácticas instrumentales de naturaleza eminentemente económica es dispuesto en vista del conseguimiento de innegociables *finés de naturaleza eminentemente política* (la paz y la armonía mundial mediante la compartición de una dinámica de desarrollo); o bien, al revés, un entramado de acciones de naturaleza sustancialmente política es desplegado en vista del conseguimiento de *finalidades preminentemente económicas* (la valorización y acumulación capitalista mediante la difusión mundial del concepto y del objetivo del desarrollo, operado por medio de la puesta en relación, articulación y armonización entre sujetos diferentes, y considerado como universalmente deseado).

Ir más allá de esta concepción del tema, volviéndolo operativo en términos de concretas pistas de estudio y análisis, implica considerar adecuadamente que estas dimensiones económicas y políticas de la cuestión conllevan otras que tienen que ver con el gran campo de

análisis representado por el juego conflictivo de los intereses de clase e internacionales, por un lado, y con los diferentes niveles de articulación de los saberes estratégicos e instrumentales de administración y gobierno aplicados a los diferentes niveles, por el otro. Llamar a colación del estudio de la cooperación internacional al desarrollo todas estas capas y articulaciones internas del fenómeno responde a la necesidad epistemológica de dar cuenta del efectivamente altísimo tenor de complejidad de sus cuestiones –que abarcan siempre al mismo tiempo lo local y lo global, lo universal y lo particular, lo contingente y lo histórico, lo material y lo inmaterial–, y que los elementos de tal complejidad no nacen, flotan y se disuelven dentro de un *vacuum*, sino que se encajan y desenvuelven dentro de una articulada estructura semirrígida y semoviente, caracterizada por principios inerciales y dinámicas, por líneas internas de conexión, por vínculos y condiciones de posibilidad puestas al ejercicio de la autodeterminación de los actores, y por la sistemática intersección entre los múltiples planes analíticos en los cuales se descompone la realidad. Además, y aunque en esta ocasión el tema no pueda obtener el espacio y la atención que merecería, llenar el vacío ficticio e improbable dentro del cual estudiar nuestro objeto significa también tener en cuenta el elemento específicamente geográfico-político. De hecho, como nos sugiere Paulo Henrique Martins (2013) estudiando el caso de América Latina, analizar las manifestaciones particulares y regionales de las dinámicas sistémicas y altersistémicas, significa considerar “cambios históricos, sociales, políticos, culturales, tecnológicos, estéticos e institucionales” que son concretamente ubicados y que responden a “configuraciones o patrones de desarrollo [que son, en buen medida,] propios”.

Ahora, para ponernos a la altura de un semejante laberinto y conseguir estudiar sus dinámicas compuestas, debemos dotarnos de un sistema teórico de captura, organización e inteligencia no solamente de sus específicos elementos, sino también y sobre todo las relaciones recíprocas que componen aquello y que determinan su complejidad.

3. Geometría y mecánica de los ciclos hegemónicos de acumulación

El libro de Giovanni Arrighi que hemos escogido para facilitar cierta oportuna armonización entre las perspectivas de estudio que en este seminario convergen, es *Chaos and Governance in the Modern World System*, coordinado y escrito por él y Beverly J. Silver en 1999 que, para la redacción de los cuatro capítulos que lo componen, cuenta con la colaboración de otros autores. Tratando de explicitar las razones que motivan esta elección, diremos que este libro acaba de cumplir los veinte años desde su primera publicación, y que (a pesar de, o precisamente gracias a, esta circunstancia) sus contenidos e hilos de lectura sobre la evolución del mundo parecen haber ganado hoy aun mayor importancia y capacidad explicativa. A un nivel de valoración más general, creemos que los contenidos de esta obra nos puedan brindar una gran ayuda con respecto a la tarea de disipar las tinieblas que a lo largo de las dos primeras décadas del nuevo milenio no han dejado de angustiarnos y confundirnos, pues responden a la necesidad de esforzarnos de encontrar eficaces instrumentos de orientación hacia lo que nos espera por enfrentar.

Aunque no sea dedicado específicamente al tema de la cooperación *strictu sensu*, este libro está construido alrededor de una estructura explicativa que resulta ideal para definir el sistema de comprensión dentro del más vasto universo dentro del cual aquella existe, adquiere sentido y se mueve. Además, *Chaos and Governance* quizás sea la sede en la que Arrighi mejor desnude y exponga con mayor claridad el modo de articulación y funcionamiento de los engranajes lógicos que componen su sistema teórico y metodológico de captura e inteligibilidad de la complejidad de la realidad histórica y geográfica, y su desenvolvimiento en términos de relaciones de poder.

En particular, el pensamiento de Arrighi allí expresado nos ofrece un poderoso esquema de coordinación del estudio: por un lado, de las funciones e interacciones entre las múltiples dimensiones antes mencionadas, que son cruciales en la dilucidación del campo analítico de nuestro interés; y por el otro, de los actores y de sus recursos, de las dinámicas y estructuras históricas de las que aquellos proceden

y a las que van a transformar, así como de las claves geopolíticas de interpretación de sus concretas actuaciones. La fuerza del esquema de pensamiento arrighiano consiste en el esfuerzo sistemático que tiende a conciliar el estudio del presente a la luz de la conciencia de los hechos del pasado, con la búsqueda de las inteligibles tendencias por venir; a explicar la ocurrencia de los eventos productores de confusión e innovación por medio del reflejo social de la repetición emuladora; a dar cuenta de las transformaciones de las formas del orden por medio de los elementos y de las circunstancias del caos; a vislumbrar en un proceso de exitoso ascenso la crisis que habrá de venir; a ver en cada fin el indicio de un nuevo inicio.

El título que hemos dado a este párrafo expresa la clave de lectura que consideramos interesante y oportuna para introducir, y entrar dentro de, esta obra: más o menos explícito en los textos de Arrighi, así como en *Chaos and Governance*, puede individuarse un método marcadamente geométrico y mecánico de organización de la comprensión y exposición de las cuestiones reales por aquellos abordadas. Fijando nuestra atención específicamente en el esfuerzo de poner de relieve este método, aquí argumentamos que la visión arrighiana de la evolución del sistema mundo consiste en una combinación articulada de diferentes figuras de movimiento, que toman las formas más o menos complejas de la eterna repetición propia del péndulo y del círculo, de las lentas alternancias típicas de la línea sinusoidal, de la brusca progresión por rupturas y saltos peculiar de la escalera, y finalmente de la dinámica de la espiral que todas las convulsiones anteriores recoge, combina y suma.

Empecemos por el movimiento más básico, el del péndulo, que es esencial en la medida en que delinea las rectas que unen los puntos extremos del campo de interés escogido por Arrighi y, mediante un doble movimiento de ida y de vuelta, conecta los términos principales que marcan y caracterizan su visión de la realidad social e histórica. Así, entonces, es una dinámica de tipo pendular la que define, antes que nada, la relación entre las primeras dos palabras que componen el título de la obra objeto de nuestra más específica atención. De hecho, las de “caos” y “orden” (como significativamente se ha decidido traducir al castellano la palabra inglés *Governance* del título originario)

son las dos opuestas condiciones entre las que perpetuamente oscila el sistema mundial. Secundariamente, otra relación definida por este tipo de movimiento más básico es aquella que da cuenta de la relativa primacía en el campo del análisis actoral. Es cierto que, en la visión de Arrighi, los sujetos que contribuyen a la determinación de los procesos históricos son múltiples, variados y se articulan a lo largo de una escala que va desde los pequeños y contingentes colectivos que animan ciertas coyunturas de la conflictividad social a nivel sectorial y local, hasta las dimensiones histórico-geográficas más complejas representadas por las “civilizaciones” por ejemplo asiática y occidental, entendidas como el efecto de larga duración, del proceso de sedimentación y sistematización de los saberes, de los tonos emotivos, de los elementos cognitivos acumulados dentro de un dado ámbito cultural que insista en una macrorregión socialmente y políticamente coherente, a raíz de las experiencias vividas y compartidas a lo largo del tiempo.

Por otro lado, sin embargo, los sujetos que Arrighi coloca en las cumbres del campo actoral propio del sistema mundo son aquellos que, respectivamente, desempeñan los papeles de síntesis de las instancias de poder de naturaleza eminentemente política, que él denomina *territorialistas*, y de las instancias de poder de naturaleza económica, que él denomina *capitalista*, los cuales varían sus formas, tamaño y habilidades, como veremos, de época en época. Entonces, el movimiento pendular describe no solamente las continuas oscilaciones entre las condiciones de caos y orden que caracterizan las dinámicas del sistema mundo, sino también la alternancia del relativo protagonismo que en ellas se disputan los agentes territorialistas y aquellos capitalistas, que sin embargo permanecen continuamente atadas en una condición de sinérgica, y más o menos equilibrada o conflictual, interacción mutua.

Una tercera ondulación representable mediante la figura del péndulo es aquella que caracteriza la alternancia entre fases de acumulación material (D-M) y fases de acumulación financiera (M-D). Aquí es preciso aclarar que la primera fórmula es expresión de dinero (D) que compra mercancía (M) y, por ende, símbolo del proceso de transformación del valor, de su cualidad más móvil a su concreta condición

material; mientras que la segunda expresa la dinámica opuesta, que literalmente liquida las formas del valor, transfiriendo este de las mercancías a los títulos monetarios y financieros. Más que de estatus opuestos, o de las relaciones de interacción entre actores cualitativamente diferentes, en este caso nos encontramos frente a una recta que representa la dos dinámicas que son el movimiento de ida y de vuelta de un mismo proceso de articulación de las dos dimensiones de la riqueza: aquella que reside en sus formas “reales” (materias primas, fuerza de trabajo o algoritmos que sean, y que, en las fórmulas usadas por Arrighi parafraseando Marx, corresponde a M), y aquella que se expresa en sus formas “abstractas” o inmateriales (la D de las fórmulas que representa los elementos que componen las masas monetarias). Podríamos decir, en síntesis, que el movimiento pendular, dentro del pensamiento de Arrighi, dibuja tres segmentos principales que se intersecan, los cuales describen: los diferentes puntos de equilibrio de la interacción continua y sinérgica que vincula los principales sujetos de poder actuantes dentro del sistema mundo, que tienen naturaleza respectivamente *territorialista* y *capitalista*; los opuestos estatus “políticos” de *caos* y *orden* entre los cuales el sistema mundo continuamente oscila a lo largo de su evolución en razón de las concretas vicisitudes que animan la anterior dialéctica; las antitéticas dinámicas “económicas” que acompañan aquellas oscilaciones correspondientes a macrofases respectivamente de *acumulación material* y de *acumulación financiera*.

Si colocamos el péndulo de nuestra representación dentro de un sistema de visión bidimensional, obtenemos una figura de movimiento un poco más compleja que refleja otras importantes dinámicas descritas por Arrighi. De hecho, ensanchando la perspectiva pasaremos de la oscilación continua entre dos polaridades extremas a una más amplia superficie conceptual ocupada por el área de un círculo, que se desarrollará todo alrededor de las líneas dibujadas anteriormente, las cuales constituyen sus principales diámetros. La primera y más relevante implicación de esta operación es que lo que era la simple descripción de una continua oscilación entre estatus de orden y de caos se articula en un movimiento circular más complejo que prevé la transición por etapas intermedias que son denominadas por

Arrighi como momentos de crisis (en la fase declinante) y de derrumbe (que es la etapa final de un ciclo, y el punto inicial de otro, inaugurado por una nueva fase ascendente).

Parafraseando conceptos forjados por Antonio Gramsci (1929-1935), Arrighi llama *hegemonía* aquel fenómeno de inflación del poder del cual se beneficia el actor, o el grupo de actores internacionales (dotados de las habilidades sistémicas históricamente más adecuadas tales que gozan del efecto de máxima eficacia aun solo de sus expresiones retóricas e inmateriales), que es la energía positiva que acompaña y empuja el movimiento de ordenación de las relaciones sociales e internacionales del sistema mundo. La parábola hegemónica es representada por el semicírculo que va de un *derrumbe* al momento de manifestación de una *crisis* sistémica, pasando por una etapa intermedia de relativa máxima eficacia de las instancias sistémicas de *governance* y orden. En cambio, el otro semicírculo representa el movimiento negativo de decaimiento de la energía sistémica que se había concentrado alrededor de las actuaciones del viejo sujeto hegemónico y de las soluciones de ordenamiento del mundo por él proporcionadas o favorecidas, que ahora se manifiestan como ineficaces en razón de los cambios mientras tanto ocurridos o por el efecto de maduración de nuevas contradicciones por ellas mismas alentadas y difundidas como efecto colateral.

La degeneración de la energía hegemónica corresponde a la expansión de dinámicas entrópicas, inclusive contradictorias según Arrighi, como en el caso de la alternancia de fases de deflación y de reflación del poder del hegemón. Esa confusión sistémica no hace más que transformar el estado crítico en caótico, y el caos generalizado en la fragua de los conflictos que llevan a un período de derrumbes más o menos violentos y definitivos de los elementos constitutivos del viejo orden, de las cenizas del cual surgirán los sujetos, las fuerzas y las condiciones de posibilidad de un nuevo equilibrio hegemónico de alcance sistémico. Es en este último segmento del círculo, que del caos va al derrumbe, en el que podemos colocar la ocurrencia sistémicamente prevalente del concepto antitético al de hegemonía, que también en este caso Arrighi mutua con las necesarias adaptaciones de Gramsci, que es el *dominio*.

La situación de confusión consiste de, y al mismo tiempo favorece, el aumento de la tasa de agresividad recíproca por parte de los actores sistémicos, que se manifiesta en la forma de una más frecuente e importante utilización de los recursos policiales y militares. Es decir que si la hegemonía es aquel rasgo del poder fundado en buena medida sobre los elementos del pacífico consentimiento y sobre la conformación de las actuaciones ajenas por mecanismo de más o menos espontánea emulación (fenómeno que tiene su corolario de efectos negativos de los cuales Arrighi es perfectamente consciente, refiriéndose a J.A. Schumpeter para hablar de un liderazgo que se realiza contra la voluntad del mismo líder que, en cambio, tendría interés en mantener sus ventajas competitivas y en controlar la difusión por imitación de sus soluciones a los problemas y métodos de actuación), al revés, el dominio es el ejercicio del gobierno basado especialmente sobre la imposición violenta, que corresponde al punto máximo de deflación del poder y al punto mínimo de su eficiencia, al aumento de los coste de su ejecución.

El uso que Arrighi hace, y que nosotros aquí hemos recalcado, de una terminología mutuada de la economía para hablar de fenómenos y conceptos que en apariencia son eminentemente político-culturales o político-militares, como el ejercicio de hegemonía y de dominio, no es casual. Más bien, eso se debe a la circunstancia según la cual la dinámica de continua alternancia, dentro de la evolución del sistema mundo, de fases de hegemonía y de dominio, en su visión nace dentro de aquella relación de fuerte y estrecha vinculación que hace recíprocamente interdependientes las actuaciones de los actores territorialistas y aquellas de los actores capitalistas. Para dar cuenta de estos mecanismos de interacción, tenemos que ensanchar aún un poco más la perspectiva geométrica, y agregar a nuestra colección de figuras de movimiento aquella representada por la línea sinusoidal. Podemos derivar esta forma por medio de la operación de descomposición del círculo con el cual hemos descrito el mecanismo de más simple repetición continua de las mismas etapas por las cuales inevitablemente el sistema mundo pasa, sobre un plano de representación del tiempo entendido como dimensión irreversible y como sede de la historia de los humanos eventos irrepetibles.

Mediante esta figura accedemos a un punto crucial de la teorización arrighiana, pues aquella ininterrumpida secuencia de parábolas positivas y negativas, convexas y cóncavas, describe los *ciclos sistémicos de acumulación*. Si ponemos un eje central que representa el desarrollo del tiempo, y que marca también el punto de equilibrio ideal entre formas monetarias y materiales de la riqueza, obtendremos la representación de un proceso de alternancia de movimientos de ascensión y descenso, que representan respectivamente las dinámicas de *acumulación material* y de *acumulación financiera*, que son asimilables a las diferentes fases de funcionamiento, arteriosa y venosa, del aparato cardíaco y circulatorio del sistema mundo.

Las primeras son las “S” que van desde un momento inferior marcado por un derrumbe sistémico, hacia un momento superior de auge de las capacidades de ordenación del mundo que, de hecho, coinciden con la manifestación e inauguración de una nueva fase de crisis sistémica. Estas curvas a S crecen antes de manera acelerada, porque las soluciones adoptadas por la potencia hegemónica emergente son aún exclusivas y le confieren una ventaja competitiva que la beneficia en su ascenso, y después de manera ralentizada en razón, paradójicamente, del mismo éxito de las soluciones que caracterizan la actuaciones de la potencia hegemónica afirmada, que, en cuanto tal, compartirá aquellas con otros sujetos internacionales, de forma voluntaria y auspiciada o bien involuntaria e indeseada, perdiendo los beneficios originados por la exclusividad. Si estas S, por un lado, son la expresión de las vicisitudes políticas de la hegemonía ascendente (emergente y reconocida), por el otro, ellas describen también la dinámica económica consistente en la tendencia capitalistas a usar las formas abstractas del dinero para comprar todo tipo de mercancía exista realmente y socialmente (D-M) en el esfuerzo de valorizar el capital según los nuevos criterios de la organización productiva, empujadas a eso del aumento de la productividad misma (circunstancia que podríamos representar como M-M’, es decir, producción extendida de mercancías a medio de mercancías).

Cabe mencionar que las formas en que existe la entidad genérica M que corresponde a cualquier tipo de bien en venta en el mercado, no son meramente económicas, porque en realidad incorporan las

relaciones de poder políticamente garantizadas y reguladas por los actores territorialistas y, entre ellos, por aquel o aquellos que ocupan una posición hegemónica y ejemplar. Esto significa que la dinámica de acumulación material coincide con una dinámica en la cual los actores capitalistas “compran” las soluciones organizativas proporcionadas o reguladas por los Estados: D-M significa también financiación de las relaciones de poder existentes, confianza en su efectividad benéfica, y preferencia para las formas de valorización del capital centradas en la prosecución de estos equilibrios.

Hay que destacar también que estas dinámicas de desarrollo económico tienen una función de ordenación social que parcialmente contribuye a la explicación de aquel fenómeno que Arrighi denomina de inflación de poder, y que maximizan la eficacia política de sus instrumentos: de hecho, las dinámicas de expansión material acaban ofreciendo soluciones de integración y ordenación de la población, dentro de un esquema productivo y reproductivo de satisfacción de las demandas sociales que, por lo menos hasta que las contradicciones que introduce y alimenta no sobrepasan los beneficios, tiende a reducir la necesidad política de emplear los recursos violentos que son relativamente más costosos e ineficientes. Es por medio de un mecanismo paradójico ya mencionado, según el cual el sujeto hegemón empieza a sufrir los efectos de su propio éxito (es decir, el lado oscuro del liderazgo, ejercido contra su propia voluntad), consistentes en volverse objeto de emulación por parte de muchos más actores internacionales cuyo intento es activar un mecanismo de competencia en la dinámica de atracción de las inversiones capitalistas y de localización del proceso D-M, y con los cuales, por consecuencia, habrá que compartir los resultados beneficiosos y ahora decrecientes de su propio modelo hegemónico.

En la línea sinusoidal que estamos describiendo, la sucesión de estas S ascendentes es interrumpida por y entrelazada con una secuencia de S especularmente invertidas (?), que dibuja un movimiento contrario al anterior, de degeneración del orden (entrado en una situación de crisis) en un caos que ocasionará el derrumbe sistémico, y de corrupción de las formas hegemónicas en aquellas de dominio. También en este caso, la dinámica política así esencialmente descrita,

interactúa muy estrechamente con la dinámica económica que mientras tanto se ha vuelto dominante. Este proceso descendente del ciclo sistémico es alimentado, de hecho, por la resaca del capital de sus formas materiales adquiridas en la fase positiva de la acumulación, a sus formas más abstractas y volátiles. La fórmula D-M se ha transformado en aquella correspondiente a la dinámica de la acumulación financiera (M-D'), que describe no solamente el momento de realización del provecho, como en la originaria concepción marxiana, sino también este movimiento de desinversión, devaluación y liquidación de las formas concretas de la riqueza, de desfinanciación y expresión de desconfianza hacia las soluciones de organización del orden material y político, y de retiro del capital en su cuartel general (como lo definía Fernand Braudel (1958)) que es el sector financiero.

Este movimiento negativo de resaca del capital en sus formas inmateriales es el resultado cumulativo de la reacción de los agentes capitalistas a los señales de manifestación de la crisis (que se da en la cumbre del movimiento ascensional de las S anteriormente descritas), y es remolcado y acelerado por aquellos fenómenos especulativos a través de los cuales se cumple el "milagro" capitalista de la creación de (más) dinero a medio de dinero (D-D'), debido a la presión de la demanda agregada e inflativa de equivalentes monetarios y derivados que parecen capaces de autopoiesis. Viéndola del otro lado, a su vez, en la visión de Arrighi, esta dinámica no tiene naturaleza exclusivamente económica, sino que es impulsada y fomentada por la condición de disputa y competencia recíproca que crece entre los actores territorialistas a partir de la difusión de la condición de crisis económica. En particular, esta tiene efectos negativos también para los regímenes tributarios, lo cual implica un aumento conjunto de las demandas de capitales en forma de títulos de las deudas soberanas, que hace aumentar los intereses y la propensión a desinvertir en mercancías y a preferir las formas abstractas de la riqueza.

A su vez, la situación de confusión alentada por la transformación de la crisis en el caos generalizado va a incrementar ulteriormente la demanda pública de recursos en la forma de inversiones en el sector militar o, más en general, de expresión de la agresividad recíproca y sistémica: es así que el agotamiento de la hegemonía llega a

degenerar en la afirmación de modalidades de gobierno y a intentos de mantenimiento de cierto orden social y económico, a través de las soluciones violentas que hemos llamado dominio. Ese estrecho entramado de dinámicas económico-financieras y político-militares nos llevará a los episodios de derrumbe que servirá como ocasión para la ponderación de las fuerzas en el campo de disputa, y en la aclaración de cuáles nuevas fuerzas y sujetos podrán representar el foco de atracción y organización de una eficaz estructura de gobierno del mundo.

Las figuras hasta ahora empleadas aquí (el péndulo, el círculo y la línea sinusoidal) en función de ejemplificación de las dinámicas repetitivas y de las secuencias de etapas por las cuales los sujetos impulsores de la realidad social e internacional llevan continuamente la evolución del sistema mundo, representan movimientos de regulares y equilibradas alternancias que pueden dar la idea de la previsibilidad de los hechos históricos. Hay que aclarar que Arrighi subraya como, en la realidad, sea indiscutible la desproporción entre las breves fases de orden y acumulación material, y las más duraderas circunstancias críticas y de caos; así como indiscutible es que las cuestiones humanas sean determinadas por eventos que permanecen de carácter inesperado y de durada siempre inadvertida. Sin embargo, lo que distingue la representación hasta ahora construida de la efectiva realidad histórica no es simplemente una cuestión de tiempos y formas de los eventos, sino también de más impactantes transformaciones de los agentes y de sus cualidades que afectan la misma estructura sistémica. Efectivamente, en la historia real, cada “retorno” a los diversos estatus, a los diferentes puntos de equilibrio en las relaciones entre los dos tipos de actores sistémicos principales y a las dos opuestas dinámicas socio-económicas antes mencionadas, no representa en absoluto la repetición exacta del pasado, simplemente protagonizado por nuevas generaciones.

De hecho, hay elementos en la evolución del sistema mundo que (según Arrighi refiere) se transforman siguiendo pautas y movimientos que no responden a las figuras más simples que hasta ahora hemos considerado, sino que requieren un ulterior esfuerzo de imaginación geométrica. En particular, nos referimos al movimiento de tipo

escalar propios de aquellos fenómenos que acumulan energía lentamente, para luego expresarla de forma explosiva, y que entonces evolucionan pasando por momentos de estancamiento y por momentos de rupturas y saltos cuánticos. Este es primeramente el caso de las dinámicas características de la conflictividad social que se despliega por debajo de la relación dialéctica entre los actores territorialistas y aquellos capitalistas, y que inclusive la condiciona en buena medida. Es así como las tensiones sociales que durante la fase de desenvolvimiento de la hegemonía se veían eficazmente encauzadas o satisfechas dentro de las dinámicas favorables a la acumulación material y a la consolidación del ordenamiento del sistema, de repente se vuelven no gestionables según los protocolos usuales, se alimentan recíprocamente con el crecimiento de las condiciones críticas, y alcanzan su auge en las fases caóticas de la evolución del sistema mundo.

Lo anterior favorecerá la necesidad ya mencionada, por parte de los actores capitalistas, de invertir en soluciones más o menos autoritarias y violentas de reconstrucción de un orden capaz de gestionar el conflicto, que a su vez determinará el desarrollo de nuevas habilidades sistémica en condiciones de satisfacer buenas partes de las demandas sociales e incluso de utilizarlas para alimentar un nuevo ciclo de acumulación material. Esta representación corresponde a la imagen de otro diámetro inscrito dentro de nuestro círculo, que resulta del movimiento pendular y dialéctico que históricamente se consume entre las dos polaridades de la conflictividad social y de las habilidades sistémicas capaces de gobernarlas y de encauzarlas dentro de dinámicas beneficiosas para el sistema. Ahora bien, comparando las anteriores fases de transición hegemónicas ya vividas por el sistema mundo con aquella actualmente en acto, Arrighi da cuenta de una dinámica según la cual la intensidad y la extensión geográficas que caracterizan cada nuevo ciclo de conflictividad social, dada la tendencia intrínseca al capitalismo hacia su continua expansión, se encuentran a niveles cada vez más elevados, procediendo por improvisas rupturas y saltos.

Eso es relevante para la consideración de la sucesión de las formas, de las dimensiones y de la potencia de los actores territorialistas y capitalistas: de hecho, es un movimiento de tipo escalar, basado

en progresiones no regularmente acumulativas, sino de naturaleza cuántica, el que describe la transición a través de las diferentes tipologías de los que Anthony Giddens (1985) denomina *bordered power-containers*, que se han sucedido a la cabeza del juego hegemónico, y capaces de ejercer la función centrípeta de la cual ello consiste, a lo largo de la historia: las ciudades-Estado italianas, la federación protonacional de las Siete Provincias Unidas de Holanda, el Estado nación imperialista británico, el imperio con base continental representado por Estados Unidos. Lo mismo vale para la sucesión de las unidades productivas que de vez en vez han representado el modelo de máxima eficiencia dentro de las dinámicas de acumulación material registradas a lo largo de la evolución del sistema mundo: las diásporas mercantiles y financieras, las compañías comerciales gubernativas, las empresas manufactureras familiares, las grandes corporaciones multinacionales.

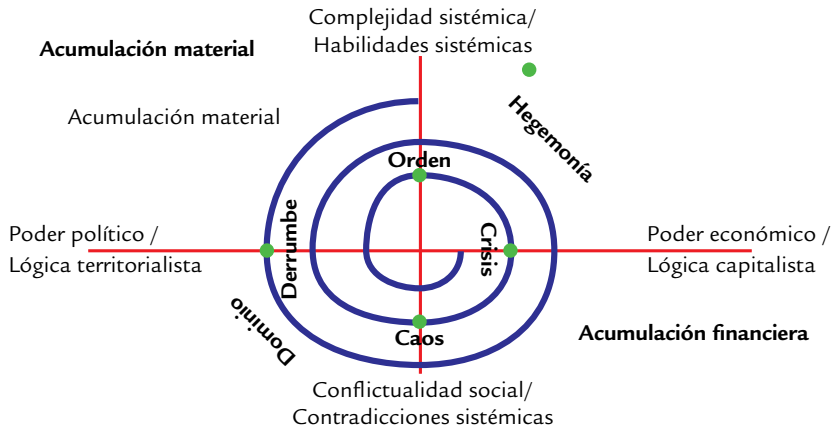
En todos esos casos, a cada giro de la rueda nos encontramos frente a saltos cualitativos y cuantitativos muy notables y que permanecen estables durante un entero ciclo por lo menos, poniéndose recíprocamente, entonces, en una relación parecida a la que tiene juntos los diferentes peldaños de una escalera que, fuera de la metáfora, representan niveles de acumulación y articulación de habilidades sistémicas cada vez aumentados y empoderados, capaces de desafiar y gobernar grados de conflictividad social cada vez superiores y más amplias (cabe mencionar que la hipótesis de que la República Popular China se vuelva el próximo hegemón global, respondería coherentemente al tipo de sucesión que Arrighi dibuja entre los diferentes sujetos que han protagonizado los anteriores ciclos sistémicos de acumulación. China, efectivamente, representa el país más populoso del mundo, centro de una más articulado y consolidado entramado de relaciones interestatales que se extiende por toda su macrorregión de pertenencia, que además es madre patria de una numerosa red de comunidades de diásporas difundidas por todo el mundo, y que constituyen importantes enclaves de capilares estructuras comerciales a las que desembocan sus producciones manufactureras).

Las figuras de movimiento antes utilizadas para explicar los elementos, los mecanismos y las dinámicas que en la visión de Arrighi

animan la concreta evolución del sistema a mundo, pueden ser sintetizadas en la imagen geométrica más compleja representada por una espiral, que deberíamos pensar dentro de un escenario conceptual de dimensión tridimensional. Ella de hecho conjuga la repetición y la innovación, la continuidad y la inversión de ruta, la progresión gradual con los saltos cuánticos.

Gráfico 1

Dinámicas, estructuras, fases y actores de los ciclos sistémicos de acumulación según Arrighi



Fuente: elaboración propia (junio 2019).

4. Conclusiones

En definitiva, así como nos enseña el enfoque teórico y metodológico del sistema mundo, y más concretamente la visión de Giovanni Arrighi aquí sintetizada, para una adecuadamente completa comprensión del campo de la cooperación internacional al desarrollo que dentro de aquel más grande sistema está insertado, hay que combinar los niveles analíticos de los poderes específicamente políticos y de los económicos, con los otros planes que estos intersecan y sustentan. En particular, por un lado tenemos que considerar la fuerte componente de *conflictividad social* difundida e irresuelta (articulada no solamente por los diferentes sectores o capas sociales, sino también por

los concretos espacios geográficos, y entendida como tensiones entre diferentes intereses, demandas sociales expresión de necesidades insatisfechas o de las exigencias de específicas fileras, resistencias al ejercicio de las funciones de las instituciones representantes los poderes políticos y económicos, o como actividad de producción ideal o ideológica funcional a la disputa del sentido de la realidad y de sus elementos y dinámicas), mientras que, por el otro, resulta determinante una dimensión más específicamente *técnico-cognitiva*, formada por soluciones codificadas de saber y poder, a las cuales las instituciones de los poderes políticos y económicos echan mano para tratar de solucionar los problemas puestos por la anterior esfera conflictual de cuestiones.

Es decir que la cooperación internacional al desarrollo es un conjunto de conocimientos y actividades, políticas e intereses, que no nace y se desenvuelve dentro de un *vacuum* de relaciones estratégicas y jerárquicas, sino que en una compleja y articulada estructura móvil, caracterizada por principios inerciales y dinámicas, tales que trascienden las particulares voluntades y capacidades de autodeterminación de los actores, y que se despliega sobre múltiples planes analíticos que se intersecan, el social y el institucional, el nacional y el internacional, el político y el económico, el geográfico y el histórico, aquel definido por las urgencias materiales y aquel influido por los rasgos culturales y políticos, aquel caracterizado por el ejercicio de las voluntades y aquel determinado por los automatismos técnicos y mecánicos. Para ponernos a la altura de un semejante enredo y conseguir estudiar sus compuestas dinámicas, debemos dotarnos de un sistema teórico de captura, organización e inteligencia de esta complejidad, capaz de revelar y evidenciar de ello también el sentido, la dirección y las oportunidades disponibles para actuar eficazmente y para bien dentro de sus contradicciones y cuestiones abiertas.

En conclusión, estudiar la cooperación internacional al desarrollo desde este punto de vista forjado por la teoría del sistema mundo, o viceversa, estudiar la actual dinámica del sistema mundo a través del campo de observación representado por el sistema de actividades de la cooperación internacional al desarrollo, tiene que considerar los cuatro principales elementos (en la realidad estrechamente

entrelazados entre sí, pero que aquí consideramos como netamente distintos y discretos por razones de claridad analítica) que son entonces: el *poder estatal-político*, el *poder económico-capitalista*, los elementos de la *conflictividad social y geográfica irresuelta*, y las *habilidades gubernamentales requeridas* por la complejidad sistémica (a la cual contribuye el nivel de conflictividad efectivamente desplegada).

5. Referencias bibliográficas

- Arrighi, G. (1994). *El largo siglo XX. Dinero y poder en los orígenes de nuestra época*. Madrid: Editorial Akal.
- _____. (2007). *Adam Smith en Pekín: orígenes y fundamentos del siglo XXI*. Madrid: Editorial Akal.
- Arrighi, G., y Silver, B.J. (Eds.) (1999). *Chaos and Governance in the Modern World System*. Minneapolis. Londres: University of Minnesota Press.
- Braudel, F. (1958). La larga duración. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, Núm. 5 noviembre de 2006, UAM/Aedri.
- Choudry, A., y Kapoor, D. (Eds.) (2013). *NGO-ization: Complicity, Contradictions and Prospects*. Londres: Zed Books.
- Del Pero, M. (2008). *Libertà e impero. Gli Stati Uniti e il mondo 1776-2016*. Roma-Bari: Laterza.
- Giddens, A. (1985). *The Nation-State and Violence*. Londres: Routledge.
- Gramsci, A. ([1929-1935], 1975). *Quaderni del carcere*. Turín: Einaudi.
- Kondratieff, N. (1935). Los grandes ciclos de la vida económica. En G. Haberler (Ed.) (1956), *Ensayos sobre el Ciclo Económico*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Martins, P.H. (2013). América Latina como expresión del sistema mundo en la organización de los modelos de desarrollo. *Cad. CRH* 26 (68), pp. 331-346.
- Schmitt, C. ([1951], 1991). *Il Nomos della terra nel diritto internazionale dello "jus publicum europaeum"*. Milán: Adelphi.

La anomalía del ascenso chino en la lectura de Giovanni Arrighi

Annamaria Vitale

1. Introducción¹

EL ASCENSO DE China como potencia económica mundial ha jugado un rol central en la reflexión de la escuela del sistema mundo, interrogando, en particular, la lectura prospectiva de la economía mundo moderna. Basta pensar en el debate, con frecuencia áspero, estimulado por *Re-Orient* de Andre Gunder Frank, al cual (de otro lado) Giovanni Arrighi ha dedicado *Adam Smith in Beijing*. El presente artículo busca recorrer algunos de los elementos analíticos que, en el planteamiento de Giovanni Arrighi, problematiza las novedades de la actual transición hegemónica, en vista de una posible crisis del capitalismo como sistema histórico. Nuestra tesis es que la categoría arrighiana de “anomalía” prefigura una desviación sistémica, que se presenta como la impracticabilidad de resolver las contradicciones internas del capitalismo mediante el impulso de un nuevo ciclo de acumulación y de hegemonía. Partiendo de esta tesis, buscaremos recoger las implicaciones dentro del actual desplazamiento del epicentro mundial a China, sobre el doble nivel de las cadenas de mercancías y de las relaciones interestatales, persistiendo en la hipótesis avanzada por Arrighi en relación con la constitución de una nueva Bandung.

2. De la sorpresa intersticial a la anomalía como desviación sistémica

Como es notorio, una de las contribuciones teóricas más originales de Giovanni Arrighi a la escuela del sistema mundo ha sido la lectura de las transformaciones del capitalismo a través de la instalación

¹ Se agradece a Juan Pablo Muñoz por la traducción de este capítulo.

de los “ciclos sistémicos de acumulación” (Arrighi, 1994; 1999). Duramente criticado por Hardt y Negri (2000) por haber focalizado exclusivamente en la replicación del ciclo como indefinida reproducción del capitalismo, Arrighi (2002) había ampliamente demostrado que el uso de su esquema, al contrario, tenía el propósito de evidenciar las novedades de la crisis actual, en la perspectiva de una posible ruptura del capitalismo como sistema histórico.

En los trabajos sucesivos, se delinea con mayor claridad el planteamiento analítico que subyace en la lectura de las dinámicas de cambio de la economía-mundo moderna. Se trata de un “doble esquema”, en el que la recurrencia (vale decir el proceso que desde una hegemonía lleva a la expansión y desde ahí al caos y a la sucesiva hegemonía) se coloca, al mismo tiempo, como evolución, eso es como el aumento del radio de acción, en volumen y densidad del sistema (Arrighi y Silver, 1999, p. 34; Arrighi, 1999, p. 45). Este movimiento se da por la recurrente contradicción interna al ciclo de acumulación (D-M-D’), definido no solo por la relación entre empresas, sino también por la relación que estas mantienen con la instancia estatal. Cada ciclo se caracteriza por la afirmación de un particular recorrido de desarrollo, en el que la “monopolización” de actividad de alto valor añadido por parte de las empresas del estado hegemónico induce al arribo de nuevos competidores y llega a un punto más allá que conduce a una irresoluble disminución de la tasa de plusvalor, haciendo a los actores centrales “prisioneros” del propio modelo de desarrollo.

La incapacidad de producir innovaciones significativas para superar la cíclica disminución de la tasa de plusvalía empuja al sistema hacia la crisis, expresada en la intensificación sea de la competencia entre las empresas, dirigida al tentativo de recuperar los márgenes de plusvalor erosionados por la crisis, sea de la lucha entre los Estados por el poder y la hegemonía, a más del conflicto social. La crisis tiende a resolverse con la emergencia de nuevos y más rentables precursores de desarrollo y el consecuente impulso de un nuevo ciclo de acumulación, activado por organizaciones gubernamentales y empresariales del centro en ascenso.

Las transiciones hegemónicas dan cuenta de la tendencia evolutiva, conexas a la extensión y profundización del sistema capitalista. Este desarrollo no es pensado como inmerso en una estructura invariable, pero marcado por sucesivas dislocaciones espacio-temporales, activadas por aquella que es definida como “sorpresa intersticial”.² Esta, junto con la competencia intercapitalista y el conflicto social, actúa para acelerar la sucesiva crisis hegemónica, determinando un traslado espacial del centro del sistema. La naturaleza intersticial de la “sorpresa” tiene un rol metodológico relevante en el esquema teórico porque traslada el análisis al modo en el que los actores sociales implicados en la transición hegemónica reconfiguran los procesos sistémicos. Arrighi (1999, p. 46) afirma que la intersticialidad, en efecto, hace referencia a la particular posición periférica que los centros en ascenso cumplen al interior del sistema: su colocación “en los márgenes del radio de acción” de la potencia hegemónica declinante les permite aprovechar de mejor modo las contradicciones estructurales, reubicándola en un nuevo y más alto nivel.

Es todavía más determinante el paso teórico específico que supera la idea de la evolución como reproducción lineal (aunque a escala ampliada) de la recurrencia: es la contradicción interna al doble esquema, que “empuja hacia adelante” al sistema hasta su límite definitivo. Como los autores (1999, p. 34) añaden, “ha sido justamente la evolución del sistema a hacer que la repetición del patrón sea más problemática de lo que había sido en el pasado”. Es así como la “sorpresa intersticial” deja lugar al concepto de “anomalía”, la categoría teórica específica desde la cual leer la prospectiva final del capitalismo. Aquella es “entendida como hecho nuevo que no entra en la recurrencia ni tampoco en la evolución” (Arrighi, 1999, p. 44). Es más: “una serie de anomalías nos mete en guardia sobre los riesgos de una proyección mecanicista de los modelos pasados sobre el futuro” (Arrighi y Silver, 2010, p. 158). En otras palabras, los autores nos advierten que es a partir de la específica contradicción histórica que es necesario mirar a la eventual definitiva desaparición del capitalismo.

2 Preferimos la expresión “sorpresa intersticial” (Arrighi, 1999) en lugar de “emergencia intersticial” (*interstitial emergence*) (Arrighi y Silver, 1999, p. 30) por el papel metódico de una estructura invariable que la idea trae consigo.

Con este sistema teórico vienen interpretadas las tendencias inéditas de la transición hegemónica actual. Esencialmente, aquellas que conciernen a una nueva estructuración del entramado entre cadenas de mercancías y sistema interestatal capaz de romper la unidad desde la cual se han construido históricamente las hegemonías del pasado. Lo veremos en los siguientes párrafos.

3. El desplazamiento: hacia el Asia oriental

Hemos visto cómo el esquema de recurrencia no constituye una estructura invariable, más bien pierde fuerza en el curso de la evolución. La transición a un nuevo régimen de acumulación se ha realizado históricamente a través de un desplazamiento espacial del centro y mediante un cambio radical, sea en la relación interna entre las facciones del capital, sea en la relación entre estas y la instancia estatal. Las tendencias de la agencia gubernamental hegemónica a devenir siempre más potente se contrabalancean por una simultánea tendencia a la autonomización de las agencias capitalistas, proceso que invierte la relación Estado-capital a favor de este último (Arrighi y Silver, 1999, p. 98).

Esta, que podemos llamar contradicción sistémica, se ha realizado históricamente en el último ciclo de acumulación y hegemonía de Estados Unidos. Para los dos autores, uno de los elementos relevantes ha sido la transformación de las *corporations* estadounidenses en multinacionales, resultado de una estrategia gubernamental intencionada a la consolidación hegemónica; en el frente interno, las dinámicas salariales y la institucionalización del complejo militar-industrial en la Guerra Fría son colocados como funcionales a la acumulación del capital; en el frente externo, son definidas las condiciones globales de expansión primero hacia Europa occidental, transformada en campo de inversión directa, y después hacia otras áreas geográficas.

Sin embargo, el alcance de estas actividades transnacionales del capital estadounidense produce cambios fundamentales en la dinámica histórica del capitalismo. Aquella tiende a desarrollar una dinámica autónoma, que opera como elemento subversivo de la capacidad regulatoria del poder estatal: un porcentaje creciente de liquidez

de las multinacionales es colocado en mercados financieros *offshore*, dando el golpe decisivo al sistema de Bretton Woods y profundizando la aún no resuelta crisis fiscal de Estados Unidos. De otro lado, el descentramiento espacial de la producción ha permitido acceder a (y terminar por depender de) recursos y mercados extranjeros, mediante la construcción de redes informales de abastecimiento, exponiendo, sin embargo, a las empresas estadounidenses a una mayor competencia externa.

Esto crea las condiciones para una sorpresa intersticial inesperada, a través de un *spatial shift*. La tendencia hacia la reconfiguración estratégica del capital productivo de acuerdo con las formas de “concentración sin centralización” en redes informales de producción y comercio ha tenido lugar de manera más consistente en la economía regional de Asia oriental, que se ha convertido en el nuevo taller del mundo, con epicentro en China. Impulsado por la búsqueda de mano de obra de bajo costo en las áreas vecinas, primero el capital japonés y luego aquello de Asia oriental, ha logrado aumentar su competitividad en la economía global al “capturar” niveles de subcontratistas formalmente independientes, una estrategia que ha generado un proceso de inversiones ampliadas, que devienen en la principal fuerza impulsora detrás de la expansión económica de la región.

De ahí la integración económica de China en los mercados regionales y mundiales, un proceso en el que la diáspora capitalista china desempeñó un papel decisivo. Según los autores, la antigua economía asiática, de hecho, fue desarticulada e incorporada de manera subordinada en la economía mundo bajo dominio europeo, pero el occidente no pudo asimilarlo a su propio modelo, favoreciendo, como máximo, el desarrollo, en los intersticios del sistema tributario-comercial sino céntrico, de la diáspora como intermediaria entre China y el mundo exterior; una posición que luego se consolidó durante la Guerra Fría y se fortaleció al favorecer el encuentro entre el capital extranjero (estadounidense y japonés) y la fuerza laboral china.

De forma irónica, comentan los autores, la diáspora china, el legado de las injerencias occidentales, ha tendido a funcionar como una herramienta poderosa para la emancipación de la dominación

occidental. Ya hace unas décadas, un informe de la United States Commission on National Security (1999, p. 29) registró la emergencia “sorprendente” de China como una potencia económica mundial, dentro de un marco global de vulnerabilidad potencial de Estados Unidos, pero las previsiones no parecían tan preocupantes. En cambio, según un informe reciente de la National Science Board (2018), China terminó dominando el sector manufacturero de tecnología media-alta, con una participación global del 32 % (en comparación con el 19 % en Estados Unidos), y está escalando las cadenas de mayor valor agregado del sector manufacturero de alta tecnología (aún dominado por Estados Unidos con una participación del 31 %), avanzando rápidamente hacia tecnologías y productos más complejos, gracias a la inversión pública y privada en innovación.³

En resumen, una suerte de némesis histórica. Las transiciones pasadas habían visto surgir trayectorias de desarrollo innovadoras modeladas por factores históricos y geográficos, factores que juegan un papel crítico en la actual. Las raíces geohistóricas regionales de la ruta centrada en Asia oriental, de hecho, limitan la posibilidad de que Occidente, atrapado en una ruta a rendimientos decrecientes en términos de tasas de acumulación, pueda replicar el modelo asiático con los mismos resultados. Según los autores, una característica de la transición actual es, en cambio, una dependencia estructural mutua de los actores empresariales, no solo de Estados Unidos, sino también del este de Asia, que depende de las otras regiones de la

3 Es el mayor productor mundial de TIC (34 %), y, aunque controla actividades de bajo valor agregado y sigue dependiendo de las empresas extranjeras para obtener insumos relevantes, como semiconductores, sigue siendo atractivo para las multinacionales extranjeras, gracias a la escala de producción global, la vasta red de proveedores nacionales, una gran fuerza laboral calificada y productiva; es líder en la industria automotriz, con una participación global del 25 % y una producción casi diez veces mayor en la última década, orientada sobre todo hacia un mercado interno en rápido crecimiento; produce casi la mitad (44 %) de la producción mundial de maquinaria eléctrica y electrodomésticos y ocupa el tercer lugar en la producción mundial de productos farmacéuticos, esencialmente genéricos, con plantas de producción controladas en parte por multinacionales estadounidenses y europeas, pero que crecen rápidamente gracias a la reforma del sistema de salud y una creciente demanda interna. En cuanto al sector de fabricación intensivo en tecnología, las dos primeras supercomputadoras del mundo en 2016 fueron chinas; en 2017, se inauguró el primer gran avión de reacción chino Comac C919, resultado del trabajo conjunto de más de 200 empresas chinas y 36 universidades, aunque todavía depende de tecnologías extranjeras para sistemas críticos como motores (National Science Board, 2018).

economía mundial para obtener materias primas, tecnologías y productos culturales.

La prohibición del presidente estadounidense Trump a las empresas estadounidenses para vender componentes a Huawei es paradigmática de la complejidad de las cadenas de suministro globales. Tomemos, por ejemplo, algunos de los proveedores más importantes de componentes del P30 Pro, uno de los smartphones estrella de Huawei: algunos módulos son de producción china (placa madre Huawei, módulo RF y cámaras Sunny Optical), los de la memoria de origen surcoreana (RAM de SK Hynix) y estadounidense (memoria de almacenamiento de la empresa de semiconductores Qorvo, memoria flash proporcionada por Micron Technologies, componentes ópticos desde Lumentum), como es estadounidense Android, el sistema operativo de Google para los smartphones que no son iOS; la pantalla depende del vidrio producido por la compañía Corning, que tiene una base en Estados Unidos, y de los paneles OLED, suministrados por LG y Samsung, no sujetos a las restricciones del Gobierno estadounidense (Caffo, 2019); el procesador Kirin es uno de los componentes más complejos: los chips están diseñados por HiSilicon, la compañía de semiconductores china más grande, propiedad exclusiva de Huawei, y producidos por fabricantes taiwaneses como TSMC, pero la arquitectura de base tiene licencia de una patente de la británica ARM, que, aunque controlada por el grupo japonés Softbank, utiliza tecnología de origen estadounidense, por lo tanto sujeta a restricciones (Kharpal, 2019; Lee, 2019).

Las empresas estadounidenses habían expresado su preocupación por la prohibición, también debido a la tendencia de las bolsas, con una ola de ventas que golpeó a fabricantes de chips como Qualcomm e Intel (Cella, 2019): alrededor del 13 % de los ingresos anuales de Micron viene del suministro destinado a Huawei (Caffo, 2019); Qorvo y Lumentum, cuyas ventas a Huawei y sus filiales representan respectivamente el 15 % y el 18 % de los ingresos en el primer trimestre de 2019, habían reducido la facturación esperada para el trimestre siguiente (Kharpal, 2019). La prohibición no beneficia a las empresas involucradas en las cadenas de suministro globales: empresas comerciales y de distribución a gran escala, las industrias arraigadas en Estados

Unidos con un mercado de salida fundamental en China, como las grandes empresas de TIC que también tienen una de las principales bases de producción y montaje en China (AA.VV., 2019).

La respuesta china no se hizo esperar. A principios de junio de 2020, el periódico chino en inglés *Global Times* (2019) anunció que Huawei estaba acelerando el lanzamiento de su sistema operativo HongMeng, que, según las pruebas realizadas, había demostrado ser más rápido que Android. A fines de mayo, las fotos del presidente Xi Jinping visitando la planta Ji Mag Rare Earths, una fábrica de súper imanes en Jiangxi, habían dado la vuelta al mundo porque se leían como una amenaza velada de restricción a la exportación de las llamadas “tierras raras” a Estados Unidos que dependen casi por completo de Beijing para el suministro de estos minerales estratégicos, contenidos en productos que van desde los iPhones hasta turbinas eólicas y misiles, por lo tanto cruciales, no solo en alta tecnología sino también en el sector de la defensa (Bellomo, 2019): el neodimio, por ejemplo, es crucial para el motor que Tesla está desarrollando para automóviles eléctricos; el europio es útil para absorber los neutrones en las barras de control de los reactores nucleares (Mertzman, 2019); las refinerías de petróleo estadounidenses dependen del lantano, uno de los minerales utilizados como catalizadores en el refinado de petróleo crudo en gasolina, diésel y combustible para aviones (Bradsher, 2019). Las actividades extractivas también se llevan a cabo en otros yacimientos (Estados Unidos, Australia, Chile), pero China ha garantizado las actividades (aunque costosas y contaminantes) de refinación industrial y transformación en productos con alto valor agregado, una fase clave del proceso de producción, atrayendo parte de la industria manufacturera de Estados Unidos. Al controlar partes esenciales de la cadena de suministro, se ha convertido en el proveedor global más importante (Bellomo, 2019; Mertzman, 2019; Bradsher, 2019).

Domina, por ejemplo, el ciclo de las baterías, desde la extracción hasta el procesamiento de litio y cobalto: la producción minera de litio se concentra en otras áreas (Australia, Chile, Argentina), pero el suministro es controlado por China a través de la adquisición de cuotas mineras y el predominio del procesamiento en las formas utilizadas en las baterías, que ahora provienen en un 60 % de China,

donde se encuentran algunas de las fábricas más grandes del mundo; más del 70 % de la refinación de cobalto está controlada por la República Popular (Bellomo, 2019). Como consecuencia, Estados Unidos, a pesar de haber disminuido la importación desde China de metales en bruto de las tierras raras (3,8 % en 2018), dependen de la importación de productos procesados para la industria de fabricación automotriz y aeroespacial y para sus propias refinerías de petróleo (Bradsher, 2019). Está claro por qué algunas compañías estadounidenses como Google, y el propio Trump, adoptaron una línea más suave: después de un año y medio de declaraciones de guerra, a mediados de diciembre de 2019, Estados Unidos y China firmaron un acuerdo comercial preliminar.

De hecho, China también está atrapada en las cadenas de suministro globales: es cierto que la prohibición podría impulsarla a crear su propio “ecosistema” en semiconductores (Kharpal, 2019), pero el bloqueo sobre las tierras raras tendría efectos en otros socios comerciales como Japón y Corea del Sur y podría impulsar a las compañías globales a trasladar la producción a Estados Unidos (Bradsher, 2019). Tal como muestran Klinger y Muldavin (2019), los Gobiernos y las instituciones financieras europeas y estadounidenses están invirtiendo en las actividades de China, que asume el riesgo de emprender nuevas iniciativas extractivas y proyectos de infraestructura en el extranjero. Las actividades nacionales e internacionales de las instituciones financieras chinas provienen no solo de las reservas de divisas extranjeras, los dólares en primer lugar, acumuladas en las últimas tres décadas, de los grandes ahorros familiares nacionales y del capital multinacional.

Por ejemplo, Chexim canaliza el capital cosmopolita en grandes proyectos en patria y en el extranjero: recibe fondos de 23 países bilaterales (que incluyen: Japón, Alemania, Israel, Países Bajos, Austria, España, Francia, Portugal, Italia, Suecia, Polonia, Australia, Noruega, Finlandia, Dinamarca, Kuwait, la República de Corea, Arabia Saudita, Suiza, Luxemburgo, Canadá, Reino Unido y Bélgica) e importantes instituciones financieras internacionales y multilaterales (Banco Mundial, Nordic Investment Bank, Nordic Investment Fund, Banco Europeo de Inversiones, United States Export and Import Bank). Esto

le permite ampliar su cartera de proyectos de desarrollo en China y ofrecer mayores subsidios a las empresas chinas en África, América y Eurasia. Los ahorros familiares chinos, depositados en los bancos comerciales estatales a una tasa que se mantuvo baja a la fuerza, se transfieren al Banco de Desarrollo de China a bajo costo a través de los mercados interbancarios. Por lo tanto, concluyen los autores, los flujos de materias primas y los nuevos mercados de exportación abiertos por las infraestructuras construidas en los acuerdos bilaterales por parte de China benefician a actores estatales, multinacionales y agencias militares de todo el mundo (Klinger y Muldavin, 2019).

El resultado general es que la reestructuración de las cadenas de mercancías permite que la transición actual resulte anómala también en el lado de las relaciones interestatales. En los pasos hegemónicos anteriores, el surgimiento de una nueva configuración de poder había sido encarnado por aquellos agentes capaces de centralizar las capacidades sistémicas (militares y económico-financieras)⁴ para responder (oferta de hegemonía) a la desintegración organizacional (demanda de hegemonía), reorganizando el orden sistémico sobre nuevas bases (Arrighi, 1999, p. 45; Arrighi y Silver, 1999, p. 29). En cambio, la transición actual se caracteriza por una divergencia tendencial: por un lado, Estados Unidos han adquirido un casi monopolio de los recursos militares mundiales, pero siguen sin poder traducir esta posición en una fuente de riqueza (Arrighi, 2007). Por otro lado, los países de Asia oriental, que se han centrado exclusivamente en el plusvalor, han acumulado grandes cantidades de excedentes y han invertido liquidez en bonos estadounidenses, dejando de lado (y confiando a otros) la competencia en el ámbito militar⁵ (Arrighi, 1999, pp. 48-49). En este contexto deben leerse las características específicas de la proyección de China en la arena global.

4 Esto, destaca Arrighi (1999, p. 45), es el modelo de recurrencia de las transiciones hegemónicas, así como se observan desde el ángulo visual de la geopolítica, de la lucha de poder entre los Estados.

5 De hecho, China es descrita como un “corredor libre” de la seguridad global provista en particular por Estados Unidos (Kleine-Ahlbrandt, 2009; Minxin Pei, 2010; Grieger, 2019).

4. Más allá del Consenso de Beijing: el sueño poscolonial de China

En la década de 1990, el colapso de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría impusieron un replanteamiento del tablero de ajedrez geopolítico mundial (Rivas Herrera, 2019), caracterizado, entre otras cosas, por el milagro de los “tigres asiáticos”. A lo largo de la década, la estrategia de Estados Unidos es elaborada por la derecha republicana que pertenece al *Project for the New American Century* y formulada en la doctrina Bush: se trata de fortalecer la posición adquirida al proyectar un orden mundial “unipolar” con el liderazgo global de Estados Unidos, desalentando la aparición de competidores potenciales, en primer lugar, China, cuyo creciente poder y ambición deben ser “contenidos” y amortiguados (Vitale, 2003). Como respuesta a la retórica de la amenaza china y a la idea de un nuevo siglo estadounidense confiado al Pentágono, China apunta a otra opción estratégica para las relaciones internacionales: la de un ascenso pacífico (*peaceful rise*), atribuido al carácter de una política exterior basada en los cinco principios de convivencia pacífica. Se teje una historia sobre esto que se refiere a la relación (y a la diferencia específica) de Oriente y Occidente.

La teoría del ascenso pacífico nació como una formulación de liderazgos políticos a principios de la década de 2000, formulada por Zheng Bijian, quien elige el simposio anual sobre Asia en 2003 para presentarla oficialmente. En diciembre del mismo año, con motivo de una visita a la Universidad de Harvard, fue el propio presidente Wen Jiabao (2003) quien ilustró el concepto para presentar la imagen de China y definir su posición en el futuro escenario internacional. Recordando la milenaria civilización basada en el confucianismo y enriquecida por la experiencia socialista, Wen Jiabao propone una visión basada en la idea de armonía, que, si bien implica una convivencia y prosperidad comunes, evita la uniformidad, considerando, en cambio, las diferencias como momentos complementarios de el mismo mundo. El camino del desarrollo (*self-reliance*) que hace de China un poder económico emergente “dedicado a la paz” está arraigado en este patrimonio cultural.

Unos años más tarde, todavía es Zheng Bijian (2005), desde la tribuna de *Foreign Affairs*, quien aclaró más completamente que la especificidad del proceso de modernización de China se caracterizó como un “camino de desarrollo hacia un ascenso pacífico”: contrario a otras experiencias históricas (invasiones, expansión, guerras, colonialismo) y los modelos tradicionales de industrialización, China ha adquirido autónomamente los recursos de su desarrollo (capital, tecnología, asignación óptima de recursos humanos), buscando medios no violentos. De ahí la diferente caracterización de su afirmación como potencia mundial: no la búsqueda de la hegemonía en los asuntos internacionales, según los métodos tradicionales; sino de un liderazgo que (precisamente por su naturaleza específica) puede existir y consolidarse solo en un entorno político y económico internacional marcado por relaciones pacíficas de cooperación.

La propuesta china representa un desafío económico, político y cultural. Ramo (2004) acuñó el término Consenso de Beijing (*Beijing Consensus*), observando cómo China era portadora tanto de un camino diferente hacia el desarrollo (innovación, atención al desarrollo humano, igualdad, equilibrio entre derechos y responsabilidades individuales), así como de una proyección de poder “asimétrica” en el ámbito internacional, elementos tan innovadores que representan, para muchos países, una alternativa atractiva de autodeterminación al ahora desacreditado Consenso de Washington (*Washington Consensus*). Sin embargo, la crítica de Ramo a las desastrosas recetas de Washington se centra esencialmente en la suposición errónea de que estas podrían ser replicables de manera uniforme en diferentes contextos, pero no muestra que su aplicación se impusiera forzosamente en tres continentes a través de la condicionalidad contenida en los planes de ajuste estructural formulados por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Por esta razón, Ramo (2007, pp. 39-43) no puede comprender completamente algunos de los elementos más radicales de la posición china, como lo demuestra la sugerencia, ofrecida a China, de construir su propia “marca”, para neutralizar el idea de la amenaza: una marca capaz de comunicar al mundo no tanto la imagen de una “cultura antigua y complicada”, sino más bien esas características “modernas” (poschinas, en

palabras de Ramo) capaces de despertar la creencia en un “sueño chino” que tiene la misma efectividad que el “sueño americano”.

El punto es que China parece más interesada en proponer un orden global que evite *precisamente* el “sueño americano” del siglo xx (Rosales, 2020), como ejemplificación histórica del sueño europeo más general de los últimos quinientos años de historia del capitalismo. Xi Jinping ha hecho del “sueño chino” una de las piezas más importantes de su manifiesto político: elegido secretario del partido (2012), ilustró el término durante la visita a una exposición del Museo Nacional dedicada significativamente a la historia china desde la ofensiva colonial hasta la posterior recuperación bajo el Partido Comunista (Sørensen, 2015). El sentido de este sueño para la política interna e internacional ha atraído la atención de muchos comentaristas extranjeros (por ejemplo: Mohanty, 2013; Patience, 2013) y ha empujado a los círculos cercanos al partido a corregir rápidamente los malentendidos “occidentales”, aclarando que no debía tomarse el “sueño americano” como un punto de referencia, sino más bien la construcción identitaria de una China moderna y socialista con su propio punto de vista del escenario global, resumido por el concepto de “comunidad de futuro compartido” (*community of shared future*) producido por Xi Jinping (Wang, 2013; 2018), constitutivo (junto con otros términos (*peaceful development, harmonious world, community of common destiny*)) de la idea del ascenso pacífico. También se ha observado que se trata de un “sueño poscolonial”, resultado no solo de una estrategia de la élite china, sino también de una larga discusión interna sobre la cuestión de la “modernidad” (Meinhof *et al.*, 2017; Zhang, 2018).

En los discursos oficiales se subraya sistemáticamente cómo la política exterior de la República Popular de China está inspirada y guiada por los cinco principios de coexistencia pacífica⁶ (*Pantja Shila*),

6 Enunciados por Sukarno (Calchi Novati, 2009) y traídos por Nehru a la antigua herencia budista de los cinco preceptos morales del comportamiento individual (*Panchasheel*), fueron inicialmente los países socialistas y los países que habrían dado origen a la no alineación a reclamar estos principios (frente a Occidente) como base necesaria de las relaciones internacionales que deberían haber constituido el nuevo orden mundial de posguerra. Al reconstruir el debate de la década de 1950, Fifield muestra cómo quedó claro de inmediato que la expresión “coexistencia pacífica” planteaba una serie de problemas, tanto para los países occidentales, preocupados por las implicaciones del uso técnico del término, como para los

formalizados inicialmente en el tratado India-China sobre el Tíbet en abril de 1954, luego adoptado por los líderes africanos y los asiáticos como plataforma común en los Diez Principios de Bandung (*Dasa Shila Bandung*) (Fifield, 1958; Calchi Novati, 2009, pp. 152-159) y en 1982 incorporados en la Constitución de la REPC: respeto recíproco a la soberanía e integridad territorial de los demás, no agresión mutua, no interferencia recíproca en asuntos internos, igualdad y beneficios mutuos, coexistencia pacífica. Es relevante señalar cómo la lección de *Pantja Shila* ha marcado esa matriz de constitución política del Tercer Mundo que encontrará expresión en la Conferencia de Bandung; ni subrayar que justo en esa ocasión la China de Zhou Enlai se expuso al mundo con una posición internacional precisa: apelando a la experiencia común marcada por la “marca del colonialismo”, se convirtió en el aliado político de la lucha antiimperialista y anticolonial del Tercer Mundo para la construcción de un orden mundial multilateral fundado en la autodeterminación de los pueblos (Calchi Novati y Quartapelle, 2007).

En este sentido, la referencia continua al espíritu de Bandung no solo tiene la intención de cuestionar los supuestos sobre los cuales la hegemonía occidental se ha reproducido históricamente, sino también decretar la necesidad de poner fin a las relaciones que han definido su funcionamiento, para la creación de un nuevo orden político y económico adecuado para un mundo ya poscolonial caracterizado por la interdependencia y la diversidad. Esto es lo que surge, por ejemplo, de la intervención del entonces viceministro de Relaciones Exteriores Zhenmin Liu (2014), con motivo del sexagésimo aniversario de los cinco principios de convivencia pacífica. Estos últimos, escribe, allanaron el camino para relaciones internacionales basadas en la cooperación entre los Estados, enriqueciendo y desarrollando los principios fundamentales del derecho internacional de la Carta de las

socialistas, para lo que habría significado una posible neutralización de la disputa ideológica con Estados Unidos; en la Declaración final de Bandung, el término “coexistencia pacífica” fue reemplazado por la expresión “vivir juntos en paz”, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. Por otro lado, el acuerdo de 1954 fue esencialmente un acuerdo comercial válido por ocho años, la intención de Nehru era evitar que China, que aún no era miembro de las Naciones Unidas, no cumpliera con los estándares internacionales establecidos por la Carta de las Naciones Unidas (Kalha, 2014).

Naciones Unidas. Epítome de la “sabiduría oriental”, ellos, sin embargo, no estaban destinados solo a Asia, sino a todo el mundo, en virtud de su aplicabilidad universal para responder al nuevo mundo en construcción. Esto hizo posible su mayor evolución: desde la idea de la coexistencia pacífica a nociones como “desarrollo pacífico” y “mundo armonioso”, hasta la actual cooperación “ganar-ganar”, en la conciencia de que el mundo constituye una “comunidad de común destino”.

5. ¿Una nueva Bandung?

La literatura internacional reciente ha llamado la atención sobre lo que se está aceptando como un “nuevo paradigma de ayuda al desarrollo” implementado por los países emergentes (Debrouwer y Silvére, 2016). Refleja las transformaciones de la economía política global y los intereses geopolíticos de los nuevos donantes, que comparten la experiencia colonial y de los receptores tradicionales de ayuda al desarrollo: sus prácticas, informadas por una filosofía común de cooperación y desarrollo, responden a y aprenden de los límites del sistema basados en la hegemonía occidental y representan un desafío para el régimen actual del CAD (Comité de Asistencia para el Desarrollo) de la OCDE (Dominguez y Lo Brutto, 2018; Jing *et al.*, 2019).

Hace una década, Arrighi y Zhang (2010) habían comprendido las implicaciones. La nueva posición de estos países en la producción y el comercio mundial, con la gestión de un enorme flujo de recursos (capital, tecnología) y de demanda de productos del Sur, representa una base económica sólida para la formación de una nueva Bandung, capaz de superar la mera solidaridad ideológica y política: ellos se han convertido en competidores económicos globales de los países del Norte en la producción, el comercio y las finanzas mundiales, por lo tanto, pueden proporcionar mejores condiciones comerciales, de ayuda (incluidas cancelaciones sustanciales de deuda en el caso de África) y de inversión en otros países del sur, obligando al Norte a competir en estos mismos términos. La práctica de canalizar el excedente de las economías emergentes hacia la Cooperación Sur-Sur, en lugar de hacia las agencias internacionales controladas

por Estados Unidos, constituye un poderoso instrumento de emancipación de los países del Sur del mundo, que de esta manera pueden escapar a la dominación y recetas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y otras instituciones financieras. Además, concluyen los dos autores: al subvertir la jerarquía global de poder y riqueza, esta práctica puede redefinir los criterios de moralidad de la economía política global. China tiene un papel central, por la capacidad de redirigir su excedente al sur del mundo y cambiar el panorama de la ayuda al desarrollo, otorgando préstamos más grandes con menos vínculos políticos, infraestructuras de menor costo y términos más generosos para el acceso a los recursos naturales.

Diez años después, con enormes flujos de inversión directa y ayuda a los países en desarrollo, especialmente hacia África, China ha destituido a las instituciones de Bretton Woods como principales financiadores del desarrollo en el Sur del mundo (Klinger y Muldavin, 2019). Se ha convertido en uno de los principales protagonistas de la nueva geografía del desarrollo a escala mundial, a través del nacimiento del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB), el lanzamiento de la *Belt and Road Initiative* y, en el 2018 el establecimiento de la Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo de China [Cidca]) centrada en la Cooperación Sur-Sur y guiada por sus propias reglas (no DAC). Según las últimas estimaciones del Instituto de Investigación JICA de Japón, China ocupa el séptimo lugar para la ayuda exterior neta⁷ y el octavo, junto a Suecia, si los flujos chinos se cuantifican según el método de “elemento de subvención” de la OCDE (Kitano, 2019).

Precisamente las características específicas de la ayuda china son las que preocupan a los países occidentales (Estados Unidos en primer lugar) y a las organizaciones multilaterales que proporcionan AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo). Por esta razón, se han

7 El componente más significativo de la ayuda bilateral es aquello relacionado con las donaciones y préstamos sin intereses, que ha aumentado constantemente del 38 % en 2016 al 51 % en 2018 (equivalente a \$ 3,3 mil millones), mientras que los préstamos preferenciales otorgados por el Gobierno chino han disminuido desde 2014, estabilizándose en los últimos años (36 % en 2016 a 26 por ciento en 2018); la contribución multilateral de China en 2018 fue de \$ 1,5 mil millones (Kitano, 2019).

multiplicado sea los laboratorios de ideas que buscan interpretar la estrategia china, sea los intentos científicos de calificar y cuantificar las cifras que China brinda a los países en desarrollo, con una atención al detalle que no tiene parangón en el panorama mundial.⁸ No es exagerado decir que las actividades de cooperación al desarrollo de China son las más estudiadas en el mundo.

Lo sorprendente es que el esquema de lectura, en la mayoría de los casos, no sufre cambios tan radicales como para cambiar el ángulo de observación, a fin de capturar la nueva dinámica puesta en práctica. Más allá de una descripción generalmente aceptada de los programas, ministerios y organismos que intervienen, no se tiene suficientemente en cuenta que es *precisamente* en relación con la arquitectura de las relaciones internacionales propuesta y entrelazada por la práctica exterior y diplomática de China a garantizar que toda la estructura estatal opere en ese campo históricamente constituido por los países occidentales “desarrollados” como “asistencia” para el desarrollo. En línea con el marco propuesto de relaciones internacionales, la práctica china se centra en la Cooperación Sur-Sur, vinculada a las relaciones bilaterales donante-receptor en un marco de beneficios mutuos (*cooperación ganar - ganar*), para el cual las actividades se orientan sobre todo hacia las operaciones económicas con el uso de trabajadores y equipos chinos; finalmente, en línea con esta filosofía, no impone condicionalidad a los países beneficiarios para las reformas estructurales en sectores como la gobernanza, los derechos humanos, la democratización o las restricciones financieras, salvo por la abstención de vínculos oficiales con Taiwán (Domínguez, 2018; Zhang, 2019).

A pesar de esto, la cuantificación y calificación de la ayuda china se comprime sistemáticamente en las clasificaciones occidentales. Según la definición de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la ayuda al desarrollo se refiere a los flujos proporcionados por las instituciones públicas de forma

8 Se ven, por ejemplo, puntos de referencia de la literatura internacional como AidData (<https://www.aiddata.org/china>) y el Instituto de Investigación JICA de la agencia de cooperación japonesa (<https://www.jica.go.jp>). Véase también la Iniciativa de Investigación China África (CARI) de la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados John Hopkins (www.sais-cari.org/data-chinese-loans-to-africa).

gratuita o con créditos subsidiados en comparación con las condiciones del mercado (por ejemplo, tasas de interés más bajas), cuantificados sobre la base del “elemento de subvención”, expresada en valor monetario. Sin embargo, no se trata de ayuda militar o transacciones que tienen objetivos sobre todo comerciales (por ejemplo, créditos a la exportación). Los flujos financieros chinos de “asistencia exterior”, en cambio, están compuestos por donaciones y préstamos sin intereses del Ministerio de Comercio, destinados sobre todo a la reducción de la pobreza, la subsistencia, el bienestar social, los servicios públicos; préstamos en condiciones preferenciales, que pueden implicar la cancelación de intereses y reducciones de deuda, transferidos directamente a los países beneficiarios por el Banco de Exportación-Importación de China, sobre todo destinados a apoyar proyectos de producción y construcción de infraestructura a gran escala, a través del suministro de equipos; préstamos concesionales administrados por China Eximbank, que se incluyen en la ayuda bilateral; donaciones administradas por otros ministerios responsables de la ayuda exterior, como por ejemplo el Ministro de Educación para becas otorgadas a estudiantes de países en desarrollo.

En las iniciativas para el desarrollo, China incluye créditos, incluso a condiciones no preferenciales, a empresas chinas que operan en el extranjero, líneas de crédito preferenciales y créditos a la exportación. Además, las formas de apoyo al desarrollo incluyen proyectos completos llave en mano, bienes y equipos, cooperación técnica y de fortalecimiento de recursos humanos, equipos médicos, programas de voluntariado, ayuda humanitaria de emergencia y alivio de la deuda (Information Office of the State Council, 2011-2014; Zhang, 2019).

Resultado del incumplimiento de las normas y clasificaciones de los países donantes reunidos en el CAD y las organizaciones multilaterales, a menudo se acusa a China de falta de transparencia en los datos de ayuda al desarrollo, que se tratarían como “secreto de Estado” (Brautigam, 2009; OCDE, 2012); perseguir exclusivamente sus intereses económicos: promover sus exportaciones y acceder a las fuentes de energía necesarias para su impetuoso desarrollo, sin tener en cuenta la sostenibilidad económica y ambiental de los proyectos realizados en los países en desarrollo; finalmente, utilizar la ayuda para el desarrollo

instrumentalmente para proyectarse en el ámbito internacional como una potencia global. Bajo un escrutinio cuidadoso, en particular, está la presencia china en África, que, según muchos analistas occidentales, habría arrojado a los países africanos a la “trampa de la deuda” y exacerbó su déficit comercial. Un resumen interesante de estas narraciones es la presentación, por parte de John Bolton (2018) a la Fundación Heritage a fines de 2018, de la nueva estrategia de ayuda para África desarrollada por la administración Trump.

Bolton afirma que China expandiría deliberada y agresivamente su influencia financiera y política en África para obtener una ventaja competitiva sobre Estados Unidos. Según el diplomático estadounidense, esta sería una actividad depredadora que utiliza sobornos, corrupción y acuerdos opacos; que empuja estratégicamente a los países africanos a endeudarse para someterlos a los deseos de Beijing, con inversiones que no siguen los estándares ambientales y éticos utilizados por Estados Unidos.

Para neutralizar la perturbadora influencia de Beijing, la visión de Estados Unidos para el continente africano parece seguir de cerca, curiosamente, aquella china, al menos en retórica: no dependencia, dominación y deuda, sino independencia, autosuficiencia y prosperidad en el crecimiento económico, con acuerdos comerciales que garantizan intercambios justos y recíprocos y negociaciones bilaterales sobre asociaciones mutuamente beneficiosas.

Permaneciendo (obviamente) fiel a la prioridad de poner primero los intereses del pueblo estadounidense. En primer lugar, esto implica garantizar que cada dólar ganado con esfuerzos por parte de los contribuyentes se gaste de manera eficiente y efectiva para “favorecer aún más a Estados Unidos”, al dejar de proporcionar generosa ayuda estadounidense para países que en foros internacionales votan repetidamente en contra de Estados Unidos o actúan en contra de sus intereses. Además, centrarse en los mecanismos bilaterales para mantener el máximo control sobre cada dólar suministrado, por ejemplo, presionando a los países beneficiarios para que emprendan reformas estructurales (responsabilidad fiscal, intercambios equitativos, desregulación económica, apoyo al sector privado). Por último, asegurar

que los lazos comerciales mejoren las oportunidades para los trabajadores y las empresas estadounidenses. En resumen: cambiar todo para no cambiar nada.

Para Europa, China es al mismo tiempo un socio con el que negociar para equilibrar sus intereses, y un “rival sistémico que promueve modelos alternativos de gobernanza” (European Parliament, 2018; European Commission, 2019). Se agrega la alarma por la atracción que los países africanos están desarrollando hacia los estándares de “gobernanza global alternativa” proporcionados por China, especialmente frente a la reciente intensificación de su presencia militar en el continente, promovida a través de los recientes foros China-África en temas de seguridad. Si bien reconoce la necesidad de que China se enfrente a problemas de seguridad cada vez mayores en África (piratería en las líneas marítimas, ataques de grupos yihadistas en el Cuerno de África y el Sahel, con una pérdida por valor de 20 mil millones de dólares), la intención de proteger a sus ciudadanos y proyectos se consideran un mero pretexto. El Foro sobre Cooperación China-África (Focac), se afirma en el *briefing*, se nutre de la ideología de la Cooperación Sur-Sur (experiencia común de países en desarrollo con un pasado de dominación colonial o imperialista), pero la agenda tendría la intención de constituir un “nuevo tipo de asociación estratégica” dirigida a cambiar la gobernanza global.

El énfasis en el concepto de *self-reliance* apuntaría a aislar a los países africanos de la influencia occidental, la promoción de la “solución china”, con la ausencia de valores que se refieran a los derechos humanos y al estado de derecho, como alternativa al modelo de desarrollo occidental fortalecería el “nexo desarrollo-seguridad” y la relación con los Gobiernos autoritarios africanos. La progresiva institucionalización de la relación con la Unión Africana habría abierto la oportunidad de “socializar África a sus propias reglas”. Todo esto, concluye el *briefing*, corre el riesgo de disminuir “la reactividad de los países africanos a las políticas de buen gobierno de la UE” (Grieger, 2019).

Vale la pena mencionar que la práctica específica de cooperación para el desarrollo de China comienza casi una década después de la conferencia de Bandung, con el viaje que Zhou Enlai hizo a África

(entre 1963-64) en busca de aliados para romper el aislamiento diplomático de la Unión Soviética (Cini, 2006). En esta ocasión, se formularon los principios que, a partir de ese momento, caracterizarían la cooperación china, en línea con los cinco principios de la convivencia pacífica: beneficios mutuos con respecto a la soberanía del país receptor hacia el desarrollo económico autónomo y autosuficiente, con apoyo para proyectos que requieren menos inversión y resultados más rápidos; oferta de préstamos sin intereses (o a bajos intereses), suministro de materiales y equipos chinos de calidad a precios de mercado (internacional) y de la que en los antiguos manuales de cooperación para el desarrollo se llamaba “tecnología apropiada”; capacitación de personal autóctono y presencia en el sitio de expertos chinos con niveles de vida iguales a los locales (Adie, 1964). Esta cooperación ya se caracterizó por un enfoque práctico, también con respecto a la ayuda soviética: sin forma de condicionalidad o vínculos, proyectos a pequeña escala, apoyo a la industria ligera que suministra bienes de consumo directo y permite el uso de materias primas locales sin recurrir a la importación (Rinella, 1973, p. 35). De ahí los numerosos reconocimientos por parte de los Gobiernos africanos en las décadas de 1960 y 1970; alianzas basadas en el principio de coexistencia pacífica, acompañadas de financiamientos económicos simbólicos (como estadios, palacios presidenciales y de gobierno y de infraestructuras) o socialmente útiles, como hospitales equipados con personal médico competente, o como becas ofrecidas a estudiantes africanos que luego se convirtieron en miembros influyentes de las clases políticas locales (Cini, 2006).

Según Laetitia Tran Ngoc (2018a; b), China ha estado activa en África durante décadas: si desde la década de 1960 ha brindado ayuda para el desarrollo y asistencia técnica, desde la década de 1980 ha recurrido a socios africanos para su propia prosperidad (expandirse en nuevos mercados, obtener nuevos recursos para apoyar el rápido crecimiento y obtener el reconocimiento de Beijing en lugar de Taiwán), ha continuado invirtiendo cuando África se consideró “sin esperanza”, se convirtió en un socio estratégico desde principios del siglo XXI, cuando el continente pretendía lograr una transformación estructural de sus economías. Renovó su presencia en África llenando

el vacío dejado por Europa, para la cual la importancia estratégica del continente, esencialmente concentrada en sus antiguas colonias, disminuyó después del final de la Guerra Fría.

La ayuda al desarrollo de Estados Unidos, que nunca ha tenido un interés real en África en comparación con otros continentes y países (Afganistán, Israel e Iraq) tiende a disminuir, es notoriamente ayuda vinculada y se dirige esencialmente hacia sectores estratégicos para la seguridad nacional estadounidense; en el ámbito del plan de asistencia económica y comercial vinculado a la AGOA (*African Growth and Opportunity Act*), aproximadamente el 90 % de las exportaciones de África a Estados Unidos se refería a productos petroleros, sin intervenir en la reducción de las barreras comerciales y de inversión a favor de los socios africanos. China, por el contrario, ha aumentado el comercio bilateral con África en veintiuna veces entre 2000 y 2014, ha diversificado sus intereses comerciales y productivos (sectores de energía, minería, telecomunicaciones), ha financiado infraestructura en áreas clave para el desarrollo a largo plazo de los países africanos (carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, hospitales, escuelas).

En la misma línea, la evaluación despiadada de Cheng y Zhai (2018) de la teoría y la práctica de la ayuda occidental. La enorme ayuda occidental para África subsahariana no provocó la reducción de la pobreza ni promovió ningún crecimiento económico e industrial; por el contrario, condujo a infraestructuras deterioradas, falta de industrialización, fuerte dependencia de la ayuda y falta de capacidad de autodesarrollo. Después de la Segunda Guerra Mundial, tendió a intervenir con proyectos de infraestructura que costaban más de lo que los donantes podían pagar, lo que obligó a la mayoría de los países africanos a financiar préstamos con fondos soberanos, lo que aumentó su deuda. Desde mediados de la década de 1970, los donantes tradicionales han dejado estos proyectos al capital privado, cada vez menos entusiasmados por involucrarse, debido a los costos, los largos tiempos de la rentabilidad, especialmente en áreas con disturbios políticos y sociales. Desde la década de 1980, la imposición de reformas estructurales neoliberales ha erosionado la capacidad competitiva de las industrias locales, bloqueando la industrialización; las agencias de ayuda al desarrollo se han convertido, en algunos países,

en “Gobiernos paralelos” que proporcionan bienes públicos (desde la educación hasta la salud), limitando la gobernanza local, socavando la capacidad política y administrativa de los Gobiernos locales para mejorar los servicios e intervenir activamente en el desarrollo.

También se han planteado cuestionamientos sobre la multiplicación de las ONG chinas que operan en África, donde se quejan de que deben sufrir de manera sistemática la competencia y las acusaciones de las occidentales. Consideradas, internamente, parte de la nueva posición adoptada por China e interpretada como uno de los componentes de la globalización y la Cooperación Sur-Sur (Wenting, 2017), en el frente externo se les acusa de desarrollarse a la sombra de la hegemonía del Gobierno, olvidando que incluso las ONG occidentales se reproducen a la sombra de la cooperación institucional, como lo demuestra el entusiasmo acrítico por la Agenda 2030.

Contrariamente a la narrativa prevaleciente, China no es el “donante” más grande de África: el primer lugar todavía pertenece a Estados Unidos (Eom *et al.*, 2017), ni es directamente China que causará una tendencia hacia la disminución en el poder de negociación de los países donantes tradicionales con los Gobiernos africanos, los cuales tienden a preferir la asistencia de China para proyectos de infraestructura, también para aliviar la dependencia de la ayuda (Swedlund, 2017). El aumento de la relación comercial con China no ha debilitado a los países africanos. De hecho, estos tienden a usar esta relación estratégicamente para equilibrar las relaciones con los Estados occidentales a su favor, fortalecer su posición a nivel mundial, obtener una mayor autonomía y limitar la interferencia de otros en los asuntos internos (Carmody, Dasandi y Mikhaylov, 2019).

De una evaluación para el período 2000-2014, se deduce que la ayuda pública china afecta positivamente el crecimiento económico de los países beneficiarios (dos años después, otro proyecto corresponde a un aumento del 0,7 por ciento), en oposición a aquella proveniente del Banco Mundial. Y mientras son los países africanos los que reciben el mayor número de proyectos (59 %) a pequeña escala en sectores “sociales” (salud, educación, gobernanza), son los otros continentes (Sureste Asiático, la ex Unión Soviética, América Latina)

los que atraen el mayor volumen de flujos financieros (no incluidos en la ayuda) hacia grandes proyectos de infraestructura (energía, transporte, industria extractiva, construcción) (Dreher *et al.*, 2017).

China se ha convertido en el mayor socio económico de África, las inversiones no han sido coordinadas por su Gobierno monolítico, sino operadas por una multitud de compañías privadas ágiles y rápidas que, impulsadas por consideraciones de mercado, han realizado inversiones a largo plazo, en algunos casos han bajado los precios de los productos y servicios hasta en un 40 % con el uso de una mejor tecnología y en eficiencias de escala, y, en general, han aumentado el empleo, desarrollado habilidades, transferido nueva tecnología y financiado el desarrollo de infraestructura (Yuan Sun *et al.*, 2017). El informe Idcea (Industrial Development, Construction and Employment in Africa) sobre el empleo y la dinámica salarial en las empresas chinas que operan en Angola y Etiopía muestra que las condiciones de trabajo no dependen del origen nacional de las empresas, sino del contexto (nacional, sectorial, socio-económico).

Las empresas chinas han contribuido más que otras a la creación de empleo en el mercado de la construcción de carreteras, empleando a una alta proporción de trabajadores locales (90 % en Etiopía y 74 % en Angola). Los niveles salariales de las empresas chinas son sustancialmente similares a los de las empresas locales y extranjeras con una posición consolidada en los mismos sectores. En Angola, muchas empresas chinas proporcionan alimentos y vivienda a trabajadores inmigrantes relativamente más pobres, que han logrado aumentar los niveles de ahorro en comparación con los trabajadores con salarios más altos empleados en otras empresas (Oya y Schaefer, 2019).

Un estudio realizado por la consultora Rhodium sobre la “trampa de la deuda” (Kratz y Feng, 2019) disipa la idea de que las políticas chinas relacionadas con la Iniciativa Belt and Road (BRI) causarían una “trampa de la deuda”, crítica a menudo ejemplificada por la concesión sobre el puerto de Hambantota en Sri Lanka. Sin embargo, el estudio muestra que la adquisición de activos por parte de China fue un evento muy raro, limitado a solo dos casos, también

debido al hecho de que los préstamos garantizados por activos, en sí mismos, no constituyen una garantía decisiva de reembolso: Ucrania, por ejemplo, había garantizado el reembolso en trigo, pero ha sido sistemáticamente incapaz de proporcionar el volumen anual acordado, por lo que China se vio obligada a recurrir al arbitraje internacional. Más común fue la intervención sobre la deuda (extensión de condiciones y plazos, refinanciación, cancelación parcial o total), que involucró un monto total de aproximadamente 50 mil millones de dólares: la posibilidad de acceso a fuentes alternativas de financiamiento (FMI o los mercados internacionales de capital) y los cambios en la estructura del Gobierno han permitido a los países deudores iniciar renegociaciones, con resultados más equilibrados. La cancelación de la deuda fue otorgada unilateralmente por parte de China, incluso en situaciones de estrés financiero limitado, un signo de la intención de fortalecer las relaciones bilaterales. Sin querer negar que China persigue sus intereses económicos y políticos (Vadell, 2018), no parece ser ese actor “depredador” pintado por la retórica dominante en Occidente.

6. Conclusiones

El constante alarmismo proveniente de Europa y Estados Unidos por el ascenso chino constituye, dicen Klinger y Muldavin (2019), una narración derivada de la episteme de la Guerra Fría; es decir, la representación de un mundo ordenado y gobernado por unas pocas hegemonías mundiales, caracterizadas como unidades territoriales ideológicamente homogéneas. En este trabajo hemos tratado de demostrar cómo, a partir de la categoría de “anomalía” arrighiana, es posible leer las características inéditas de la transición hegemónica actual, que se refieren tanto a la dependencia estructural mutua de los actores empresariales como a la desestabilización de las condiciones para una guerra intercapitalista o para recurrir al equilibrio de poder. La causa y el efecto de estas nuevas circunstancias históricas es la dislocación espacio-temporal del epicentro del sistema mundo moderno en Asia oriental, expresada manifiestamente en la capacidad de liderazgo global de China.

Es difícil predecir si y cómo la nueva potencia transportará al sistema hacia su crisis final, decretando el fin del capitalismo. Lo cierto es que estamos en presencia de una desviación política y cultural, cuya implementación práctica está erosionando la arquitectura institucional de Bretton Woods y, con ella, de una manera más profunda, el camino históricamente trazado por Occidente en los últimos quinientos años.

7. Referencias bibliográficas

- Adie, W. A. C. (1964). Chou En-lai on Safari. *The China Quarterly*, 18, pp. 174-194.
- Aglieri Rinella, M. (1973). La cooperazione cinese con i paesi in via di sviluppo. *Terzomondo*, VI (19-20), pp. 28-37.
- Arrighi, G. (1994). *The Long 20th Century: Money, Power, and the Origins our Time*. Londres y New York: Verso.
- _____ (1999). *I cicli sistemici di accumulazione. Le trasformazioni egemoniche dell'economia-mondo capitalistica*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- _____ (2007). *Adam Smith in Beijing: Lineages of the Twenty-first Century*. Londres: Verso.
- _____ (2002). Lineage of Empire. *Historical Materialism*, 10 (3), pp. 3-16.
- Arrighi, G. y Silver, B.J. (Eds.) (1999). *Chaos and Governance in the Modern World System*. Minneapolis/Londres: University of Minnesota Press.
- _____ (2010). Capitalismo e (dis)ordine mondiale. En G. Arrighi [G. Cesarale y M. Pianta (Eds)], *Capitalismo e (dis)ordine mondiale* (pp. 143-179). Roma: Manifestolibri.
- Arrighi, G. y Zhang, L. (2010). Dopo il neoliberismo. Il nuovo ruolo del Sud del mondo. En G. Arrighi [G. Cesarale y M. Pianta (Eds)], *Capitalismo e (dis)ordine mondiale* (pp. 181-217). Roma: Manifestolibri. [Ahora en J. Shefner y P. Fernandez-Kelly (Eds) (2011). *Globalization and Beyond* (pp. 25-57). University Park: Penn State University Press.]
- Asia Times* (20/5/2019). Google cuts ties with Huawei as trade war escalates, *Asia Times*. Recuperado de <https://www.asiatimes.com/2019/05/article/google-cuts-ties-with-huawei-as-trade-war-escalates/>.

- Bellomo, S. (29/5/2019). La Cina domina nei metalli hi-tech e ora ricatta gli Usa sulle terre rare. *Il Sole24ore*. Recuperado de <https://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2019-05-28/la-cina-domina-metalli-hi-tech-e-ora-ricatta-usa-terre-rare-211500.shtml?uuid=ACsC4Ij>.
- _____ (31/5/2019b). Terre rare, piano del pentagono per fare a meno della Cina. *Il Sole24ore*. Recuperado de <https://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2019-05-30/terre-rare--usa-contrattacco-conlynas-e-pentagono-200228.shtml?uuid=ACyOlcK>.
- Bencivelli, L., e Tonelli, F. (Coords.). (2019). La proiezione internazionale della Cina nell'era di Xi Jinping. *Questioni di Economia e Finanza*, 502. Recuperado de www.bancaditalia.it.
- Bijian, Z. (2005). China's 'Peaceful Rise' to Great-Power Status. *Foreign Affairs*, 84 (5): 18. Recuperado de <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2005-09-01/chinas-peaceful-rise-great-power-status>.
- Bolton, J.R. (13/12/2018). *Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the The Trump Administration's New Africa Strategy*. Recuperado de <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-national-security-advisor-ambassador-john-r-bolton-trump-administrations-new-africa-strategy/>.
- Bradsher, K. (23/5/2019). China's Supply of Minerals for iPhones and Missiles Could Be a Risky Trade Weapon. *New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/2019/05/23/business/china-us-trade-war-rare-earths.html?action=click&module=RelatedCoverage&pgtype=Article®ion=Footer>.
- Brautigam, D. (2009). *The Dragon's Gift. The Real Story of China in Africa*. Oxford: Oxford University Press.
- Caffo, A. (23/8/2019). Huawei, non c'è solo il problema Android: tutti i componenti "made in USA" contenuti in un solo smartphone. *Corriere della Sera*. Recuperado de https://www.corriere.it/tecnologia/cards/huawei-non-c-solo-problema-android-tutti-componenti-made-usa-contenuti-un-solo-smartphone/poca-cina-tanta-usa_principale.shtml.
- Calchi Novati, G. (2009). *Il Sud del mondo. Tre continenti fra storia e attualità*. Milán: Fondazione Achille e Giulia Boroli.
- Calchi Novati, G., y Quartapelle, L. (Eds) (2007). *Terzo Mondo Addio. La Conferenza afro-asiatica di Bandung in una prospettiva storica*. Roma: Carocci.

- Carmody, P., Dasandi, N., y Mikhaylov, S.J. (2020). Power Plays and Balancing Acts: The Paradoxical Effects of Chinese Trade on African Foreign Policy Positions. *Political Studies*, 68 (1), pp. 224-246.
- Cella, F. (24/5/2019). Huawei, Trump apre: “Pericolosi ma potrebbero rientrare in un’intesa”. *Corriere della Sera*, Recuperado de https://www.corriere.it/tecnologia/19_maggio_24/huawei-trump-apre-pericolosi-ma-potrebbero-rientrare-un-intesa-la-cina-1d02a8dc-7df2-11e9-8696-ab199d13546c.shtml.
- Cheng, C., y Zhai, Z. (11/4/2018). West’s ODA leaves Africa weak, underdeveloped. *Global Times*. Recuperado de <http://www.globaltimes.cn/content/1097537.shtml>.
- Cini, F. (2006). La politica della Cina in Africa. *Mondo Cinese*, 126, Recuperado de https://www.tuttocina.it/Mondo_cinese/126/126_cini.htm.
- Debrouwer, T., y Silvère, J. (2016). South-South Cooperation for Development: Emerging Actors and New Ambitions. *Línea Sur*, 3 (12), pp. 127-138.
- Domínguez Martín, R. (2018). China y la construcción de un régimen internacional de Cooperación Sur-Sur. *Revista Carta Internacional*, 13 (1), pp. 38-72.
- Dominguez, A. y Lo Brutto, G. (2018). Reflexiones en torno a la Nueva Cooperación China para la Transformación Estructural: contrastes y tensiones con el Régimen de Cooperación Internacional para el Desarrollo tradicional. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, 3 (2), pp. 81-99.
- Dreher, A., Fuchs, A., Parks, B., Strange, A. M., y Tierney, M.J. (2017). Aid, China, and Growth: Evidence from a New Global Development Finance Dataset. *Working Paper 46*. Recuperado de www.aiddata.org/publications/aid-china-and-growth-evidence-from-a-new-global-development-finance-dataset.
- Eom, J., Hwang, J., Atkins, L., Chen, Y., y Zhou, S. (2017). The United States and China in Africa: What does the data say? *Sais-Cari Policy Brief*, 18, pp. 1-8. Recuperado de https://static1.squarespace.com/static/5652847de4b033f56d2bdc29/t/58fd32a5ff7c502a493d18ed/1492988584819/PB18_US+China+Africa.pdf.

- European Commission [EU] (2019). *EU-China-A strategic outlook. Joint communication to the European Parliament, the European Council and the Council*. JOIN(2019) 5 final, Estrasburgo, 12.3.2019. Recuperado de <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>.
- European Parliament [EU] (2018). *The State of EU-China Relations, Resolution of 12 September 2018 on the state of EU-China relations (2017/2274(INI))*. Estrasburgo. Recuperado de http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0343_EN.pdf.
- Fifield, R.H. (1958). The five Principles of Peaceful Co-Existence. *American Journal of International Law*, 52 (3), pp. 504-510.
- Global Times* (11/6/2019). Huawei's HongMeng OS 60% faster than Android: reports. *Global Times*, Recuperado de <http://www.globaltimes.cn/content/1153913.shtml>.
- Grieger, G. (octubre, 2019). *China's growing role as a security actor in Africa*. European Parliamentary Research Service PE 642.232. Recuperado de [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642232/EPRS_BRI\(2019\)642232_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642232/EPRS_BRI(2019)642232_EN.pdf).
- Hardt, M., y Negri, A. (2000). *Empire*. Cambridge y Londres: Harvard University Press.
- Hsu, J.Y.J., Hildebrandt, T., y Hasmath, R. (2016). 'Going Out' or Staying In? The Expansion of Chinese NGOs in Africa. *Development Policy Review*, 34 (3), pp. 423-439.
- Information Office of the State Council [SCIO] (2011). *China's Foreign Aid (2011)*. Beijing: The People's Republic of China. Recuperado de <http://english.www.gov.cn>.
- _____ (2014). *China's Foreign Aid*. Beijing: The People's Republic of China. Recuperado de http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2014/08/23/content_281474982986592.htm.
- Jiabao, W. (10/12/2003). *Turning Your Eyes to China*. Ponencia de Wen Jiabao, Primer Ministro del Consejo de Estado de la República Popular China en Harvard University, Recuperado de www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/wenvisitusaeth_665910/t56076.shtml.

- Jing, Y., Mendez, A., y Zhang, Y. (Eds.). (2019). *New development assistance: emerging economies and the new landscape of development assistance*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Kalha, R. S. (25/7/2014). Panchsheel-The Five Principles of Peaceful Co-Existence. *India Council of World Affairs [ICWA] Guest Column*.
- Kharpal, A. (4/6/2019). China is ramping up its own chip industry amid a brewing tech war. That could hurt US firms. *CNBC*. Recuperado de <https://www.cnbc.com/2019/06/04/china-ramps-up-own-semiconductor-industry-amid-the-trade-war.html?recirc=taboolainternal>.
- Kitano, N. (2019). *Estimating China 's Foreign Aid: 2017-2018. Preliminary Figures*. Tokyo JICA Research Institute, Recuperado de www.jica.go.jp/jica-ri/research/strategies/strategies_20121101-20140930.html.
- Kleine-Ahlbrandt, S. T. (12/11/2009). Beijing, Global Free Rider. *Foreign Policy*. Recuperado de <https://foreignpolicy.com/2009/11/12/beijing-global-free-rider/>.
- Klinger, J. M., y Muldavin, J. S. (2019). New geographies of development: grounding China's global integration. *Territory, Politics, Governance*, 7 (1), pp. 1-21.
- Kratz, A., Feng A., & Wright L. (2019), *New Data on the "Debt Trap" Question*. Rhodium Group. Recuperado de <https://rhg.com/research/new-data-on-the-debt-trap-question/>.
- La Via, C. (28/5/2019). Big data e 5G saranno la chiave per il controllo in tempo reale. *Il Sole24ore*. Recuperado de <https://www.ilssole24ore.com/art/notizie/2019-05-28/big-data-e-5g-saranno-chiave-il-controllo-tempo-reale-180541.shtml?uuid=ACsmv4B>.
- Lana, A. (3/5/2019a), Smartphone, Huawei supera di nuovo Apple, è il secondo produttore del mondo. *Corriere della Sera*. Recuperado de https://www.corriere.it/tecnologia/cards/smartphone-huawei-supera-nuovo-apple-secondo-produttore-mondo/vista-primi-posto_principale.shtml.
- _____ (21/5/2019b). Huawei senza licenze Google? Cosa sappiamo di HongMeng Os, il sistema operativo Anti-Android. *Corriere della Sera*. Recuperado de https://www.corriere.it/tecnologia/cards/huawei-senza-licenze-google-cosa-sappiamo-hongmeng-os-sistema-operativo-anti-android/hongmeng-os-sistema-operativo-anti-android_principale.shtml.

- Lee, D. (22/5/2019). Huawei: ARM memo tells staff to stop working with China's tech giant. *BBC*. Recuperado de <https://www.bbc.com/news/technology-48363772>.
- Liu, Z. (2014). Following the Five Principles of Peaceful Coexistence and Jointly Building a Community of Common Destiny. *Chinese Journal of International Law*, 13 (3), pp. 477-480.
- Meinhof, M., Yan, J., y Zhu, L. (2017). Postcolonialism and China: Some Introductory Remarks. *InterDisciplines: Journal of History and Sociology*, 8 (1), pp. 1-25.
- Mertzman, S. (21/5/2019). China could play rare earths card in US clash. *Asia Times*. Recuperado de <https://www.asiatimes.com/2019/05/article/what-are-rare-earths-crucial-elements-in-modern-technology/>.
- Minxin Pei (21/1/2010). China: The Big Free Rider. *Newsweek*. Recuperado de <https://www.newsweek.com/minxin-pei-china-71025>.
- Mohanty, M. (2013). Xi Jinping and the 'Chinese Dream'. *Economic and Political Weekly*, 48 (38), pp. 34-40.
- National Science Board [NSB] (2018). *Science & Engineering Indicators 2018*. Recuperado de www.nsf.gov/news/special_reports/?showItems=50.
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD] (2012). *Trade-Related South-South Co-Operation: China*, COM/DCD/TAD(2012)3. París: OECD. Recuperado de www.oecd.org/dac/aft/South-South_China.pdf.
- Oya, C., y Schaefer, F. (2019). Chinese firms and employment dynamics in Africa: A comparative analysis. *IDCEA Research Synthesis Report*. Londres: SOAS, University of London. Recuperado de <https://www.soas.ac.uk/idcea/publications/reports/>.
- Patience, M. (6/6/2013). What does Xi Jinping's China Dream mean?. *BBC*. Recuperado de www.bbc.co.uk/news/world-asia-china-22726375.
- Ramo, C. J. (2004). *The Beijing Consensus*. Londres: The Foreign Policy Centre.
- _____ (2007). *Brand China*. Londres: The Foreign Policy Centre.
- Rivas Herrera, P. (2019). La geopolítica: paradojas y anomalías. *Estado & comunes*, 2 (9), pp. 47-68.

- Rosales, O. (2020). *El sueño chino: cómo se ve China a sí misma y cómo nos equivocamos los occidentales al interpretarla*. Buenos Aires/Santiago de Chile: Siglo XXI Editores/Cepal. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45114/1/elsuenochino_es.pdf.
- Salvioli, L. (5/5/2019). 5G, così gli Usa hanno ceduto alla Cina il business delle reti. *Il Sole24ore*. Recuperado de www.ilssole24ore.com/art/mondo/2019-05-03/5g-cosi-usa-hanno-ceduto-cina-business-reti-073924.shtml?uuid=ABDx0XtB.
- Simonetta, B. (29/5/2019). Huawei, il Mate 20 Pro ricompare sul sito Android, *Il Sole24ore*. Recuperado de <https://www.ilssole24ore.com/art/tecnologie/2019-05-29/huawei-primi-spiragli-luce-torna-le-aziende-partner-sd-wifi-e-bluetooth-164140.shtml?uuid=ACcKcFK>.
- Sørensen, C. T. N. (2015). The Significance of Xi Jinping's "Chinese Dream" for Chinese Foreign Policy: From "Tao Guang Yang Hui" to "Fen Fa You Wei". *Journal of China and International Relations*, 3 (1), pp. 53-73.
- Swedlund, H.J. (marzo, 2017). Is China Eroding the Bargaining Power of Traditional Donors in Africa? *International Affairs*, 93 (2), pp. 389-408.
- Tran Ngoc, L. (12/2/2018a). Europe needn't fear China's footprint in Africa. *Global Times*. Recuperado de <http://www.globaltimes.cn/content/1089379.shtml#:~:text=But%20such%20views%20do%20not,the%20EU%20to%20notice%20it>.
- _____ (13/2/2018b). China's presence in Africa did not marginalize Washington's interest. *Global Times*. Recuperado de <http://www.globaltimes.cn/content/1093141.shtml>.
- United States Commission on National Security [USCNS] (1999). *New World Coming: American Security in the 21st Century*. Washington D. C.
- Vadell, J. (Org.) (2018). *A expansão econômica e geopolítica da China no século XXI: diferentes dimensões de um mesmo processo*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas.
- Vitale, A. (2003). Dal contenimento alla prevenzione: come gli Stati Uniti reclamano la guida del mondo. En G. Sivini y A. Vitale (Eds). *Point Break. L'impero, la guerra in Irak e oltre* (pp. 11-33). Soveria Mannelli: Rubbettino.

- Wang, Y. (22/2/2018). Chinese Dream Commits to Shape Global China. *Values and Foreign Policy*. Recuperado de <http://www.foreignpolicy.org.in/home/index.php/2018/02/22/chinese-dream-commits-to-shape-global-china/>.
- _____ (11/4/2013). Debunking ten misconceptions of the ideal of the Chinese dream. *Global Times*. Recuperado de <http://www.globaltimes.cn/content/774320.shtml>.
- Wenting, X. (27/7/2017). Chinese NGOs exert increasing influence in Africa. *Global Times*. Recuperado de <http://www.globaltimes.cn/content/1058366.shtml>.
- Yuan Sun, I., Jayaram, K., y Kassiri, O. (junio, 2017). *Dance of the lions and dragons. How are Africa and China engaging, and how will the partnership evolve?*. McKinsey & Company. Recuperado de www.mckinsey.com/africa-china.
- Zhang, D. (2018). The Concept of 'Community of Common Destiny' in China's Diplomacy: Meaning, Motives and Implications. *Asia & the Pacific Policy Studies*, 5 (2), pp. 196-207.
- _____ (2019). Chinese Foreign Aid and Financing: An Example of New Development Assistance?. En Y. Jing, A. Mendez y Y. Zhang (Eds.). *New Development Assistance: Emerging Economies and the New Landscape of Development Assistance* (pp. 167- 180). Londres: Palgrave Macmillan.

Aproximaciones al régimen internacional de cooperación de China mediante el análisis de sistema mundo

Ada Cabrera García y Giuseppe Lo Brutto

1. Introducción

ESTE CAPÍTULO SE inscribe en el marco de los análisis del enfoque teórico de sistema mundo y pretende, desde una perspectiva histórico-crítica, por un lado, entender a la cooperación desde este enfoque, y, por otro lado, a partir de los conceptos de caos sistémico y transición hegemónica entender si la propuesta de China de un nuevo régimen internacional de cooperación para la transformación estructural puede ser considerada expresión de la reconfiguración de la hegemonía global entre un pasado que aún sigue vigente y un presente que no vislumbra con claridad el papel del gigante asiático. En este sentido, es importante mencionar que este estudio se enmarca en la primera de las cuatro controversias que se entrelazan en el trabajo de Giovanni Arrighi y Beverly J. Silver (1999) sobre el futuro de la economía política mundial, es decir, “al cambiante equilibrio de poder entre Estados, y en particular si es o no probable que surja un nuevo Estado hegemónico” (Arrighi y Silver, [1999] 2001, p. 11). A partir de ello se evidencian las tres potenciales situaciones que se presentan a continuación.

La primera situación sería que el sistema interestatal superará las tensiones y seguirá vigente manteniendo a Estados Unidos como líder. Esto implicará un sistema de cooperación que seguirá bajo las dinámicas tradicionales en el que hoy los Total Official Support for Sustainable Development (Tossd) serán el instrumento hegemónico del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en el marco del sistema

de cooperación. La segunda situación miraría un nuevo sistema inter-estatal que se está gestando bajo el liderazgo de China. En tal sentido, la nueva cooperación por la transformación estructural enmarcada en The Belt and Road Initiative (BRI) sería la forma y la vía para sostener esta hipótesis. La tercera opción sería que ambos sistemas coexistan en un momento que podríamos definir de caos sistémico.

Ante ello, nuestra pregunta central de investigación gira en torno a si estará China impulsando una transición hegemónica que puede también expresarse a través de la construcción de un nuevo régimen de cooperación internacional. Parafraseando a Arrighi y Silver ([1999] 2001) señalamos, como hipótesis de trabajo, que es probable que ambos sistemas coexistirán, por lo menos en el corto plazo, en un momento que podríamos definir de caos sistémico. A la luz de estas consideraciones, el capítulo se divide en tres partes. En el primer apartado, se exponen algunas cuestiones para entender la cooperación a partir de las teorías del sistema mundo ante el *caos sistémico* provocado por el inexorable declive de la hegemonía estadounidense y el aumento del liderazgo de China en el mundo. En la segunda parte, en el marco de dicho *caos sistémico*, se esbozan algunas características del pasado y presente de la cooperación, en el camino de una nueva cooperación china para la transformación estructural. Por último, en la tercera parte, el capítulo cierra con unas consideraciones finales.

2. Entender la cooperación a partir de las teorías del sistema mundo

Las teorías del sistema mundial capitalista constituyen uno de los ámbitos de investigación más ricos, dinámicos y estimulantes en los que se ha implicado el marxismo en estos últimos años. Esta propuesta encuadra los términos del problema a través de un método de investigación que utiliza las mismas categorías, derivadas prevalentemente pero no únicamente de la tradición marxista: sistema mundial capitalista como unidad nodal de análisis, modo de producción, centro-periferia, intercambio desigual, hegemonía.

Reforzando tanto uniones interactivas entre economía y política como las relaciones de articulación entre lo intranacional y lo internacional, reformulando asimismo problemas de periodización y de articulación de los modos de producción y los de combinación de las relaciones de explotación y de dominación, estos análisis modernos del capitalismo han permitido a la vez aclarar determinadas categorías, absolutamente cruciales para los planes teóricos y políticos y durante mucho tiempo cuestionadas en el marco de la corriente marxista, como las de clase, nación, Estado, mercado o mundialización. Así bien, “los teóricos del sistema mundial capitalista reflexionan sobre las causas, los mecanismos y las consecuencias de esta asimetría en la acumulación de capital, en términos de relaciones desiguales de dominación entre naciones y de explotación entre clases” (Herrera, 2006). Pero ¿cómo entender entonces la cooperación internacional desde esta perspectiva?

Para responder a esta pregunta, cabe decir que, desde una perspectiva macrohistórica, el concepto de *caos sistémico*, acuñado por los teóricos y analistas del sistema mundo capitalista, permite caracterizar ciertas fases de cambio cíclico, evolutivo y estructural propias del capitalismo como sistema histórico (Benzi, 2017, p. 4). Tanto Arrighi (2011) como Immanuel Wallerstein (2015) señalan que se trata de una situación en la cual los marcos institucionales del capitalismo no logran neutralizar las rivalidades interestatales, la competición entre empresas, los conflictos sociales y las nuevas configuraciones de poder. Por eso, en cuanto a la cooperación y la ayuda, que consideramos que se inscriben históricamente en el marco de este *caos sistémico*, parece importante recuperar las distintas tradiciones de críticas según los propósitos analíticos que las han inspirado (Sogge, 2002, p. 11-18) y que responden al momento histórico en el que se han insertado.

Tal como señala Alonso,¹ una primera tradición considera la ayuda al desarrollo como instrumento al servicio de la estrategia geopolítica de los donantes, sea interpretada como un instrumento (menor) en la política exterior de los donantes, tradición de análisis que se desarrolló en el marco de la Guerra Fría y una derivación de

1 Prólogo de *Dar y tomar* (Sogge, 2002, pp. 9-17).

este análisis ha sido la que asocia la ayuda a los intereses de política exterior del donante, aun cuando no alcance el rango de potencia global. En el siglo *xxi* la ayuda vuelve a cobrar valor como instrumento geoestratégico, al servicio de la cruzada del “eje del mal”, alentada por Estados Unidos tras el 11/9. En este sentido, Giovanni Arrighi ([2007] 2018, p. 5) ponía el acento en el *Nuevo Siglo Americano* que, para la administración del entonces presidente de Estados Unidos, George W. Bush, significaba el relanzamiento del país norteamericano en este nuevo milenio frente a la constante pérdida de hegemonía que iba experimentando con el consecuente ascenso de China en la Economía Política Global.

Otra literatura (Cassen, 1986; World Bank, 1998), centrada en la limitada capacidad que la ayuda tiene para cumplir con los objetivos que se le encomiendan relacionados con el crecimiento y desarrollo de los receptores, es aquella que se enfoca a estudiar la eficacia de la ayuda. Esta postura señala que el efecto de la ayuda sobre el crecimiento de los países receptores es imperceptible desde el punto de vista estadístico. Una tercera tradición (Wood, 1989) insiste en el papel que la ayuda debería jugar como instrumento al servicio de una gobernabilidad global. La cuarta tradición (White, 1974; Biekart, 1999; Martens *et al.*, 2002) es la que asocia el sistema de ayuda a un régimen internacional que es necesario desentrañar, identificando el grupo de actores e instituciones que los componen y el tipo de vínculos que se establece entre ellos, evidenciando relaciones de poder, sistema de valores, formas de conocimiento y rutina de gestión existente en su seno.

Para David Sogge (2002) a todas estas posturas les une una cierta consideración crítica del sistema de ayuda, pero discrepan en cuanto al alcance y fundamentación de esa crítica. Por eso, se podría decir que tenemos aquellos que impugnan la ayuda en su totalidad, calificándola como un apéndice del mismo sistema causante del subdesarrollo; aquellos que consideran que con pequeños ajustes funcionales al sistema de ayuda se puede lograr que este sistema funcione; y, finalmente, aquellos que piensan que son muchas y muy serias las deficiencias del sistema vigente, pero que entienden que hay que apostarle por su vigencia reclamando una profunda reforma.

Sin duda, cada postura está enmarcada en análisis que responden históricamente a los cambios que el régimen global de cooperación ha ido experimentando, y, en el cual la presencia de China ha ido paulatinamente cobrando mayor importancia, cambiando totalmente las dinámicas del mismo sistema de cooperación del CAD. Además, nos parece importante señalar que aún incluso con los innumerables fracasos “técnicos” el sistema CAD ha mostrado, el mismo sigue teniendo una capacidad de mimetismo, supervivencia y adaptación (Benzi y Lo Brutto, 2013). En este sentido, para Alonso *et al.* (2018, p. 4), el tradicional sistema de cooperación para el desarrollo ha experimentado su propia mutación interna como resultado tanto de la presencia de nuevos actores en su seno (sector privado y países emergentes), que son portadores de concepciones y prioridades diferentes a las propias de los actores tradicionales, como por la dilatación de su perímetro operativo, al ampliarse el repertorio de políticas e instrumentos disponibles.

Alonso y Mosley (1999) sostienen que, con la ayuda, las antiguas metrópolis y los países del Norte en general se habrían dotado de un mecanismo concesional, facilitando la adscripción de los países en desarrollo al nuevo orden internacional constituido. Así, los países industriales también habrían dispuesto de un instrumental especializado para expandir, o preservar, sus áreas de influencia política y económica en el Sur, en virtud de los lazos de dependencia que genera el carácter graciable y discrecional de sus asignaciones.

En este contexto, Sogge (2015) señala que la mayor parte de los escritos sobre la ayuda llaman la atención sobre el nivel discontinuo causa efecto del poder. Esto sirve a la ayuda para castigar o premiar a los receptores de la ayuda controlando su comportamiento a corto plazo. Así, Sogge (2002, p. 72) menciona que “los gobernantes poscoloniales han mostrado mucha destreza para convertir su dependencia de la ayuda en un instrumento de poder, incluso de poder respecto a los donantes”.

En el mismo tono, para Andrew Lebovich (1988) la ayuda puede comprar apoyo político. Y, para Llister (2009), en esta relación de cooperación entre el Norte y el Sur se manifiesta la lógica de la

dependencia. Por ello, esta dependencia hace que nunca los países subdesarrollados salgan del subdesarrollo. Por lo tanto, es indispensable un cambio en las relaciones Norte/Sur para que la cooperación pueda ser más solidaria. En este sentido, Irene Maestro y Javier Martínez Peinado (2006), partiendo del concepto de desconexión de Samir Amin² (1988), señalan que una *cooperación para la desconexión*³ sería posible solo violentando la lógica capitalista, institucionalmente o a través de los mecanismos de precios. El objetivo final será romper la perversa dicotomía entre centro y periferia. Para ellos, de esta forma podría definirse una nueva cooperación, solidaria entre los países y bloques regionales para el desarrollo común.

Esta estrategia de desconexión sería un avance en una globalización solidaria, porque solo desde una óptica global se puede restituir el valor de la naturaleza y de lo humano. Una nueva cooperación reformista tiene que enmarcarse en la lucha por la transformación del sistema capitalista. Esta cooperación antisistema tiene que hacer suyos los derechos de libertad, igualdad y fraternidad y debe proponerse como horizonte y dejar de ser precisamente cooperación para el desarrollo, llegando a ser simplemente cooperación entre los seres humanos diversamente iguales. Dentro de estos análisis, una caracterización abstracta, determinista, en muchos casos eufórica, frecuentemente ha presentado a la globalización como si estuviese ocurriendo (o hubiese ya ocurrido) en un vacío de poder, esto es, como el resultado de impulsos automático, y no menos enigmático, del mercado (Saxe-Fernández y Delgado-Ramos, 2005).

Sin embargo, desde la perspectiva sistémica o análisis del sistema mundo, es posible aislar distintos factores que en conjunto ayudan a explicar la naturaleza política de lo que McMichael (1996) ha eficazmente nombrado como el pasaje del “proyecto desarrollo” al “proyecto globalización”. Entre los más importantes habrá que destacar, la crisis productiva y comercial estadounidense; la del sistema

2 Para Amin la ayuda “no tiene la función de desarrollar la periferia, sino de mantener en su subdesarrollo a esas regiones” (Amin ([1970] 1979, p. 155).

3 El concepto de desconexión, tal como lo ha formulado Samir Amin (1988), no significa autarquía, sino que es la supeditación de las relaciones externas a las necesidades internas, cambiando la lógica de la extraversion por la lógica del autocentramiento.

monetario internacional; la crisis del modelo energético; y, finalmente, la del modelo fondista de crecimiento nacional.

Arrighi (1994; 2005a) identifica a la crisis sistémica de la década de 1970 como la crisis señal del ciclo sistémico estadounidense que da paso a la fase de expansión financiera del mismo. En cambio, con la crisis del 2008 se abre la crisis terminal del ciclo hegemónico de Estados Unidos, al sufrir una disociación entre su poder militar y su poder económico-financiero, pues actualmente el primero lo ejerce mientras que el segundo está en China. Se observa claramente cómo la primera ha pasado de ser una nación líder acreedora a la mayor deudora mundial de una manera sumamente veloz. Para Arrighi (2009; 2005) la economía mundial se encuentra en un período de caos sistémico. Esta idea puede asociarse al actual período de crisis mundial caracterizado por la incertidumbre respecto al declive de la hegemonía estadounidense y a las posibles configuraciones futuras de la economía mundo capitalista y del sistema interestatal. En este sentido:

Las corporaciones multinacionales de Estados Unidos de América han estado invirtiendo fuertemente en China, repitiendo el patrón histórico observado por Marx en el cual los centros en declive transfieren superávits de capital a los centros en ascenso. Sin embargo, en una salida importante de los patrones del pasado, el flujo neto de superávit de capital, desde el comienzo de la expansión financiera liderada por Estados Unidos, ha estado notablemente en la forma de compras masivas desde Asia Oriental de Bonos del Tesoro de Estados Unidos, primero por Japón, luego por China (Arrighi y Silver, [1999] 2001, p. 63).

Arrighi pone el acento en dos fenómenos, por un lado, el ascenso y declive del “Proyecto para un Nuevo Siglo Americano” diseñado por los neoconservadores estadounidenses y, por el otro, el surgimiento de China como adalid del resurgimiento económico de Asia oriental ([2007] 2018, p.5). Esto llevaría al gigante asiático al centro de la economía política global, en la que jugaría un papel importante la nueva estrategia de *striving for achievement*, lanzada por Xi Jinping en mayo de 2013 en la Conferencia de Trabajo sobre la Diplomacia Periférica (Xuetong, 2014; 2016).

En el marco de la conferencia de asuntos exteriores del Partido Comunista Chino (PCCh) el 24 de octubre de 2013, el presidente chino Xi Jinping pronunció un discurso en el que presentó formalmente la estrategia de *striving for achievement* (*fenfayouwei*) o “lucha por el logro”, señalando una transformación de la vieja estrategia de *keeping a low profile* o “mantener un perfil bajo”. La diferencia clave entre ambos es que el primero se centra en las ganancias económicas y el segundo busca fortalecer el apoyo político y valora más el papel de la moralidad, lo cual ha logrado incluso un progreso más allá de las expectativas personales del presidente Xi al crear un ambiente internacional más favorable para China (Xuetong, 2014, pp. 153-154). Siguiendo esta línea argumentativa, en el siguiente apartado, se mostrará cuáles son las características del nuevo régimen de cooperación que se está gestando bajo el liderazgo de China.

3. Pasado y presente de la cooperación: hacia una nueva cooperación china para la transformación estructural

Como bien se ha mencionado, Arrighi (2007) avanzaba la hipótesis desde comienzo del siglo XXI acerca de la viabilidad de un nuevo ciclo sistémico de acumulación no capitalista centrado en Asia oriental por China. Wallerstein en cambio ha teorizado el posible nacimiento de un nuevo sistema mundial no capitalista y no necesariamente mejor del capitalismo histórico. Ambos enfoques comparten el tema de la hegemonía mundial, que parafraseando a Antonio Gramsci el *caos sistémico* podría ser ese interregno en el cual lo viejo no acaba de morir y lo nuevo no comienza a nacer, y en el medio de este proceso los demonios andan sueltos. Para argumentar la hipótesis de cómo el ascenso chino podría representar el comienzo de un nuevo sistema interestatal que aún no termina de conformarse ante otro que no acaba de colapsar, parece importante recuperar la idea de Giovanni Arrighi (2007) según la cual:

La mayoría de las características del regreso de China a una economía de mercado son más acordes con esa concepción del desarrollo basado en el mercado que con la concepción marxiana del desarrollo capitalista, según la cual el gobierno desempeña el papel de comité que gestiona los

asuntos comunes de la burguesía y como tal facilita la separación entre los productores directos y los medios de producción así como la tendencia de los acumuladores capitalistas a descargar las presiones competitivas sobre los trabajadores (Arrighi, [2007] 2018, p. 372).

Parafraseando a Eric Hobsbawm, Arrighi y Silver ([1999] 2001) se señala que, en la caótica situación sistémica en la que nos encontramos, actualmente únicamente parece existir un consenso en cuanto a que ha concluido una época histórica. Sobre todo, no hay consenso sobre qué tipo de orden mundial (¿quizás ninguno?) cabe esperar que emerja de la combinación de los cambios que están efectivamente sucediendo en la configuración mundial del poder. La formación y expansión del moderno sistema mundo se concibe como el producto de diversos cambios a nuevas vías determinados por bloques específicos de agencias gubernamentales y empresariales. El liderazgo ejercido por una agencia particular y la transformación sistémica concomitante son atributos igualmente esenciales de hegemonía global. El orden de posguerra consiste, en este sentido, en una forma u otra de “liberalismo global” destinado a imponer “el principio del libre flujo de los factores productivos” (Arrighi y Silver, [1999] 2001, pp. 28-29).

En este sentido, Arrighi (2009; 2005a; b) y Arrighi y Silver (1999; 2011) plantean la existencia de una situación de *caos sistémico* que actualmente experimenta la economía mundial, misma que adquiere relevancia para la comprensión del momento en que se encuentra el conjunto de relaciones interestatales. El impulso hacia una transición hegemónica asume hoy por lo tanto un significado importante en el cual el papel de los países emergentes es fundamental en el entendimiento de este proceso en el que sin duda China adquiere un rol fundamental.

Actualmente, por el tamaño que ha alcanzado, China va asumiendo cada vez más responsabilidades con el correcto funcionamiento del sistema global de financiamiento al desarrollo que va más allá de sus propios intereses. Este dinamismo, interés y responsabilidad que ha mostrado el gigante asiático con el tema de la cooperación, Justin Yifu Lin y Yan Wang (2017) los atribuyen a la nueva generación de líderes que han tenido la visión de fortalecer y modernizar los

principios de la ayuda exterior china en los últimos cincuenta años. El posicionamiento del gigante asiático en la hegemonía mundial no ha sido buscando un enfrentamiento frontal con el contendiente número uno, Estados Unidos, ya que, en palabras del presidente Xi Jinping “El vasto Océano Pacífico tiene amplio espacio para China y Estados Unidos” (Lin y Wang, 2017, p. 9).

China ha optado por otra estrategia: una campaña pacífica con la que logra una doble participación de las relaciones internacionales en tema de la cooperación al desarrollo, ratificando la importancia del régimen tradicional de cooperación al ser miembro activo, y al mismo tiempo emprendiendo la estructuración de su visión de sistema de cooperación. Complementa su estrategia geopolítica y reestructuración económica mediante la cooperación. De esta manera, una “cooperación para el cambio estructural” se vislumbra en la estrategia emprendida por China como actor de la cooperación internacional, en la que tiene el objetivo de promover los cambios en la estructura económica de un país receptor a través de la inversión a la infraestructura y cooperación técnica para el aprovechamiento de sectores con ventajas comparativas latentes, a través la realización de una resignificación del desarrollo y de la manera de cómo alcanzarlo. En este sentido, entendiendo el comercio justo como cooperación al desarrollo, los chinos incentivan la participación del Estado como facilitador de políticas públicas alineadas a este cambio (Lin y Wang, 2017).

De esta forma China pretende aumentar su influencia en el entramado geopolítico, gracias al cabildeo entre países en desarrollo, conseguido por las atractivas “facilidades” para acceder a este tipo de cooperación lo que le permiten organizar de manera más amplia las redes económicas. Además, para impulsar el cambio estructural entre sus socios, China se ha apoyado sobre todo del andamiaje construido por la cooperación Sur-Sur. La cual, desde el punto de vista de la transformación planeada y el aprendizaje conjunto, se ha considerado más eficaz para fines de esta cooperación, debido a la similitud en las etapas de transformación estructural, en sus niveles de desarrollo y en las restricciones institucionales y humanas que poseen los países del Sur (Lin y Wang, 2017).

En 2018 China aportó más de 164 000 millones de dólares de fondos de desarrollo a disposición de los países del Sur, más que toda la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) articulados en sus diálogos estratégicos con el Asean,⁴ África y América Latina y el Caribe, además de su relación especial con Rusia, Brasil y México y la creación de sendos fondos multilaterales orientados a los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS). A su vez, se ha convertido en “la principal influencia mundial de la arquitectura internacional del desarrollo” (Carey y Xiaoyun, 2016) a través de sus bancos de desarrollo (China Development Bank y EXIM Bank of China) y diversos fondos, y de los cuatro grandes bancos públicos comerciales chinos (Agricultural Bank of China, Bank of China, China Construction Bank, Industrial and Commercial Bank of China), que en 2015 tenían una cartera exterior de 250 000 millones de dólares.

A esto, se debe agregar que el país asiático opera en los tres pilares de la cooperación Sur-Sur, el primero, es el diálogo político en el que China ha logrado forjar acuerdos intergubernamentales de cooperación; el segundo pilar son los tratados comerciales y de integración, logrados en el diálogo político, los cuales establecen la base operacional con la que inicia el cambio estructural; y, por último, el tercer pilar es la cooperación financiera y técnica, colocándose como la chispa que activa el cambio estructural (Domínguez, 2016).

Para ilustrar mejor el plan para el cambio estructural, tomando en cuenta las últimas tres décadas del éxito económico chino, encontramos la propuesta del megaproyecto global de *Belt and Road Initiative*, que tiene al Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII) y el Fondo de la Ruta de la Seda como dos de sus mecanismos de financiación. Un proyecto con un ámbito mundial y no excluye a ningún país por cuestiones políticas. Además, se puede considerar un gran proyecto de integración macrorregional que busca favorecer el desarrollo económico a través de la intensificación de los lazos comerciales entre China, Eurasia y África, con extensiones a América Latina y el Caribe.

4 Asociación de Naciones del Sudeste Asiático.

Lo que comenzaba en 2013 como un discurso sobre la revitalización de la antigua Ruta de la Seda por parte del presidente Xi Jinping, se ha vuelto uno de los mayores retos para la economía mundial, una transformación integral de las infraestructuras de tránsito de mercancías, pasajeros, alta tecnología e hidrocarburos. Se trataría de un plan que colocaría indudablemente a China como el actor económico principal en la esfera mundial. Como bien argumenta Dietmar Dirmoser (2017) el megaproyecto chino comprende la creación y desarrollo de corredores económicos, mediante la inversión para vías de comunicación como vías férreas, construcción y ampliación de carreteras, redes eléctricas, líneas de transmisión de datos, puertos, aeropuertos y otras infraestructuras. Asimismo, los chinos buscan incrementar la capacidad de producción industrial de los países que intervienen en la ruta, esto mediante la construcción de parques industriales.

De esta manera los corredores se convertirían en grandes cadenas internacionales de logística y de producción, cuyo objetivo es fortalecer y estrechar los vínculos económicos entre China, Europa y la mayor parte de Asia. Logrando así que Eurasia se convierta en un metarregión interconectada tanto física como económicamente. (Dirmoser, 2017). Esta visión y las nuevas propuestas del presidente Xi Jinping han logrado ganarse la aceptación de países en desarrollo e industriales en Asia y otras partes del mundo.⁵ La teorización de dicha cooperación como un instrumento para la transformación estructural, bajo una lógica geoestratégica vinculada a la reconfiguración del orden internacional, se apoya en las ideas de Justin Yifu Lin, sobre el *industrial upgrading* y de una gran especialización de la cooperación china a través de megaproyectos de infraestructura con financiación concesional atada (Domínguez, 2017).

Desde esta perspectiva, China se perfila al posicionamiento hegemónico mundial comenzando a mover los engranajes para lograr una

5 Nos parece importante señalar que hay un gran debate académico en torno al papel que China está jugando en cada región del mundo por medio del despliegue de la BRI. Sin embargo, este trabajo no quiere insertarse en los estudios que analizan tal debate, sino que, por el contrario, quiere reflexionar como, ante el *caos sistémico* propuesto como hipótesis del mismo a partir de la teorización que hacen Arrighi y Silver ([1999] 2001), es posible observar la construcción de un régimen de cooperación internacional para la transformación estructural.

transformación y resignificar a la cooperación en sí (Xuetong, 2016). Por lo tanto, ante un sistema de AOD que se encuentra en crisis, gracias a la disminución en las aportaciones sumado al creciente proteccionismo por temas de seguridad y económicos, el gigante asiático ha logrado el suficiente consenso de países para comenzar a transformarlo y a la vez promover e impulsar el propio. China estaría ganando *credibilidad estratégica* con sus aliados en su proyecto de expansión global (Xuetong, 2016). *La credibilidad estratégica* en el nuevo milenio se complementa con la estrategia pasiva de los *28 caracteres*⁶ de Deng Xiaoping, estrategia que habría dominado la política de ayuda exterior China de los últimos cuarenta años; situación que ha cambiado con el actual presidente Xi Jinping, al posicionarse de manera más proactiva con este tema.

Al mismo tiempo, China se ha encargado de construir un andamiaje que de soporte a su estrategia y le permita alcanzar sus objetivos de posicionamiento. Un ejemplo sólido de las herramientas que han creado las autoridades chinas es BAI, fundado en octubre de 2014 con un capital de 100 mil millones de dólares, de los cuales el gigante asiático aportó la mitad y el resto puesto por 56 socios de los cuales 18 son europeos, 3 africanos y Brasil (Domínguez, 2016). El BAI tiene como misión estimular la cooperación financiera dentro de la región, así como el financiamiento de proyectos de infraestructura en Asia.

De esta manera, el BAI proporciona a China la plataforma necesaria para exportar capital, ayuda técnica y mano de obra hacia las economías emergentes de Asia. Esto no quiere decir que el BAI es de apoyo exclusivo para países del continente asiático, al contrario, en el 2017, diez países fuera de la región asiática se han unido a este. En el último año la adhesión fue sobre todo de países de América Latina en vías de desarrollo, aspecto que cuestiona la posición del

6 Se trata del núcleo de una estrategia de política exterior basada en dos premisas fundamentales “ocultar el potencial y esperar el momento oportuno”, así como “llevar a cabo actuaciones de carácter modesto”, a la que Deng Xiaoping dio forma mediante una serie de frases tradicionales que más adelante, analistas y teóricos del partido definirían como “La estrategia de los 24 caracteres”. Luego, se añadieron cuatro caracteres más, que completaban su visión de política exterior renombrada como “La estrategia de los 28 caracteres de Deng Xiaoping” (Moncada, 2011, pp. 6-7).

régimen tradicional de cooperación como eje rector de la cooperación. Por otro lado, la RPCh cuenta con el Banco de Desarrollo de China (BDC), el banco de desarrollo más grande del mundo, que, junto a la agencia de crédito a la exportación, China Eximbank, han conformado su brazo financiero. El cual le ha permitido ejecutar el diálogo político dentro de la CSS con respecto a Asia durante las Cumbres Asean-China desde 1996, en África mediante el Foro de Cooperación África-China (Focac) desde el año 2000 y recientemente en América Latina (I Foro de Cooperación Celac-China en 2015) (Domínguez, 2016).

Para impulsar el nuevo régimen internacional de CSS, China cuenta con sus diálogos políticos estratégicos con el Asean, África y la Celac, con nuevos organismos de integración como la Organización de Cooperación de Shanghai y el proyecto de agrupación China-Japón-Corea del Sur. También ha propuesto crear áreas de libre comercio con la Unión Económica Euroasiática controlada por Rusia y la Asociación para la Cooperación Regional de Asia del Sur. El BAI, junto con el Fondo de la Nueva Ruta de la Seda, han sido los principales medios de financiamiento de la estrategia BRI, barco en el que nadie quiere quedarse fuera, y llevando de esta manera a los países a replantearse el obtener parte de beneficios de la estrategia china. La invitación explícita de China a América Latina y el Caribe a formar parte del BRI, en la reunión Ministerial del Foro China-Celac realizado en Santiago, en enero de 2018 (Vadell, 2018), le otorga un contenido global a la iniciativa.⁷

En este sentido, China también está fomentando la cooperación internacional a través del BAI y el Nuevo Banco de Desarrollo (NBD), ambos abiertos a membresía universal (este último por presión de China, puesto que India solo quería restringir a los Brics). Otra de las particularidades que pone en tensión el régimen

7 En la segunda reunión ministerial del Foro China-Celac no estuvo presente la tan esperada incorporación de la región a la BRI. Es importante mencionar que los líderes chinos consideraron a América Latina como una “extensión natural” de la Ruta Marítima de la Seda (Myers y Barrios, 2018). Sin embargo, consideramos que aunque oficialmente no se inserta en la Ruta el diálogo político, los acuerdos comerciales y los financiamientos otorgados a los diferentes países latinoamericanos le otorgan a la región un lugar importante en los planes del gigante asiático.

tradicional de cooperación es el acercamiento que han tenido los países en vías de desarrollo a la propuesta china de cooperación. Esto porque la AOD, a través del CAD, enfrenta una atadura conceptual de la ayuda, una limitación para seleccionar la herramienta más conveniente para impulsar el desarrollo debido a la estricta definición de los mecanismos oficiales.

Además, que el aceptar AOD implica un compromiso para realizar cambios estructurales en los países receptores a petición de recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Mientras que la cooperación ofertada por China ofrece sobre todo créditos a la exportación, inversiones en infraestructura y condiciones favorables para el intercambio comercial, sin que esto signifique alguna atadura para el receptor más allá de la misma deuda; lo cual se sustenta una vez más en la idea china de no interferencia y solicitando únicamente la aceptación de una sola China. De la misma forma el Régimen Tradicional de Cooperación ha mostrado una reacción de anticipo ante el gran volumen de financiamiento que estaría generando China para los rubros de asistencia extranjera e inversión. La propuesta del CAD fueron los Tossd en diciembre del 2014 en el que se amplía la conceptualización del desarrollo y los mecanismos de la AOD, y que están obligando una reforma en profundidad del sistema de cooperación para el desarrollo (Alonso *et al.*, 2018, p. 5).

Lo anterior se debe a que el CAD, ante la incapacidad de alcanzar una vez más su renovados ODS que requieren de grandes cantidades de financiamiento para alcanzarse, ha optado por incluir mecanismos de cooperación propuestos por la CSS como todo el crédito público comercial o concesional con propósitos de desarrollo o para la financiación de bienes públicos globales que se consideran habilitadores del mismo (paz, seguridad, cambio climático) (Domínguez, 2016). En ese sentido, la modernización de la AOD y el nuevo concepto de Tossd, propuestos en 2014, y la ampliación del club a los proveedores emergentes para incorporarlos a la nueva institucionalidad aparentemente más incluyente de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (2012) son el reflejo de esta nueva

estrategia que pone de relieve las inconsistencias históricas y contradicciones internas del régimen internacional de ayuda.

Con esta propuesta, el CAD llega a una crisis de identidad (Domínguez, 2011), en la que ha tenido que recurrir a una imitación de la métrica de la CSS que lleva a recordar una industria en rezago. Sin embargo, consideramos que no se espera que sea el fin del CAD ya que aún tiene planes de intentar sostenerse a través de la cooperación o generar mejores proyecciones con la incorporación de China al Centro de Desarrollo de la OCDE en julio de 2015 (Domínguez, 2016). Efectivamente, como señalan Alonso *et al.* (2018), la propuesta de reforma del CAD está enmarcada en restaurar la credibilidad de la AOD; reportar de forma integrada los recursos en apoyo de las estrategias de desarrollo sostenible; movilizar más y mejores recursos públicos y privados para el desarrollo sostenible incrementando de esta manera el impacto de la cooperación para el desarrollo; avanzar en la transparencia y la rendición de cuenta con sólidos estándares en cuanto a la financiación al desarrollo.

En este sentido, si bien es posible (y deseable) que en el largo plazo la función del CAD-OCDE se “desvanecerá”, o que “al menos su papel protagónico en cuestiones de ayuda y cooperación al desarrollo” se verá reducido (Tandon, 2008, p. 228), es improbable que esto ocurra en el corto y hasta mediano plazo (Benzi y Lo Brutto, 2013, p. 228). Pero en todo caso, ello se inscribe en el marco de tensiones características del *caos sistémico*, en el que convive el desgastado sistema de cooperación tradicional que, en su lógica Norte-Sur, fue favorecido por Estados Unidos desde la segunda mitad del siglo xx, y una nueva cooperación para la transformación estructural que impulsa China, basada en un andamiaje y principios de reciprocidad del Sur para el siglo xxi.

4. Conclusiones

Las crisis hegemónicas se caracterizan por tres distintos procesos relacionados entre sí: la intensificación interestatal e interempresarial; la escalada de los conflictos sociales; y el surgimiento intersticial de nuevas configuraciones de poder. La forma que adoptan esos

procesos y cómo se relacionan entre sí en el espacio y en el tiempo varía de una crisis a otra, pero se puede detectar ciertas combinaciones de los tres procesos en las dos transiciones hegemónicas completadas hasta ahora (de la hegemonía holandesa la a británica y de esta a la estadounidense) (Arrighi, 2005b). Además, pese a las diferencias de forma y de configuración espacio-temporal, han estado asociadas con una *expansión financiera a escala sistémica* (Arrighi y Silver, [1999] 2001, pp. 36-37).

Para Arrighi y Silver ([1999] 2001), esta expansión financiera a escala sistémica son el resultado de dos tendencias complementarias, es decir, la sobreacumulación de capital y la intensa competencia entre los Estados por el capital en busca de inversión, que crean respectivamente las condiciones de oferta y demanda de las expansiones financieras. Históricamente, los mismos procesos que han generado el *caos sistémico* han generado también la mayor concentración de recursos sistémicos que han conducido a una nueva hegemonía (Arrighi y Silver, [1999] 2001, pp. 37-41).

Esto quiere decir que cuando la nueva potencia hegemónica conduce al sistema hacia una mayor cooperación entre sus unidades y las arrastra por su propia vía de desarrollo, el *caos sistémico* se atenúa y comienza un nuevo ciclo hegemónico. Por eso, sin duda, China parece presentarse ante el mundo como el nuevo hegemón que disputa sin enfrentarlo directamente a Estados Unidos. En este sentido, su propuesta de interconexión mundial, dentro de este sistema mundo, surge como iniciativa regional y se expande como proyecto global. En palabras de Gallagher (2018), China ya es el “Banco de desarrollo más grande el mundo”.

Para Arrighi y Silver ([1999] 2001), nos hallamos inmersos en una crisis de hegemonía y por ello hay indicios para los autores que la expansión financiera que vivió Estados Unidos al finalizar el siglo pasado y su correspondiente repunte de poder son signos de una crisis de hegemonía análogas a las anteriores. En este sentido, hasta los defensores más entusiastas de la competencia interestatal en mercados financieros globalmente integrados comienzan a temer que la globalización financiera se está convirtiendo en un “tren sin frenos corriendo hacia el

desastre”. Estos actores, se inquietan por la reacción creciente contra los efectos de esa fuerza destructiva, fomentada por el sentimiento de desasosiego y ansiedad que se manifiesta hasta en los países más ricos (Harvey, 1995; Arrighi y Silver, [1999] 2001, pp. 276-277).

La expansión del renacimiento económico de Asia oriental a China añade una dimensión enteramente nueva a ese desplazamiento (Arrighi y Silver [1999] 2001, p. 278, cit. en Selden, 1997). Con el regreso del centro de gravedad de la economía global a Asia oriental, la presente crisis no posee una tendencia inherente a desarrollarse hacia una guerra entre las unidades más poderosas del sistema. El éxito de los intentos estadounidenses de utilizar su declinante pero todavía considerable poder político y económico para reorientar la integración económica regional hacia formas institucionalizadas, ha sido limitado⁸ (Arrighi y Silver, [1999] 2001, p. 284).

El surgimiento de un nuevo liderazgo global a partir de los principales centros de expansión económica de Asia oriental, capaz de asumir la tarea de ofrecer soluciones sistémicas a los problemas sistémicos que deja tras de sí la hegemonía estadounidense, debería abrir hacia una nueva senda del desarrollo para sí mismos y para el mundo que se distingue sustancialmente de la que nos ha llevado a un callejón sin salida. El Gobierno chino imprime al BRI un carácter global, y no solo euroasiático, como también moldeado en los principios chinos de la Cooperación Sur-Sur (Domínguez. 2018). El momento de crisis actual de la economía mundial muestra el debilitamiento de los acuerdos suscritos en la Carta de las Naciones Unidas en 1945 y que parece presenciar el surgimiento de un nuevo orden interestatal que coexiste con este último pero que poco a poco va ganando terreno con China como líder (Cabrera y Lo Brutto, 2019).

Las relaciones entre Estados que van adquiriendo rasgos de un sistema interestatal centrado en Asia, que coexiste con el de la segunda posguerra, se distingue de este último por promover prácticas de interacción entre las que se enmarcaría la del nuevo régimen de

8 Además, la llegada de Trump a la presidencia estadounidense ha hecho echar a perder los grandes tratados globales que los anteriores Gobiernos habían impulsado, como el Trans Pacific Partnership (TPP) y el Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP).

CSS que podría contribuir a la transformación del orden internacional y regional. Finalmente, gracias al nuevo entramado de instituciones que China ha ido creando a lo largo de estos últimos años se daría paso a un multilateralismo competitivo (Stuenkel, 2017, p. 240) que más que generar rupturas con el actual orden económico y político global podría generar competencia haciendo de esta manera convivir ambos sistemas y permitiendo desarrollar nuevas prácticas y nuevas ideas en las relaciones políticas y económicas internacionales (Cabrera y Lo Brutto, 2019).

Aunque el nuevo régimen de Cooperación Sur-Sur que China está impulsando genera tensiones y contrastes al tradicional régimen de cooperación, este último no morirá pronto y menos a causa de su reciente transformación con la incorporación de los Tossd, que no pretenden suplir a la AOD, pero sí reduciría su diferenciación con la CSS, como productos en el mercado de la cooperación. De esta forma, los países ahora pueden encontrar financiamiento para una gran cantidad de objetivos sin entender plenamente hacia dónde va ese sistema y cuál sería el costo de estas nuevas formas de financiamiento. Por lo tanto, la búsqueda del desarrollo queda otra vez ante una encrucijada, es decir, si seguir con las lógicas Norte en el club de Occidente o por el contrario buscar una nueva forma de desarrollo hacia el Sur y bajo un liderazgo Oriental. En palabras de Amin (2016, p. 10), una “globalización negociada” en el marco de un sistema verdaderamente multilateral podrá devolver la aspiración inicial de la cooperación internacional al objetivo de “progreso económico y social de todos los pueblos” previsto en la Carta de Naciones Unidas.

5. Referencias bibliográficas

- Alonso, J. A., Aguirre, P., y Santander, G. (2018). *La nueva métrica de la financiación para el desarrollo: el apoyo oficial total para el desarrollo sostenible (AOTDS/TOSSD) y su aplicación a España*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- Alonso J. A., y Mosley, P. (Eds.) (1999). *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo y evaluación de la ayuda*. Madrid: Civitas Ediciones.

- Amin, S. (1979 [1970]). *La acumulación a escala mundial, crítica de la teoría del subdesarrollo*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- _____ (1988). *La desconexión, hacia un sistema mundial policéntrico*. Iepala.
- _____ (2016). The world without Bandung, or for a polycentric system with no hegemony. *Inter-Asia Cultural Studies*, 17(1), pp. 7-11.
- Arrighi, G. ([1994] 2018). *El largo Siglo XX, Dinero y poder en los orígenes de nuestra época*. Madrid: Akal.
- _____ (2005a). Comprender la hegemonía-1. *New Left Review*, (32), pp. 20-74.
- _____ (2005b). Comprender la hegemonía-2. *New Left Review*, (33), pp. 24-54.
- _____ (2018 [2007]). *Adam Smith en Pekín, Orígenes y fundamentos del siglo XX*. Madrid, Akal.
- Arrighi, G., y Silver, B. J. (Eds.) ([1999] 2001). *Caos y orden sistémico en el sistema mundo moderno*. Madrid: Akal.
- _____ (2011). The End of the Long Twentieth Century. En C. Calhoun y G. Derluigian (Eds.), *Business as Usual. The Roots of the Global Financial Meltdown* (pp. 53-68). New York: New York University Press.
- Arrighi, G., y Zhang, L. (2009). Beyond the Washington Consensus: a new Bandung? En J. Shefner y Fernandez-Kelly, P. (Eds.), *Globalization and beyond: new examinations of global power and its alternative* (pp.25-56). University Park: The Pennsylvania State University Press.
- Benzi, D. (2017). *ALBA-TCP. Anatomía de la integración que no fue*. Buenos Aires: Ediciones Imago Mundi/UASB.
- Benzi, D., y Lo Brutto, G. (2013). La cooperación Sur-Sur en América Latina a principios del siglo XXI (un enfoque menos indulgente). En L. Aceves y H. Sotomayor (Coords.) *Volver al desarrollo o salir de él. Límites y potencialidades del cambio desde América Latina* (pp. 217-250). México: Ediciones EyC/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Biekart, K. (1999). *The politics of civil society building*. Utrecht: International Books.

- Cabrera, A., y Lo Brutto, G. (2019). América Latina en el marco de la reconfiguración hegemónica mundial: el avance estratégico de China en la región en el siglo XXI. *Revista Estudos Internacionais*, 3(7), pp. 51-62.
- Carey, R., y Xiaoyun, L. (2016). China's Comprehensive Strategic and Cooperative Partnership with Africa, *IDS Policy Briefing*, 111, Brighton: IDS.
- Cassen R., y asociados (1986). *Does aid work?* Oxford: Clarendon Press.
- Crivelli, E., y Lo Brutto, G. (2018). La cooperación de China en América Latina: ¿hacia una Nueva Economía Estructural? *Carta Internacional*, 2(13), pp. 123-146.
- Dirmoser, D. (2017). La Gran Marcha china hacia el oeste: el megaproyecto de la nueva Ruta de la Seda. *Nueva Sociedad*, (270), pp. 27-38.
- Domínguez, A., y Lo Brutto, G. (2018). Reflexiones en torno a la Nueva Cooperación China para la Transformación Estructural: contrastes y tensiones con el Régimen de Cooperación Internacional para el Desarrollo tradicional. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, 3(2), pp. 81-99.
- Domínguez, R. (2011). La crisis de identidad del sistema de ayuda. *Fundación Carolina*. Recuperado de http://www.ciberoamericana.com/pdf/NPFC_Dominguez_Mayo11.pdf.
- _____ (2016). Cooperación financiera para el desarrollo, ADN de la cooperación Sur- Sur. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5(1), pp. 62-86.
- _____ (2017) La Princesa y el Dragón: cooperación China en América Latina y más allá". *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 4(2), pp. 3-27.
- _____ (2018). China y la construcción de un régimen internacional de Cooperación Sur-Sur. *Carta Internacional*, 1(13), pp. 38-72.
- Gallagher, K. (11/10/2018). China's Role as the World's Development Bank Cannot Be Ignored. *NPR*. Recuperado de <https://www.npr.org/2018/09/10/646421776/opinion-chinasrole-as-the-world-s-development-bank-cannot-beignored?live=1>.
- Harvey, D. (1995). Globalization in Question. *Rethinking Marxim* 8(4), pp. 1-17.

- Herrera, R. (2006). ¿Por qué (re)leer las teorías del sistema mundial capitalista? *Rebelión*. Recuperado de <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=36200>.
- Lebovich, J. (1988). National Interests and United States foreign aid: the Carter and Regan years. *Journal of Peace research*, (25), pp. 115-135.
- Lin, J. Y., y Wang, Y. (2017). *Going Beyond Aid, Development, Cooperation for Structural Transformation*. United Kingdom: Cambridge Press University.
- Llister, B. D. (2009) *Anti cooperación: Interferencias Norte Sur. Los problemas del Sur Global no se resuelven con más ayuda internacional*. Barcelona: Icaria & Antrazyt.
- Lo Brutto, G. (2014). *El debate sobre el Concepto de Cooperación Internacional: un Análisis de propuestas alternativas*. En L. Herrera, O. Moreno, C. Figueroa y G. Lo Brutto (Coords.). *Los senderos tortuosos de América Latina: Estado, Violencia y Migración*. (pp. 39-65). Puebla: ICSyH/BUAP-Errante editores.
- Maestro, I., y Martínez, J. (2006). Elementos de discusión sobre la cooperación para el desarrollo en el capitalismo global. *X Jornadas de Economía Crítica, Área de Cooperación Internacional*. Barcelona: Asociación de Economía Crítica.
- Martens, B., Mummett, U., Murreil P., y Seabright, P. (2002). *The Institutional economics of foreign aid*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Moncada, M. (2011). Visión del mundo exterior de las cuatro generaciones de líderes políticos de la República Popular China: evolución histórica y conceptual. *Documentos CIDOB Asia*, 27, pp. 1-14.
- Myers, M., y Barrios, R. (26/1/2018). Latinoamérica no es parte de la ruta de la seda. ¿Y qué? Diálogo interamericano. Recuperado de http://www.sinolatamforum.com/opiniones_detalle/0-m151-764/latinoamerica-no-es-parte-de-la-franja-y-la-ruta-y-que
- Pérez S. M., y Ramiro, P. (2011). Entrevista a David Sogge. “La Ayuda Oficial al Desarrollo es uno de los principales vehículos de transmisión de la ideología neoliberal”, *Pueblos*, 49, pp. 29-32
- Saxe-Fernández, J., y Delgado-Ramos, G. C. (2005). *Imperialismo y Banco Mundial*. Madrid: Popular.

- Selden, M. (1997). China, Japón, and the regional political economy of east Asia, 1945-1995. En P. J Katzenstein y T. Shiraishi (Eds.), *Network Power: Japan and Asia* (pp. 306-340). Ithaca: Cornell University Press.
- Sogge, D. (1998) *Compasión y cálculo. Un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo*. Barcelona: Icaria & Antrazyt.
- _____ (2002). *Dar y Tomar. ¿Qué sucede con la ayuda internacional?* Barcelona: Icaria.
- _____ (2015). *Los donantes se ayudan a sí mismos*. Madrid: Cuadernos 2015 y más.
- Stuenkel, O. (2017). El temor hacia un mundo posoccidental. *La Nación*. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1944400-el-temor-hacia-un-mundo-posoccidental>
- Tandon, Y. (2008). *¿Quién ayuda a quién? El efecto de la Ayuda al Desarrollo en el Tercer Mundo*. Madrid: Popular.
- Vadell, J. (2018). El Foro China-Celac y el nuevo regionalismo para un mundo multipolar: desafíos para la cooperación “Sur-Sur”. *Carta Internacional* 1(13), pp. 6-37.
- Xuetong, Y. (2014). From Keeping a Low Profile to Striving for Achievement. *The Chinese Journal of International Politics*, 2(7), pp. 153-184.
- _____ (2016). Political Leadership and Power Redistribution. *The Chinese Journal of International Politics*, 9(1), pp. 1-26.
- Wallerstein, I. (2015). La crisis estructural, o por qué los capitalistas ya no encuentran gratificante el capitalismo. En I. Wallerstein, R. Collins et al., *¿Tiene Futuro el capitalismo?* (pp.15-46). Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- White J. (1974). *The politics of foreign aid*. New York: St. Martin Press.
- Wood, A. (Ed.) (1989). *Development and the National Interest: U.S. Economic Assistance Into the 21st Century*. Washington: Usaid.
- World Bank (1998). *Assessing Aid, What Works, what doesn't and why*. Oxford: Oxford University Press.

Globalización e interconectividad en sistema mundial moderno: transformaciones globales, *Belt & Road Initiative* y sistema sino-céntrico

Javier Vadell

1. Introducción

EL TÉRMINO GLOBALIZACIÓN es uno de los más controvertidos, ambiguos y ubicuos del discurso político contemporáneo, no obstante, las relaciones internacionales (RRII) y la Economía Política Internacional (EPI) han abordado el debate sobre la globalización de manera más sistemática solo a finales de la década de 1990, en un momento crucial del proceso de expansión del capitalismo. Partiendo de este esfuerzo hermenéutico, nuestro trabajo hace hincapié en los componentes: ‘espacio’ y ‘tiempo’ esenciales para definir la globalización. De esta manera, el objetivo de nuestro capítulo es analizar y cuestionar el *Belt & Road Initiative* (BRI) como proyecto de reconfiguración geográfica liderada por la República Popular de China (RPC). Para ello, nuestro punto de partida e inspiración son las cuatro controversias presentadas por Arrighi y Silver en “Caos Gobernabilidad sobre la dinámica del cambio sistémico en el sistema mundial moderno” (SMM). Es decir: 1) ¿Cuáles son los cambios en el equilibrio de poder entre naciones, específicamente el rol de China en el siglo XXI en este proceso?; 2) frente a las evidencias de la emergencia de la RPC, ¿la globalización escondió o no el poder de los Estados nacionales?; 3) ¿cómo la globalización (neoliberal) afectó a los grupos subalternos a escala mundial?; y 4) ¿estamos llegando al fin del ciclo de dominación occidental en el SMM? (Arrighi y Silver, 1999).

Debido a las condiciones de tiempo y espacio enfocaremos en las dos primeras controversias, con algunas menciones a las dos últimas. Presentada la premisa, la pregunta central de nuestro capítulo

es ¿cómo el BRI puede ser comprendido y analizado en este contexto de ascensión de China y de crisis de la globalización neoliberal? De esta manera, comenzaremos analizando la controversia 2 para llegar a algunas conclusiones sobre la manera en que controversia 1 se manifiesta en la actualidad. Nuestro abordaje teórico estará fundamentado en la EPI crítica, partiendo de los conceptos de globalización y neoliberalismo, destacando la importancia de los componentes espaciales y temporales.

Nuestro punto de partida nos lleva a preguntas que no tienen respuestas fáciles: ¿en qué medida la iniciativa de la Franja y la Ruta o BRI, según la sigla en inglés, se diferencia del proyecto de globalización neoliberal?, ¿el *modus operandi* de la RPC configura un cambio en la globalización contemporánea? ¿De qué tipo? En otras palabras, ¿El BRI complementa la globalización neoliberal, la supera, o es una manifestación de una especie de desglobalización? Nuestra hipótesis inicial es que el proyecto BRI de la RPC representa un desafío directo a la globalización neoliberal, que en parte escondió el poder de los Estados, fundamentada en una propuesta de interconexión que surge como iniciativa regional (Eurasia) y se expande como proyecto global de China, reconfigurando la geografía económica (*spacial fix* de David Harvey) (Harvey, 2001) por intermedio de masivas inversiones en infraestructura que no tienen precedente en una nueva etapa de acumulación capitalista.

Para comprobar esta conjetura debemos proceder metodológicamente a partir de un análisis documental con el objetivo de seguir el rastro del desarrollo y evolución del BRI para sistematizar sus características: 1) rol del sistema bancario (finanzas); 2) monto y foco de las inversiones: infraestructura-recursos energéticos-comercio-producción; 3) financierización¹ y (des)financierización de la interconectividad china. Proceder de esta manera nos obliga a poner en diálogo a Arrighi con Samir Amin.

1 Al respecto de la “financierización” del sistema moderno capitalista, proceso por el cual se afirma la dominación del capital-dinero, financiero sobre el productivo D-D’ en relación con el D-P-D”.

Siendo más precisos, Arrighi (1996, p. 174) nos recuerda que se pueden observar, en los ciclos hegemónicos del capitalismo fases productivas y fases de financiarización que se repitieron en la historia como un fenómeno recurrente. Es decir, los ciclos de acumulación y hegemonía en el capitalismo coinciden con procesos de fases de expansión productiva y de decadencia que se inician en los procesos de financiarización. El cuestionamiento de Amin a Arrighi es el siguiente: “resta saber si la recurrencia es una regularidad —de forma cíclica— y si es fecundo destacar esto, borrando las especificidades de la financiarización [globalización neoliberal contemporánea] en las diferentes fases del desarrollo capitalista” (Amin, 2006, pp. 142-143). Nuestro próximo paso es destacar las especificidades del proceso actual sin menospreciar la historia.

2. Globalización neoliberal frente a globalización instituida

Retomado la pregunta de Arrighi: ¿la globalización escondió o no el poder de los Estados nacionales? Partiremos de la premisa de que sí, y que ese modelo está atravesando una fase crítica como anunciaba Arrighi en la década de 1990 (Arrighi y Silver, 1999), en la que los intersticios de la historia del capitalismo pre anunciaban que la expansión financiera (o financierización) de la globalización neoliberal eran una señal de crisis hegemónica (*ib.*, p. 272). Hace más de veinte años, Arrighi destacaba la diseminación del crecimiento del Este de Asia para la “Gran China” (Hong Kong, Taiwán y la RPC) que posteriormente analizará en Adam Smith en Beijing (Arrighi, 2007) que surge para corroer las bases de la globalización neoliberal.

De esta manera, la proyección global del BRI tiene características diferentes de la globalización neoliberal y se desarrolla en los intersticios de una transición en el sistema mundial moderno (¿transición hegemónica?). En este sentido el BRI, a su modo, es también una “globalización abierta e integradora” (Liu y Dunford, 2016) basada en la interconectividad liderada por la RPC. Esto implica 1) una nueva configuración espacial con la apertura de nuevas rutas de transporte marítimos y terrestres (corredores); 2) transformaciones institucionales de la gobernanza económica global, vinculadas a la cooperación financiera para financiar el proyecto; y, finalmente; 3)

participación del Sur Global y las potencias emergentes en este proyecto. Con el objetivo de entrar en el análisis del BRI es menester definir, en primer lugar, los fundamentos de lo que entendemos por globalización neoliberal y, en segundo lugar, se debe profundizar las características específicas del BRI.

2.1. Rastreado la globalización neoliberal

Dos obras importantes se destacan en el análisis y evolución del concepto polisémico de globalización. David Held y Anthony McGrew (2000) y, posteriormente, Luke Martell (2010) promovieron el debate y otorgaron peso académico al concepto. La metamorfosis del significado de globalización inherentemente implica una transformación (Held *et al.*, 1999, p. 1). Siendo más precisos, la globalización significa una “ampliación y profundización y aceleración de la interconectividad del mundo en todos los aspectos de la vida social contemporánea, desde lo cultural a lo criminal, desde lo financiero a lo espiritual” (Held *et al.*, 1999, p. 2). En este debate, estos autores identifican tres grandes vertientes:

- En primer lugar, tenemos los “hiperglobalistas”, que entienden que el proceso es irreversible, inédito y que el poder de los Estados se tornaría “innatural” (Ohmae, 1995). Los argumentos que privilegian la lógica económica de los mercados globales y la inevitable “desnacionalización de las economías a través del establecimiento de redes transnacionales de producción, comercio y finanzas” (Held *et al.*, 1999, p. 2). Cabe destacar que no solo autores liberales se encuadran en esta visión. El libro de Susan Strange, *The retreat of the State* (Strange, 1996), defiende un argumento en ese sentido;
- Un segundo grupo es denominado de “escépticos de la globalización”, fundamentalmente porque no reconocen que sea un proceso inédito. Estos autores se fundamentan en argumentos históricos y una metodología inductiva, rechazando la idea de la erosión o pérdida de poder de los Estados nacionales (Hirst y Thompson, 1996);
- Finalmente, los “transformacionistas”² conciben la globalización como una “poderosa fuerza transformativa que es responsable por una intensa sacudida de las sociedades, economías e instituciones de gobernanza del orden global” (Held *et al.*, 1999, p. 7).

2 *Transformationalist*, es el término en inglés.

Desde la crisis económica de 2008, la globalización económica se encuentra en una encrucijada política y económica (Sheppard, 2016). La literatura de economía política internacional (EPI) crítica reconoce que los ciclos expansión del capitalismo pueden caracterizarse como procesos de globalización, es decir, una mayor interdependencia de actores estatales y no estatales producto de una acelerada expansión e intensificación de la acumulación capitalista. En este sentido, el marco conceptual dialéctico de Karl Polanyi (2000) y su tesis del doble movimiento, como respuestas y oposición a los mercados autorregulados globales, es crucial para comprender el movimiento globalizante y el contramovimiento en escala global, regional y hasta local. El movimiento es caracterizado por una expansión e intensificación de las relaciones capitalistas vía libre mercado.

Siguiendo este razonamiento, (Overbeek, 2016, p. 61) expresa que la expansión se refiere a la ampliación espacial de las relaciones capitalistas, incorporando regiones al circuito del capital. Por otro lado, la intensificación significa una profundización de las relaciones mercantiles (*commodification*) en las esferas de la vida humana. El aporte de Polanyi a nuestra interpretación ayuda a entender la quiebra de la linealidad histórica y metodológica, muy acorde al pensamiento liberal.

La historia social del siglo XIX fue, de esta manera, el resultado de un doble movimiento; la ampliación de la organización del mercado en relación con las mercancías genuinas fue acompañada por su restricción en relación con las mercancías ficticias. Mientras que de un lado los mercados se difundían sobre toda la faz del globo y la cantidad de bienes implicados asumió proporciones increíbles, por otro lado, una red de medidas y políticas se integraban en poderosas instituciones destinadas a cercenar la acción del mercado relativa al trabajo, a la tierra y al dinero. Mientras que la organización de los mercados mundiales de mercancías, de los mercados mundiales de capitales y de los mercados mundiales de monedas, bajo la égida del patrón oro, le dio un impulso sin paralelo al mecanismo de mercados, surgió un movimiento bien estructurado para resistir a los efectos perniciosos de una economía controlada por el mercado. La sociedad se protegió contra los peligros inherentes a un sistema de mercado auto-regulable, y este fue el único aspecto amplio en la historia de ese período (Polanyi, 2000, p. 173).

Karl Polanyi nos ofrece un escenario magistral de la evolución de lo que él denomina utopía liberal (Polanyi, 2000, p. 18) de finales del siglo XIX a la catástrofe de la década de 1930 del siglo XX, “ligando las dimensiones nacionales del funcionamiento destructivo de los mercados de trabajo, de la tierra y de la moneda a su dimensión mundial” (Amin, 2006, p. 130). El proceso de contramovimiento no ocurre de manera lineal y sin contradicciones.

Scholte, retomando un debate de los transformacionistas, destaca la diferencia entre globalidad y globalización. Globalidad³ se relaciona con la espacialidad y “describe un lugar, un dominio [...] la globalidad identifica al planeta —el mundo como totalidad— como un lugar de relaciones sociales” (Scholte, 2005, p. 3). Lo global es una condición que indica que las personas viven en un lugar, que no es solo nacional o regional, sino también que transborda espacios territoriales, que trasciende las fronteras. Según Scholte, la globalización se refiere a un proceso creciente de interconectividad “transplanetaria” que afecta todas las esferas de la vida, “en términos de alteración de la espacialidad social, transformando el estado nacional y el capitalismo” (Scholte, 2005, p. 3). De esta manera, el proyecto BRI se ajustaría en la definición.

Sin embargo, simultáneamente a la creciente interconectividad, con el BRI resurge la cuestión geopolítica de la territorialidad. Como destaca Cairo Carou, “los territorios y territorialidad humana son construcciones sociales y no han tenido siempre la disposición y características actuales” (Cairo Carou, 2018, p. 27). Este autor adhiere al concepto de Sack (1986) que define territorialidad como “una conducta humana que intenta influir, afectar o controlar acciones mediante el establecimiento de un control sobre un área geográfica específica: el territorio” (Cairo Carou, 2018, p. 26). Por su parte, David Harvey (2011) destaca que “las formas de asociación humana con base en el territorio [...] precedieron la ascensión del capitalismo” (Harvey, 2011, p. 159). Es decir, que “territorio y lugar siempre fueron utilizados por las instituciones para organizar las poblaciones y las relaciones de poder” (Harvey, 2011, p. 159).

3 *Globality* es el término en inglés.

Si es así, ¿cuáles son las características particulares de la globalización neoliberal? En primer lugar, debemos enfocarnos en el adjetivo neoliberal, en segundo, en la idea de “supraterritorialidad” (Scholte, 2005). Así pues, el neoliberalismo constituye “una manifestación histórica específica de la economía capitalista” (Cahill, 2014, p. X), un proceso acelerador de expansión e intensificación de las relaciones capitalistas basada en tres pilares: privatizaciones, liberalización financiera y comercial y rerreglamentación (desregulación) de las economías nacionales. En segundo lugar, se trata de un proyecto de clase (Cahill, 2014; Harvey, 2005), específicamente liderado por los sectores de una clase corporativa financiera (una especie de *Haute Finance* fortalecida).

El “movimiento” neoliberal, siguiendo la dialéctica de Polanyi, tiene su inicio a fines de la década de 1970 con la desregulación financiera que comienza en Estados Unidos y la desintegración del sistema de Bretton Woods (Harvey, 1995) abriendo el camino a una “expansión financiera sistémica” (Arrighi y Silver, 1999). La importancia en la promoción de las bondades del mercado autorregulado y del rol protagonista del segmento empresarial financiero en ambos períodos fue crucial. Es verdad que Polanyi rechazó abiertamente las explicaciones y teorías basadas en las clases sociales en su gran obra (Polanyi, 2000, p. 184), no obstante, él mismo destaca el rol crucial e inédito de la *Haute Finance*, un articulador esencial como “el enlace principal entre la organización política y económica del mundo” (Polanyi, 2000, p. 24) entre 1870 y 1929.

En este sentido, el movimiento neoliberal contemporáneo, a partir de la década de 1980, provoca un cambio desigual de la balanza de fuerzas entre las clases sociales (trabajadores/empresarios) en el interior de los países desarrollados y en los países en desarrollo. Como expresa Harvey, “el proyecto neoliberal es liberar al capital de sus constreñimientos” (Harvey, 2005, p. 11) y obstáculos en el proceso de acumulación capitalista (expansión e intensificación). La restauración del poder de la elite empresarial, disciplinando las clases trabajadoras en el interior de los Estados con programas atractivos de modernización, libertades individuales, etc. y un programa de liberalización financiera estimulado por los gobiernos de Ronald Reagan

en Estados Unidos y Margareth Thatcher en el Reino Unido fueron los catalizadores de procesos cada vez más dinámicos de la movilidad geográfica del capital, en su forma productiva (especialmente hacia Asia) y financiera, centralizados en el polo financiero de Wall Street. Así como Polanyi destacaba las características peculiares de la *Haute Finance* a finales del siglo XIX e inicios del XX, y su accionar en red transnacional, la globalización neoliberal contemporánea potencializa este proceso expansivo con algunas características novedosas y específicas catalizados por los avances tecnológicos en las comunicaciones y transportes.

De esta manera, la noción de “supraterritorialidad” refuerza el entendimiento de la globalización neoliberal, “que sustancialmente trasciende la geografía territorial” (Scholte, 2005). Supraterritorialidad significa trascender la geografía por: 1) la “simultaneidad transmundial” (Oke, 2009, p. 320), en la que los fenómenos sociales se extienden a través del planeta al mismo tiempo y en un mismo marco de referencia temporal y; 2) la “instantaneidad”, en el cual “los fenómenos se mueven entre dos puntos del planeta anulando el tiempo” (Scholte, 2005, p. 4). Es decir que la compresión del espacio anula el tiempo, como preveía Marx con la evolución del capitalismo. Ejemplos de este proceso complejo son las comunicaciones vía internet, los patrones y las actitudes de consumo, en el cual los productos son coordinados por grandes corporaciones monopólicas (u oligopólicas) transnacionales con estrategias globales. Las finanzas son el sector de la economía que refleja esa supraterritorialidad de manera más cabal. Es el sector más dinámico/instantáneo y simultáneo del proceso de expansión capitalista. Según Scholte, “estas interconexiones supraterritoriales están relativamente desvinculadas del espacio territorial” (Scholte, 2005, p. 4).

2.2. Interconectividad y vuelta al territorio: China y el BRI

No obstante, la reproducción del capitalismo no puede depender de la “supraterritorialidad” y de las contradicciones inherentes a la globalización neoliberal. De esta manera, David Harvey destaca el aspecto espacial de la globalización y subraya la intensidad de la relación tiempo y espacio (Harvey, 2010). La globalización, para este

autor, no puede ser desvinculada de las crisis cíclicas del capitalismo, como elemento inherente de su reproducción. El capitalismo promueve, en su dinámica como proceso contradictorio, la “compresión del tiempo-espacio” (Harvey, 2010, p. 58). En otros términos, la fase de financiarización contemporánea ocurre en un mundo en el cual el capital se mueve cada vez más velozmente y en el que las distancias geográficas se comprimen. Como destaca Oke (2009), siguiendo a Marx, la globalización es un proceso de “aniquilación del espacio por el tiempo” para evitar las crisis sistémicas del capitalismo. Sin embargo, frente a los obstáculos en el proceso de acumulación de capitalista, cada uno de ellos debe ser transpuesto, “toda barrera debe ser superada” (Harvey, 2010, p. 47), y la superación ocurre en la geografía del capitalismo.⁴

Si bien, la lógica de acumulación destacada por Harvey es una característica del sistema capitalista, así como las expansiones financieras en los ciclos históricos del sistema mundial, la supraterritorialidad (instantaneidad + simultaneidad) son las particularidades de la globalización neoliberal actual a que Samir Amin se refiere como la etapa de “capitalismo abstracto”. Es decir, el capitalismo ya no se personifica en familias de propietarios burgueses, como se refería Polanyi a los Rothschilds de la *Haute Finance*, sino que “se manifiesta directa y exclusivamente por el control del dinero”. “La financiarización, al diseminar la ilusión de que el dinero ‘genera su propia descendencia’ sin pasar por la producción, expresa, en última instancia, el carácter abstracto del capitalismo contemporáneo” (Amin, 2013, p. 33).

En el escenario de la crisis económica global de 2008, ¿cómo se supera el obstáculo frente a la crisis financiera de la globalización neoliberal y su impacto en el sector productivo? Para responder a esta cuestión, no podemos dejar de lado el rol de los actores estatales, así como de las clases transnacionales. El rol de la “gran China”, de Arrighi de la década de 1990, y en el siglo XXI con una fortalecida RPC es crucial para comprender las contradicciones del capitalismo neoliberal y la superación de las barreras en un potencial nuevo ciclo hegemónico. De esta manera, el proceso de reproducción del capitalismo no congela la “supraterritorialidad”, la absorbe y la adapta

4 David Harvey se inspira en los Grundrisse de Karl Marx para sustentar su tesis.

en una nueva interconectividad localizada en lo geográfico en inversiones de infraestructura, transporte y energía, ampliación de redes comerciales y finanzas al servicio de estas inversiones.

¿Estaremos frente a una especie de desglobalización (Bello, 2002), es decir, una reestructuración de la economía global y de los sistemas políticos no centrada en las corporaciones transnacionales, sino integrada en las necesidades de los pueblos, naciones y comunidades locales con la crucial participación de China? La idea de desglobalización despertó renovadas maneras de pensar lo global e internacional, sin embargo, la ascensión de la RPC, y de otras naciones emergentes (Secches *et al.*, 2020) nos devuelve a la geopolítica y al rol crucial de los Estados nacionales en este proceso.

Es en este escenario que surge, como resultado de un lento y firme ascenso económico de China, en 2013, el BRI. Esta iniciativa surge en el inicio del gobierno Xi Jinping y llega para cuestionar, por un lado, los fundamentos de la globalización neoliberal y, por otro lado, se presenta como una respuesta a la crisis del sistema capitalista global (no necesariamente como este es su propósito). El contra movimiento global chino, en términos de Polanyi, afronta al modelo occidental caracterizado por Samir Amin como la “tríada imperialista”: Estados Unidos, UE y Japón (Amin, 1997) sin proponer explícitamente la destrucción de sus bases normativas. Desde la crisis económica de 2008, China, por intermedio de los Brics (Vadell, 2019) y dentro del G20 (Ramos *et al.*, 2012), ha venido reclamando una mayor participación en las instituciones como OMC, FMI y Banco Mundial. No obstante, el BRI trae consigo cambios cualitativos, acompañados de una arquitectura institucional paralela, que algunos denominaron de una especie de Plan Marshall con características chinas (Vines, 2017).

2.3. ¿Qué es la Franja y la Ruta? (BRI)

En 2013, el presidente de la RPC Xi Jinping, en su visita a Asia Central, introdujo por primera vez el término: Franja económica de la Ruta de la Seda y la Ruta de la Seda marítima de Siglo XXI⁵ en la Universidad de Nazarbayev, Astana en Kazajistán. Se trata de un proyecto de

5 Silk Road Economic Belt y la 21st-Century Maritime Silk Road.

infraestructura e interconectividad a través del comercio, transporte e infraestructura en una escala inédita. En un primer momento ligaría China a Europa por transporte terrestre y marítimo. Posteriormente pasó a denominarse “Una franja, una ruta” (*One Belt, One Road-OBOR*) y luego se consolidó como en su expresión en inglés como *Belt and Road Initiative* (BRI). Esta iniciativa implica, en gran medida, un desafío directo a la globalización neoliberal y una propuesta de interconectividad que surge como iniciativa regional y se expande como proyecto global y abierto de China, reconfigurando la geografía económica por medio de masivas inversiones en infraestructura que no tienen precedente.

El BRI está dividido en dos componentes fundamentales. En primer lugar, la Franja de la ruta económica de la Seda (*Silk road economic belt*), que es una serie de rutas terrestres que conectarán la RPC con Europa. En segundo lugar, la ruta de la seda marítima del siglo XXI (*21st Century Maritime Silk Road*) que contempla la reorganización de las rutas marítimas que atravesarán e interconectarán China, el Sudeste Asiático, Sur de Asia, África Oriental hasta llegar al mar Mediterráneo. La iniciativa apunta a la construcción de rutas, ferrocarriles, gasoductos y oleoductos, puertos y nuevas rutas aéreas con el objetivo de crear lazos de cooperación comercial y estimular la producción y la interconectividad. Por otro lado, también se pretende estimular la “Ruta de la Seda digital” (*Digital Silk Road*) por medio de la cooperación en economía digital, inteligencia artificial, computación en la nube y ciudades inteligentes (Eclac, 2018).

El financiamiento de la iniciativa de la franja y la ruta está siendo realizado por medio de la red multilateral de Bancos liderada por China. Las principales entidades bancarias son: 1) Fondo de la Ruta de la Seda (*Silk Road Fund*); 2) Banco de Desarrollo de China (*China Development Bank*); 3) el Cexim de China (*Export-Import Bank of China*); 4) el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura (BAII) (*Asian Infrastructure Investment Bank*); 5) Nuevo Banco de Desarrollo de los Brics (NBD) junto con el Acuerdo de Reservas de Contingencia (ARC).

En 2015 el Gobierno chino publicó un documento oficial que se enfoca en cinco objetivos básicos de la iniciativa: 1) coordinación de

políticas; 2) conectividad de las instalaciones; 3) comercio; 4) integración financiera; y 5) movilidad (Zotelle, 2018). Como fue destacado por el presidente chino, Xi Jinping, la IFR está inspirada en la antigua Ruta de la Seda, pero no pretende replicar ese espacio geográfico de comercio, sino ampliarlo para el mundo todo y abierto a todos los países, promoviendo la cooperación y las ganancias mutuas:

(...) *Belt and Road Initiative* está enraizada en la antigua ruta de la seda. Está enfocada en los continentes asiático, europeo y africano, pero está abierta a otras naciones. Todas las naciones, de Asia, Europa, África o de América pueden ser socios de la cooperación internacional en la *Belt and Road Initiative*. El propósito de esta iniciativa está basado en la consulta extensiva y sus beneficios serán compartidos por todos nosotros (Xi, 2017a, página web).

El documento del Gobierno chino *Vision and Actions* de 2015 enfatiza que la RPC no quiere restablecer la antigua Ruta de la Seda, sino utilizar la metáfora de: “el espíritu de la Ruta de la Seda”, que remite a la antigüedad, como significado cultural para estimular la cooperación internacional (Liu y Dunford, 2016, p. 4). En palabras oficiales, el espíritu de la Ruta de la Seda por siglos se basó en la “paz, cooperación, abertura, inclusividad, aprendizaje mutuo y beneficio mutuo” (National Development and Reform Commission, 2015). Este espíritu, según los documentos, debe orientar el BRI. En este sentido, el BRI interconectará, en una primera etapa, Asia, Europa y África y, en un segundo momento, llegará a América Latina y el Caribe (Wang, 2018). En palabras oficiales del Gobierno chino:

[...] Observando que el Cinturón Económico de la Ruta de la Seda y la Ruta de la Seda Marítima del Siglo XXI (*The Belt and Road Initiative*) pueden crear oportunidades en medio de retos y transformaciones, damos la bienvenida y apoyamos el BRI para promover la conectividad entre Asia y Europa, que está abierto también a otras regiones como África y América del Sur. Al brindar oportunidades importantes para que los países profundicen la cooperación, se han logrado resultados positivos con potencial futuro para ofrecer más beneficios como una importante forma de iniciativa internacional (Xinhua, 2017, página web).

De esta manera, se pueden identificar dos aspectos interesantes que diferencian el proyecto chino de la globalización neoliberal. En primer lugar, observamos que la integración de China a la globalización fue parcial y controlada. China continuó fuera de la globalización financiera y cuando lo hizo continuó desarrollando su sistema bancario completamente nacional y enfocado en el mercado de crédito interno del país. En la expansión bancaria para el exterior, permanece el fuerte control estatal de las instituciones financieras que promueven el desarrollo y las inversiones, sean estas totalmente chinas: el Banco de Desarrollo de China (*China Development Bank*) o el Cexim de China, como ejemplos paradigmáticos; sean estas de carácter multilaterales o minilaterales (Wang, 2014), pero lideradas por China, como el Fondo de la Ruta de la Seda, el NBD y el BAII.

En segundo lugar, se observa el fuerte énfasis en las inversiones físicas en infraestructura, característica ausente en la globalización neoliberal, en la que prima el principio de la supraterritorialidad y la primacía del capital financiero. La crisis económica de 2008 y el rol protagonista de China promovieron el proceso dialéctico del “doble movimiento”, en términos de Polanyi (1975), en el cual el neoliberalismo económico y su modelo de globalización dio lugar a este proceso de contramovimiento encabezado por China. En este sentido, se observa que en esta etapa un proceso de globalización instituida (*embedded*, en inglés) a escala global con características chinas (*Chinese embedded globalization*) emerge con sus contradicciones: no abandona principios liberales, como fue destacado por Xi Jinping, especialmente después de la radicalización del discurso proteccionista del presidente de Estados Unidos, Donald Trump (Xi, 2017b). La idea de reforzar el libre comercio y la globalización está siempre enfatizada en los discursos oficiales chinos.

Cuando se menciona el adjetivo instituido (*embedded*), se le otorga un sentido conceptual y empírico muy explícito. Es decir, el foco infraestructural y físico de las inversiones de la IFR. Esta iniciativa se puede resumir en la fórmula: 5 x 6. Es decir, 5 rutas y 6 corredores de interconectividad que recibirán (y están recibiendo) la mayor parte de las inversiones en infraestructura. El BRI tiene como objetivo, por tierra: 1) conectar a China con Europa a través de Asia Central y

Rusia; 2) ligar a la RPC con Oriente Medio a través de Asia Central; 3) acercar el océano Índico a China vía Sudeste de Asia y Sur de Asia. Por mar: la Ruta de la Seda marítima del siglo ^{XXI} pretende utilizar los puertos costeros de China para: 4) ligar a China con Europa a través del Mar del Sur de China y el Océano Índico; y 5) conectar a China con el océano Pacífico Sur a través del Mar del Sur de China.

3. Liberalismo con características chinas: ¿el sueño chino?

Críticos y entusiastas del proceso de globalización vía interconectividad liderado por China reconocen que el BRI es un fenómeno sin precedentes. Como expresa (Cai, 2018, p. 2), “nunca en la historia de la diplomacia de la RPC se vio algo comparable al lanzamiento del BRI y del BAI”. Según Yan Xuetong, el liderazgo de Xi Jinping ha moldeado la política exterior china con características inéditas de asertividad (Yan, 2014). No obstante, Qin Yaqing (2018) destaca que no puede pensarse la política china en términos opuestos/conflictivos, como lo haría la dialéctica occidental. Según Qin, los fundamentos y directrices del legado de Deng Xiaoping de “mantener un perfil bajo” permanecen inherentes a los cambios producidos por la administración Xi, especialmente respetando los principios que guiaron tradicionalmente a la RPC en relación con los países del Sur Global de coexistencia pacífica y no intervención en los asuntos internos de otros países.

En este sentido, se pueden enumerar algunas características que orientan ideológica y materialmente este proyecto de interconectividad instituida con características chinas que puede entenderse como un proceso (Stec, 2018) en curso de características holísticas impulsados por la idea del “Sueño Chino” (Li, 2015) y el espíritu de rejuvenecimiento que ella implica. El “sueño chino”, tiene directas implicaciones materiales de la política doméstica china: prosperidad para el país, preocupación con el medioambiente y felicidad para sus ciudadanos. No obstante, hay un componente universal: “El sueño chino es un sueño de paz, desarrollo, cooperación y mutuos beneficios para todos” (*Ib.*). Este es el puntapié inicial de una renovada y rejuvenecida política externa china que reivindica e incorpora la tradición reformista de Deng Xiaoping y la actualiza con un protagonismo creciente (Qin, 2014).

El BRI es la materialización del “sueño chino” y del rejuvenecimiento de la nación china basado en el concepto de conectividad. Este concepto, que reemplaza al de globalización en los documentos chinos, está basado en un modelo de liberalismo instituido con características chinas, que tiene sus reflejos en el modelo de desarrollo que la RPC implementó de forma interna, pero que no tiene la ambición de extenderlo a otros países (Wen, 2004).

En términos polanyianos, la dicotomía desinstituida (*dis-embeddedness*) e instituida (*embeddedness*) tienen dimensiones espaciales diferenciadas, y se derivan de la economía y la sociología política de Karl Polanyi (2000). De acuerdo con la tesis de Polanyi, la era del capitalismo liberal del siglo XIX es singular en los fundamentos de una sociedad nacional y un orden internacional basado en la idea de un mercado autorregulado, como un proceso desinstituido y esencialmente utópico, ya que, llevado hasta sus últimas consecuencias, provoca la destrucción del tejido social. Como fue destacado anteriormente, la globalización neoliberal es un proceso global de capitalismo desinstituido con el objetivo de ampliar espacialmente las relaciones capitalistas incorporando regiones al circuito del capital e intensificar y profundizar las relaciones mercantiles con protagonismo decisivo de los sectores financieros transnacionalizados. La supraterritorialidad es una expresión de este proceso.

La ascensión económica y política de China cuestiona estos fundamentos, pero no como una dicotomía antagónica. El “sueño chino” en su dimensión holística es una expresión de un proceso que incorpora una política externa china más asertiva en consonancia con su mayor poderío económico que implicará no necesariamente una “agenda alternativa global”, sino un rol activo de China como formulador de reglas y normas (*rule settler*). Los fundamentos instituidos de China son de “adaptaciones de normas culturales y prácticas, estructuras institucionales, normas internalizadas y marcos políticos” (Li, 2016, p. 29) se observan en las instituciones multilaterales y plurilaterales que la RPC está construyendo bajo su liderazgo: el BRI, el Nuevo Banco de Desarrollo (NBD) o Banco de los BRICS, el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura (BAII) y el Fondo de la Ruta

de la Seda (FRS), con fondos previstos de 100 mil millones de dólares para los dos primeros y 40 mil millones de dólares, para el segundo.

Estas instituciones financieras tienen la característica de estar controladas por los Estados al servicio de las inversiones en infraestructura, promoción de la cooperación financiera, el desarrollo sostenible y el desarrollo del comercio internacional. Como destaca Gallagher (2018), China ya es el “Banco de desarrollo más grande el mundo”. Si bien el autor enfoca en los “*Policy Banks*” estatales chinos y en su rol prominente como prestamista a los países del Sur Global, la creación de las instituciones financieras plurilaterales y multilaterales mencionadas muestran una evolución institucional basada en los mismos fundamentos de la globalización instituida. La expansión global económica de la RPC basada en la “sociedad con mercado”, instituida, regulada y reproducida a partir de la interconectividad y las redes de comunicación y transporte, se diferencia con los principios de una “sociedad de mercado” de la globalización neoliberal.

4. Conclusiones

El BRI se presenta como la punta de lanza económica de una “globalización instituida con características chinas”⁶ basada en la interconectividad (terrestre, marítima y digital), las inversiones en infraestructura y una superestructura institucional financiera controlada por los Estados, bajo liderazgo de la RPC. Después de la crisis de 2008, quedó evidente que la financiarización y el “dominio” de la “supraterritorialidad” no podían tener una dinámica aislada y propia (¿ficticia?) en el proceso de acumulación capitalista global. Ella precisa del retorno a la “territorialidad”, a la soberanía estatal y a la “interconectividad productiva”, basada en los transportes marítimos, terrestres para estimular el comercio y la producción, y para ello, se necesitaban fuertes inversiones en infraestructura de puertos, ferrocarriles y carreteras. La RPC, con excedente en recursos, está apostando en una política exterior más asertiva en lo económico y en lo político desde la llegada al poder de Xi Jinping con mayores inversiones dentro de China y en el exterior.

6 *Embedded Chinese Globalization* es el término en inglés.

El BRI, como proyecto de múltiples inversiones en infraestructuras en el plano global, es una iniciativa crucial para entender, en primer lugar, una nueva etapa de acumulación capitalista y superación de obstáculos geográficos al capital y, en segundo lugar, el nuevo rol de China como potencia emergente en todo este proceso. La creación de nuevos espacios de acumulación, así como nuevas formas de circulación es central para absorber los excedentes de capital producto de décadas de crecimiento económico sin precedentes de China. Es en este contexto que deben ser entendidas las políticas de inversiones en infraestructura de la RPC. En otros términos, la idea de *embedded Chinese liberalism*, como un tipo de globalización con características chinas, abre nuevos interrogantes para las relaciones internacionales y la economía política internacional.

En el libro *Caos y gobernabilidad*, Arrighi y Silver afirmaron que “la globalización del sistema mundial moderno ocurrió a través de una serie de rupturas de los patrones establecidos de gobernanza, acumulación y cohesión social, en el transcurso de las cuales un nuevo orden surgió intersticialmente y, a lo largo del tiempo, se tornó hegemónico”. Nuestro propósito en este trabajo fue explorar el intersticio de un orden en transformación en sus especificidades, 25 años después, en un período de transición que es de incertidumbre, confusión (entropía o caos para algunos analistas) y reacciones que pueden adoptar connotaciones políticas diversas.

En este contexto, el Gobierno chino imprime al BRI un carácter global, y no solo euroasiático, como también moldeado en los principios chinos de la Cooperación Sur-Sur, como destacan analistas (Domínguez Martín, 2016; 2018; Lin y Wang, 2016; Vadell, 2018); y documentos oficiales (Xinhua, 2017). La importancia de la infraestructura en este modelo de globalización basada en la interconectividad física abre nuevos horizontes para pensar el desarrollo que contemple la importancia de transportes marítimos, con inversiones en puertos en locales estratégicos; terrestres (ferrocarriles y carreteras) y aeropuertos, pero de manera ambientalmente sostenible. Estos son los elementos centrales de la globalización con características chinas. Ella puede leerse en clave de ciclos sistémicos, como destacó Arrighi, o a partir de su especificidad, como prefería Amin.

La globalización instituida representa un retorno al territorio y a la geografía de la interconectividad, como una manera de promover el comercio, en otros términos, las inversiones productivas, manteniendo el control de los flujos de inversión especulativos ¿un nuevo Bretton Woods? Sin embargo, este nuevo pacto no podrá realizarse sin un acuerdo global que contemple la cooperación en sentido amplio y la fraternidad entre los pueblos.

5. Referencias bibliográficas

- Amin, S. (1997). *Capitalism in the Age of Globalization: The Management of Contemporary Society*. Londres: Zed Books.
- _____. (2006). *Os desafios da Mundialização*. Aparecida (SP): Idéias & Letras.
- _____. (2013). *The Implosion of Contemporary Capitalism*. New York: Monthly Review Press.
- Arrighi, G. (1996). *O Longo Século XX*. São Paulo: Contraponto.
- _____. (2007). *Adam Smith in Beijing: lineages of the twenty-first century*. Londres/ New York: Verso.
- Arrighi, G., y Silver, B.J. (Eds.) (1999). *Chaos and governance in the modern world system*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Bello W. F. (2002). *Deglobalization : ideas for a new world economy*. London: Zed.
- Cahill, D. (2014). *The end of laissez-faire?: on the durability of embedded neoliberalism*. Cheltenham UK/Northampton USA: Edward Elgar Pub.
- Cai, K. G. (2018). The One Belt One Road and the Asian Infrastructure Investment Bank: Beijing's New Strategy of Geoeconomics and Geopolitics. *Journal of Contemporary China*, Published online: 07 Jul 2018.
- Cairo Carou, H. (2018). *Las guerras "virtuosas" de George W. Bush*. Madrid: Trauma Editoriales.
- Domínguez, R. (2016). En los pliegues de la historia: Cooperación Sur-Sur y procesos de integración en América Latina y el Caribe. *Estudos Internacionais*, 4(2), pp. 57-77.
- _____. (2018). China y la construcción de un régimen internacional de Cooperación Sur-Sur. *Carta Internacional*, 13(1), pp. 38-72.

- Economic Commission for Latin America and the Caribbean [Eclac] (2018). Chinese Belt and Road Initiative is an Opportunity for Inclusive and Sustainable Investments: ECLAC. *ECLAC News*, December 7. Recuperado de <https://www.cepal.org/en/news/chinese-belt-and-road-initiative-opportunity-inclusive-and-sustainable-investments-eclac>
- Gallagher, K. (2018). China's Role As The World's Development Bank Cannot Be Ignored. *NPR*, October 11. Recuperado de <https://www.npr.org/2018/09/10/646421776/opinion-chinas-role-as-the-world-s-development-bank-cannot-be-ignored?live=1>
- Harvey, D. (2001). Globalization and the “Spatial Fix”. *Geographische Revue*, 3(2), pp. 23-30.
- _____ (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. New York: Oxford University Press.
- _____ (2010). *The enigma of capital: and the crises of capitalism*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- _____ (2011). *O Enigma do Capital*. São Paulo: Boitempo editorial.
- Held, D., y McGrew, A. (2000). *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate*. Cambridge/Malden: Polity Press.
- Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D., y Perraton, J. (1999). *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Stanford: Stanford University Press.
- Hirst, P. Q., y Thompson, G. (1996). *Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade* (2nd ed.). Petrópolis: Ed. Vozes.
- Jiabao, W. (2004). Carrying Forward the Five Principles of Peaceful Coexistence in the Promotion of Peace and Development. *Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China*. Recuperado de https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/seminaronfiveprinciples_665898/t140777.shtml
- Li, X. (2015). Interpreting and Understanding “The Chinese Dream” in a Holistic Nexus. *Fudan J. Hum. Soc. Sci.*, 8(4), pp. 505-520.
- _____ (2016). Understanding China’s Economic Success: “Embeddedness” with Chinese Characteristics. *Asian Culture and History*, 8(2), pp. 18-31.

- Lin, J. Y., y Wang, Y. (2016). *Going Beyond Aid: Development Cooperation for Structural Transformation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Liu, W., y Dunford, M. (2016). Inclusive globalization: unpacking China's Belt and Road Initiative. *Area Development and Policy*, 1(3), pp. 323-340.
- Martell, L. (2010). *The Sociology of Globalization*. Cambridge, Malden: Polity.
- National Development and Reform Commission (2015). *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st Century Maritime Silk Road*. Xinhua, March 30. Recuperado de <https://eng.yidaiyilu.gov.cn/qwyw/qwfb/1084.htm>
- Ohmae, K. (1995). *The End of the Nation State*. New York: Free Press.
- Oke, N. (2009). Globalizing Time and Space: Temporal and Spatial Considerations in Discourses of Globalization. *International Political Sociology*, 3, pp. 310-326.
- Overbeek, H. (2016). Globalizing China: A Critical Political Economy Perspective on China's Rise. In A. Cafruny, L. S. Talani y G. Pozo Martin (Eds.), *The Palgrave Handbook of Critical International Political Economy* (pp. 309-329). Londres: Palgrave Macmillan.
- Polanyi, K. (2000). *A Grande Transformação: as origens de nossa época* (2a ed.). Rio de Janeiro: Campus.
- Qin, Y. (2014). Continuity through Change: Background Knowledge and China's International Strategy. *The Chinese Journal of International Politics*, 7(3), pp. 285-314.
- _____(2018). *A Relational Theory of World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ramos, L., Vadell, J., Saggiaro, A., y Fernandes, M. (2012). A Governança econômica global e os desafios do G-20 pós-crise financeira: análise das posições de Estados Unidos, China, Alemanha e Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional* 55(2), pp.10-27.
- Sack, R. D. (1986). *Human Territoriality: its theory and history*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Scholte, J. A. (2005). *The Sources of Neoliberal Globalization*. *United Nations Research Institute for Social Development*. Recuperado de <http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/search/9E1C54CEEB19A314C12570B4004D0881?OpenDocument>
- Secches, D. V., Vadell, J., y Ramos, L. (2020). Potências médias e potências emergentes na economia política internacional: uma aproximação teórico-conceitual. *Revista Sociedade E Cultura*, 23:e59666.
- Sheppard, E. S. (2016). *Limits to globalization: disruptive geographies of capitalist development*. Oxford: Oxford University Press.
- Stec, G. (2018). China's Belt and Road Initiative is Neither a Strategy, Nor a Vision. It is a Process. *EU Asia at a Glance, February*. Recuperado de http://www.eias.org/wp-content/uploads/2016/03/EU_Asia_at_a_Glance_Stec_BRI_2018-1.pdf
- Strange, S. (1996). *The retreat of the state : the diffusion of power in the world economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vadell, J. (2019). A iniciativa BRICS e a China: entre a emergência e a irrelevância. *Nova Economia* 29(2): pp. 201-248.
- _____. (2018). China in Latin America: South-South Cooperation with Chinese Characteristics. *Latin American Perspectives* 46(2): pp. 107-125.
- Vines, D. (2017). Opinion: One Belt, One Road: China's 21st Century Marshall Plan? *Caixin, May 17*. Recuperado de <https://www.caixinglobal.com/2017-05-17/opinion-one-belt-one-road-chinas-21st-century-marshall-plan-101091483.html>
- Wang, H. (2014). From "Taoguang Yanghui" to "Yousuo Zouwei": China's Engagement in Financial Minilateralism. *CIGI Papers*, (52-December). Recuperado de https://www.cigionline.org/sites/default/files/cigi_paper_no52.pdf
- Wang, Y. (2018). China-CELAC forum: Time for closer partnership and greater cooperation. *Jamaica Observer, January 20*. Recuperado de http://www.jamaicaobserver.com/news/china-celac-forum-time-for-closer-partnership_and_greater_cooperation_122712?profile=1373

- Xi, J. (2017a). Full text of President Xi's speech at opening of Belt and Road forum. *Xinhuanet*, May 14. Recuperado de http://www.xinhuanet.com/english/2017-05/14/c_136282982.htm
- _____ (2017b). President Xi's speech to Davos in full. *World Economic Forum*. Recuperado de <https://www.weforum.org/agenda/2017/01/full-text-of-xi-jinping-keynote-at-the-world-economic-forum>
- Xinhua (2017). Full text: Joint communique of leaders roundtable of Belt and Road forum. *Xinhuanet*, May 15. http://www.xinhuanet.com/english/2017-05/15/c_136286378.htm
- Xuetong, Y. (2014). From Keeping a Low Profile to Striving for Achievement. *The Chinese Journal of International Politics*, 7(2): pp. 153-184.

Fundamentos para una teoría crítica de la cooperación internacional: el aporte de Samir Amin

Rafael Domínguez

1. Introducción

EL PRESENTE ENSAYO rescata el aporte analítico de Samir Amin (1931-2018) sobre el régimen internacional de la ayuda al “desarrollo”, con el propósito de construir los fundamentos de una teoría crítica de la cooperación internacional. Amin, uno de los grandes teóricos marxistas de la dependencia y miembro de la “Banda de los Cuatro” del sistema mundo (con Immanuel Wallerstein, André Gunder Frank y Giovanni Arrighi), acumuló en su vasta producción académica un acervo de pensamiento crítico que se puede sistematizar en tres líneas: 1) la crítica del objetivo de la ayuda (la concepción del desarrollo dependiente, maldesarrollo o lumpendesarrollo); 2) la crítica del instrumento (la ayuda como pilar de la política de cooperación internacional, que hace parte del imperialismo económico y epistemológico de los países del centro y su ideología eurocéntrica), así como de sus agendas y actores (organismos multilaterales y ONG); y 3) el proyecto de desconexión de este régimen, basado en la genuina cooperación Sur-Sur (CSS) de la periferia para un desarrollo autocentrado alternativo, con una propuesta de regionalización a partir de integraciones políticas y económicas, como paso previo a una globalización negociada que permitiera la reforma del sistema multilateral de Naciones Unidas, a fin de acercarlo a la idea fundacional de cooperación internacional de la Carta de San Francisco.

El marco teórico de la ponencia integra la economía política internacional crítica (Tussie, 2015) con énfasis en la teoría del sistema mundial (Hopkins y Wallerstein, 1982; Chase-Dunn, 2012) y

su referencia madre: el método histórico estructural (Sunkel y Paz, 1970). Como metodología de análisis se combina la reconstrucción histórica y la reconstrucción racional de la historia del pensamiento económico (Bianchi, 2018), lo cual permite entender la lógica de los aportes de la microhistoria de los condicionamientos intelectuales y materiales en los que fueron producidas las principales contribuciones. Esto último es un aspecto especialmente pertinente cuando se estudia la cooperación internacional, ya que —y esta es la hipótesis subyacente del ensayo— cualquiera que se relacione con este régimen internacional, su política y actores, aunque sea con un enfoque crítico, queda aprisionado en un marco institucional que resulta inescapable. Por lo mismo es necesario reforzar la vigilancia epistemológica sobre las interpretaciones de primer orden (*emic*), las del punto de vista de las personas que son estudiadas (las de Amin en este caso), y las de segundo orden (*etic*), las del punto de vista del propio investigador que las analiza (Fetterman, 2009).

De ambas interpretaciones de primer y segundo orden se saca la conclusión de que Amin —dentro de sus limitaciones como operador interno y externo de la cooperación internacional— realizó la crítica de esta política y de su régimen internacional con una notable independencia y éxito intelectual, pero a costa de quedar marginado académicamente en los bordes del sistema establecido. Razón por demás para reivindicar su originalidad teórica y su magisterio metodológico, moral y político. La estructura de este ensayo es la siguiente. En la primera parte se examinan las opiniones de Amin sobre el régimen internacional de la ayuda, la política de cooperación internacional, sus instrumentos, agendas y actores. En la segunda parte se repasan las propuestas del autor sobre la genuina CSS como parte de su concepto de desconexión por medio de integraciones regionales, así como las ideas para una reconstrucción del sistema multilateral de Naciones Unidas. El trabajo cierra con las conclusiones y lecciones para fundamentar una teoría crítica de la cooperación internacional.

2. Cooperación internacional ¿para el desarrollo?

2.1. Ayuda para el subdesarrollo: ayuda reversa y agendas de dependencia

Amin fue un crítico del régimen internacional de la ayuda, primero desde dentro: como director, entre 1970 y 1980, del Instituto Africano de Desarrollo Económico y Planificación (IDEP, por sus siglas en inglés) de la Comisión para África de Naciones Unidas y luego desde el Foro del Tercer Mundo, fundado en 1975 con aportes de la cooperación oficial de Suecia e Italia, cuyo objetivo era contrarrestar la influencia intelectual de la Society for International Development teledirigida por el Banco Mundial. Pero cuando, a partir de 1996, perdió las subvenciones de la cooperación sueca —la más importante para el *core funding* del FTM—, Amin empezó a operar como crítico del régimen desde fuera a través del Foro Mundial de Alternativas creado un año después en el Cairo, y, a partir de 2001, como intelectual orgánico del Foro Social Mundial, lo que le llevó a un acercamiento progresivo a los Brics (al Partido de los Trabajadores de Brasil, como financiador del foro alternativo) y especialmente a China, con la Academia de Ciencias Sociales como operadora clave de la World Association for Political Economy y de la Global University of Sustainability, la última iniciativa que Amin contribuyó a organizar (Domínguez, 2019a). Durante ambas fases, Amin mantuvo una notable fidelidad a la idea original de gobernanza multipolar y al concepto de cooperación internacional de Naciones Unidas, un sistema que calificó de “desarrollo histórico positivo” hasta el punto de afirmar que “si no existiera habría que inventarlo” (Amin 2006a, pp. 213-214).

En febrero de 1970, Amin asistió al encuentro organizado por la Cátedra Albert Schweitzer de Desarrollo Económico Internacional, dirigida por Barbara Ward —con el patrocinio de la Fundación Rockefeller— en la Universidad de Columbia. Ward, una asesora del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y consejera de gobiernos laboristas, liberales y demócratas (de Reino Unido, Canadá y Estados Unidos), había propuesto en 1967, junto con el presidente del Banco Mundial, George Woods, la creación de la Comisión *Partners in Development* bajo la dirección del premio Nobel de la Paz de 1957,

el exprimer ministro de Canadá Lester B. Pearson, mediador en el conflicto del Canal de Suez y del que Ward había sido consejera. Para esta Conferencia Internacional de Desarrollo Económico, cuyo lema fue *The Widening Wap: Development in the 1970's*, Ward encargó a Dudley Seers, director del Institute of Development Studies (IDS) de la Universidad de Sussex —pilar académico fundamental del régimen internacional de la ayuda (Jolly, 2008)— reclutar “a la siguiente generación, los jóvenes radicales, no la gente establecida” del sistema de cooperación (Satterthwaite, 2006, p. 52). En realidad, Amin fue uno de los pocos que podría considerarse joven radical, según la reseña de las actas de la conferencia que se publicaron después como monografía. En este volumen Amin representó “la posición estructuralista de ruptura desde el punto de vista africano” con su “crítica al por mayor” del informe Pearson (Ord, 1972, p. 1080).

La Conferencia Internacional de Desarrollo Económico reunió a Arthur Lewis, futuro premio nobel de Economía de 1979, encargado de abrir el evento, además del propio Pearson (que lo clausuró) y de un elenco de figuras entre las que destacaba el execonomista jefe de Usaid Hollis B. Chenery (que después sería economista jefe del Banco Mundial); académicos internacionales de primera fila (de derecha a izquierda) como Harry G. Johnson, Albert O. Hirschman, Paul Streeten y James Mirrlees, futuro premio Nobel de Economía en 1996; funcionarios internacionales como I. G. Patel (más tarde administrador del PNUD), Mahbub ul Haq (asesor del presidente del Banco Mundial y luego responsable del Informe de Desarrollo Humano del PNUD y de su famoso índice), Richard Jolly (del IDS, en el que sucedería a Seers, y futuro director de Unicef) y el presidente del Banco Mundial, Robert S. McNamara, de quien Ward era amiga personal.

En su discurso, en clave preparatoria para la Segunda Década del Desarrollo de Naciones Unidas, y de la mano de su *ghostwriter*, Haq (auténtico *factótum* de la conferencia), McNamara apeló a “la necesidad de tener una visión clara de los objetivos de desarrollo y de un conjunto de opciones viables diseñadas para alcanzar esos objetivos”; estableció que las perspectivas para esa nueva década serían no de división por el “eje Este-Oeste”, sino por el “eje Norte-Sur”; y planteó “ir más allá de la medida de crecimiento del producto total y

proporcionar criterios prácticos de cambio en otras dimensiones económicas, sociales y morales” de cara a formular “una estrategia más integral para la década por venir” (McNamara, 1970, pp. 1-10).¹ Esa estrategia sería formulada más tarde por Seers y Streeten: la agenda de las necesidades básicas dentro de un paradigma de desarrollo que el mismo McNamara (1970, p. 12) bautizó con el término “desarrollo humano”.

La Conferencia finalizó con una Declaración (Columbia University, 1970) redactada, entre otros, por Haq, Gerald Helleiner, Enrique Iglesias y Richard Jolly, que Amin, como varios funcionarios internacionales asistentes más, se abstuvo de firmar debido a su responsabilidad oficial (Ord, 1972). Entre los 140 delegados de mayor peso intelectual que suscribieron el documento estaban Chenery, Gustav Ranis, Robert Triffin o Hans Singer; pero también firmó André Philip, director del Centro de Desarrollo de la OCDE, lo que refuerza la hipótesis del carácter cooptativo del evento dirigido por Ward a pesar del contenido muy avanzado de la Declaración. En ella se constató “el creciente abismo entre los países opulentos y los países pobres del mundo”, debido al deterioro de los términos de intercambio (que excedían los ingresos anuales de la ayuda, cuya distribución, además, estaba distorsionada por intereses políticos de los donantes) y las actuaciones de las corporaciones internacionales.

La asociación propuesta por el informe Pearson era “una simple ilusión” si no se daba prioridad a los cambios en el sistema multilateral “en los campos del comercio, la ayuda y las relaciones entre países ricos y pobres”; había que establecer “criterios objetivos para asegurar la efectividad de la ayuda al desarrollo” y se sugería crear “un fondo especial dedicado específicamente a la consecución de objetivos sociales en los dominios de la educación, la salud, la planeación familiar, las obras rurales y urbanas, la vivienda y otros programas sociales familiares”; finalmente, se debían reducir los aranceles, las otras barreras al comercio y las medidas discriminatorias contra las exportaciones de los países en desarrollo. El texto finalizaba con una apelación a eliminar “la

1 “Por muy importante que sea el incremento del PNB como condición necesaria para el desarrollo, no es una condición suficiente” (McNamara, 1970, pp. 8-9).

dependencia en el mundo moderno” para lograr “un marco que permita una genuina interdependencia y asociación” (Columbia University, 1970). Las bases de la futura agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) tienen, por tanto, unos antecedentes muy anteriores a los de la década de 1990 que tradicionalmente se apuntan en la publicación sobre la cooperación internacional.

Para Amin, que devolvería la invitación a Dudley Seers incorporándolo al consejo académico del IDEP, esta Declaración era claramente insuficiente y, como sucedió con las agendas venideras, constituía un conjunto de buenos deseos que no acababan de romper con el marco interpretativo de la cooperación internacional (el marco del informe Pearson), por mucho que se propusiera ir más allá de sus evidentes limitaciones.

En el texto de reacción al informe, uno de los pocos que se publicó en la revista de la Universidad de Columbia, Amin hizo una crítica devastadora de las limitaciones del régimen de la ayuda. Cuestionó la sustitución del objetivo del desarrollo como cambio estructural por el de reducción de la pobreza, y el abordaje de esta estrategia mediante el crecimiento hacia fuera combinando comercio y más ayuda, esto es, una mayor integración el mercado mundial, cuando la integración era precisamente “el obstáculo real al desarrollo”, como mostraba la experiencia africana, “la periferia del sistema mundial” en su relación histórica con el “centro” (Amin, 1970, pp. 204, 206). Para Amin, la naturaleza de las formaciones sociales periféricas, producto del colonialismo, permitía al centro “apropiarse a través de la ruptura de los términos de intercambio, de las ganancias de productividad realizadas en la agricultura” (Amin, 1970, p. 215).

Por ello, una mayor inserción en la economía mundial de acuerdo con las ventajas comparativas agrícolas o mineras, con el apoyo de la ayuda, solo llevaría a acentuar las diferencias intersectoriales internas de productividad en los países de la periferia y la transferencia de tecnología quedaría confinada en los sectores modernos de la economía para generar al final “desarrollo del subdesarrollo” a través de “la crisis estructural de las finanzas públicas y la balanza de pagos” (Amin, 1970, pp. 216-218). En este punto, los planes de estabilización del

FMI para corregir los desequilibrios por medio de la devaluación y la mayor apertura al exterior (como recomendaba el informe Pearson) representarían “un paso atrás, más que un paso adelante” en el objetivo del “desarrollo autónomo consciente y planificado” como “cambio estructural” (Amin, 1970, pp. 216-217; Amin, 1971, p. 543).²

Dentro de este contexto y marco teórico, Amin analiza la ayuda internacional en su obra cumbre, que publicó inmediatamente después de la Conferencia de Columbia. Para ello distingue tres funciones de la ayuda. Las dos primeras son acordes con el canon de la teoría realista de las relaciones internacionales (Morgenthau, 1962): ayuda para la estabilización y ayuda como soborno, esto es, para generar clientela política y económica internacionales. La tercera enlaza con la teoría estructuralista (Sunkel, 1967; Furtado, 1971) y marxista (Galeano, 1963; Bodenheimer, 1970; dos Santos, 1970) de la dependencia: ayuda para maximizar la renta imperialista de los países del centro a costa de los países de la periferia, que incluye ayuda reversa. Según Amin, estas tres funciones estaban interconectadas: la ayuda “no tiene la función de desarrollar la periferia, sino de mantener en su subdesarrollo a esas regiones” (Amin, 1971, p. 155).

Por eso, “más allá de su significación política”, la ayuda permitía “superar la contradicción entre el flujo de inversiones privadas y el reflujo de ganancias” (Amin 1971, p. 153). Esto significa que la ayuda “tiene por función esencial el mantenimiento del *statu quo* que impone la especialización internacional desigual de la periferia” (*Ib.*). En el caso de África, “para mantener las estructuras políticas, estatales y económicas heredadas de los días del colonialismo” (Amin, 1970, p. 222), que —después del encuentro afro-latinoamericano que el IDEP celebró en Dakar— Amin denominará “estructuras de dependencia” (Amin, 1972a, p. 471) o “formas de dependencia” (Amin, 1972b, p. 506). De ahí que los resultados de la “ayuda” —que Samir

2 Muchos años después, Amin resumiría su concepción del desarrollo en una propuesta de “desarrollo alternativo” a partir de la articulación de las estrategias nacionales e internacionales de “desarrollo autosuficiente”: soberanía alimentaria (desarrollo rural campesino con desagravación gradual), diversificación de la estructura productiva (industrialización), inversión en infraestructuras (económicas y sociales) e integración regional estratégica con sistemas regionales y nacionales de control de cambios (Amin 2009a, pp. 178-181; Amin, 2009b).

entrecomilla al entender que el cálculo del elemento de donación esconde la naturaleza sustancial de la ayuda como crédito concesional (Domínguez, 2018a)— fueran “extremadamente mediocres” (Amin, 1971, p. 154).

En conclusión, la ayuda no sirve para consumir el excedente improductivo captado por el centro a costa de la periferia, “porque induce un reflujo que la supera de lejos, sobre todo si se agrega el reflujo [...] en la transferencia oculta de valor” provocada por el intercambio desigual (Amin, 1971, p. 155).³ Es la ayuda reversa: “los países ‘desarrollados’ no son los que proveen los ‘capitales’ a los países ‘subdesarrollados’, al contrario. Ello explica el ‘bloqueo’ de estos últimos, el ‘desarrollo del subdesarrollo’” (Amin, 1971, p. 155). En todo caso —y ese será el dilema para muchos gobiernos de países en desarrollo desde entonces— la ayuda se volvía “esencial para algunas ramas de la economía” a las que iba dirigida (Amin, 1971, p. 155). Pero, como había señalado en sus críticas al informe Pearson, las recomendaciones para mejorar las condiciones de la ayuda resultaban ilusorias, ya que “la función de tal ayuda es ser complementaria de la inversión en capital extranjero” (Amin, 1970, p. 221). Para desarrollar la periferia, lo que se necesitaba, en cambio, era un “desarrollo autocentrado”, a iniciativa propia y autofinanciado, en “el marco de sistemas socialistas organizados a partir de regiones autosuficientes” y a partir de ahí “crear la necesaria solidaridad” dentro de ese espacio, que era mucho más que los mercados comunes (Amin, 1970, pp. 219, 223). Esta propuesta la concretaría Amin en 1979-1980 a propósito del fracaso del Diálogo Norte-Sur, con un programa completo de CSS y CSS triangular para la desconexión de la periferia, pero contemplando distintas vías al desarrollo además de la vía socialista.

La operación transformista del informe Pearson se repitió, en cuanto a promotores y mensajes, una década después con el informe Brandt, orientado a configurar la agenda de la Tercera Década del Desarrollo de Naciones Unidas, aunque ya en el contexto de la crisis estructural del capitalismo. Junto con su colega Frank (1980), Amin

3 Uno de los factores que Amin aduce para explicar este fenómeno, constatado en el deterioro de los términos de intercambio, es “la competencia devastadora de la ‘ayuda alimentaria’ americana” (Amin, 1970, p. 215).

nuevamente se situó a la vanguardia de las críticas de este nuevo documento, cuyo propósito real era configurar la agenda internacional del desarrollo por parte de los donantes del CAD bajo el disfraz de una comisión plural e independiente. La filosofía (de hecho, ideología) del informe Brandt era el epítome de la retórica de la cooperación internacional: “la interdependencia es sinónimo de los intereses comunes de los socios” y, por tanto, el sistema mundial capitalista debía mantenerse sobre el entendido de que cada sociedad nacional tendría que encontrar “su lugar y situar su desarrollo dentro del desarrollo global del sistema” (Amin, 1980, p. 6). Por el contrario, para Amin la realidad era muy otra: la “dependencia” y el “desarrollo desigual” de los socios, constatable en la crisis del endeudamiento de los países de la periferia, que con las “recetas archireaccionarias y además ineficaces” del FMI, se verían abocados al subdesarrollo,⁴ o la “interdependencia desigual” del informe Brandt (Amin, 1980, pp. 6-7, 17). Todo ello exigía pasar a una estrategia de “desarrollo auto-centrado y popular” e “incentivar y reforzar la autonomía colectiva del Sur” por medio del no alineamiento (Amin, 1980, p. 7).

Tras la clausura unilateral del Diálogo Norte-Sur por el presidente Reagan en la Conferencia Económica Internacional de Cancún (1981), la agenda de keynesianismo global del informe Brandt dio paso a los programas de ajuste estructural, que, en África Subsahariana, fueron detonados por el informe Berg del Banco Mundial. Amin criticó el diagnóstico de este documento, que atribuía el fracaso del desarrollo de la región a las políticas de industrialización por sustitución de importaciones de los gobiernos africanos y ciertos teóricos del desarrollo, cuando lo que era evidente es que la especialización en la agricultura de exportación y la minería que recomendaba el Banco en el informe significaría “renunciar a cualquier intento de construir una economía nacional y regional diversificada” para convertirse en “una mera excrecencia de las multinacionales” (Amin 1982a, p. 24).

4 El objetivo del FMI era “hacer a pagar a los ‘pobres’, las capas populares del Tercer Mundo, para elevar la tasa de ganancia y mantener los niveles de consumo y el derroche en los países desarrollados” (Amin, 1980, p. 17). En tal sentido, el FMI era “responsable de contribuir a la ‘desestabilización’ de los Estados que intentan una experiencia nacional y popular autónoma”, esto es, funcionaba como la agencia “encargada de crear las condiciones inmediatas que luego permiten a los monopolios imponer su estrategia global” (Amin, 1980, p. 17).

Las recetas de “liberalismo desatado” (devaluación, reducción de impuestos y aranceles y recorte del gasto público) solo servirían para deprimir los salarios, deteriorar aún más los términos de intercambio y aumentar los niveles de pobreza (Amin 1982a, pp. 26-27). Y todo ello difícilmente podría ser compensado con un aumento sustancial de la ayuda: de acuerdo con los cálculos más optimistas del Banco Mundial, dicho aumento aseguraría un improbable crecimiento del PIB per cápita del 2,1 % anual durante la década de 1980 (la mitad del conseguido por China entre 1950 y 1980), pero tal crecimiento no se produjo. Por tanto, el modo de afrontar los problemas del desarrollo del África Subsahariana era “incrementar de manera sustancial la remuneración de los campesinos” y para ello la única opción realista sería adoptar un sistema de precios desconectado del mercado mundial (Amin 1982a, p. 28).

Como eso no se hizo, sino que las medidas de ajuste se combinaron con la especialización agrícola y primario exportadora, a fines de la década las recetas del informe Berg llevaron al estancamiento de las economías africanas, tres cuartas partes de las cuales se habían convertido en dependientes de la ayuda (Amin 1989, p. 24). Tras la caída del bloque soviético y el colapso de la URSS, la operación de convertir el desarrollo —como “crecimiento económico acompañado por cambio estructural” (Amin 1970, p. 203)— en reducción de pobreza quedó completada. Además, en ningún momento el Banco Mundial reconoció que la pobreza, “un término que pertenece menos a la ciencia social que a la cháchara decorosa de la gala social”, fuera “el producto de las políticas prescritas por el propio Banco” (Amin 1992, p. 39) y también del “retroceso a las posiciones de la caridad y el humanitarismo” promovidos por la “ayuda al desarrollo” para paliar los efectos empobrecedores de sus condicionalidades (Amin, 2009a, p. 165).

2.2. Actores y nuevas agendas neoliberales transformistas

En la década de 1990, a medida que la cooperación para el desarrollo se transformó en una agenda antipobreza, Amin se orientó hacia la crítica de los enfoques posmodernos de los operadores de la sociedad civil —el sector de las ONG incluido en la industria de la ayuda— que se adaptaron de forma estratégica para aprovechar la diversificación de los objetivos de los donantes a partir de la inclusión

de las nuevas transversalidades (medioambiente y género), que, en realidad, eran puro transformismo: “las agencias de desarrollo han desarrollado habilidades extraordinarias en estos campos para cambiar el lenguaje sin cuestionar los poderes existentes”, sin examinar “los problemas extremadamente complejos que plantea un proyecto de desarrollo liberador”, ni las dificultades teóricas y prácticas de la relación entre las restricciones exteriores y las condiciones nacionales y locales de los programas y proyectos (Amin, 1994a, p. 11). Amin empezó entonces a deconstruir el discurso posmoderno (fragmentario y yuxtapuesto) de la agenda neoliberal que, en nombre de la globalización, trataba de ocultar el desmantelamiento de los Estados desarrollistas tras la bandera de las Naciones Unidas; en nombre de la privatización, fortalecía la efectividad de los monopolios tecnológicos y financieros frente a los Estados; en nombre del medioambiente, otorgaba un “monopolio en el acceso y el derroche de los recursos del mundo” a los países desarrollados; o en nombre de la democracia, manipulada por el monopolio mediático, concedía un “derecho ilimitado de intervención” (Amin, 1994a, pp. 13-14).

Es aquí que Amin desplegó su crítica sistemática a los actores del régimen internacional de la ayuda y su industria: instituciones multilaterales (financieras y no financieras) y ONG. Dentro de las primeras, el FMI y el Banco Mundial eran los encargados de gestionar la crisis del capitalismo contemporáneo de la que se intentó huir hacia adelante con la globalización y la financiarización: sus programas de ajuste estructural solo pretendían imponer “ajustes coyunturales que obedecen a la lógica de corto plazo de la rentabilidad financiera del excedente del capital” (Amin 1997, pp. XXXII-XXXIII). Junto con la OMC, eran instituciones al servicio de lógica de la expansión capitalista del G7 y las multinacionales de los países de la tríada (EE. UU., UE y Japón) en detrimento del medioambiente y las sociedades de la periferia, a las que se les endosaba la agenda de reducción de pobreza con la ideología del efecto *trickle down* del crecimiento económico. Desde la crisis inducida de la deuda,⁵ el FMI tenía como misión

5 “El FMI no hizo nada para evitar el endeudamiento excesivo de la década de 1970 porque la deuda creciente era un medio muy útil para manejar la crisis [económica] y la sobreabundancia de capital ocioso que ella produjo” (Amin, 1997, p. 20).

principal “gestionar la deuda por medio de la imposición de ajustes estructurales” diseñados con el “exclusivo propósito” de cumplir con el servicio de la deuda incluso en detrimento del crecimiento económico o, como en el caso de los países del antiguo bloque comunista, el FMI buscaba dismantelar la estructura productiva preexistente (Amin, 1997, pp. 18-19). El objetivo del FMI, por tanto, era político: subordinar a los países de la periferia, reforzando a sus burguesías compradoras, y asegurar el drenaje de capital (mediante la liberalización de la cuenta de capitales) para financiar el déficit de la balanza por cuenta corriente de Estados Unidos, contribuyendo, así, al mantenimiento de los gastos de protección militar del imperialismo estadounidense (Amin, 1997, pp. 20-21).

Por su parte, el Banco Mundial “fue concebido como un instrumento de control de los flujos de la llamada ‘ayuda’ a los países en desarrollo y para asegurar que esta ayuda perpetúa la participación desigual dependiente del Sur en la red del comercio abierto global” (Amin, 1999, p. 78). Los créditos de ajuste estructural del Banco Mundial eran el “complemento de las estrategias establecidas por el FMI”: en vez de ser una institución pública, el Banco se reconocía a sí mismo como un “agente cuya tarea era apoyar la penetración del capital en el Tercer Mundo a través de las multinacionales”, proporcionando garantías contra el riesgo de la inversión directa, otorgando créditos para proyectos que destruían la autonomía del campesinado (revolución verde) o resultaban dañinos para el medioambiente (explotación forestal y minería), y facilitando la operativa de las transnacionales mediante la financiación pública de infraestructuras cuyos presupuestos inflados llevaban al sobreendeudamiento (Amin, 1997, pp. 23-25). El Banco Mundial era el Banco “del Norte, y específicamente el Banco Americano del Sur” (Amin 1998, p. 1390) y tenía una función ideológica clave: actuar como “el Ministerio de Propaganda del G7” (Amin 2004, p. 25), patrocinando una producción académica que “siempre está orientada a legitimar las estrategias del capital dominante” (Amin, 1997, p. 25).

Entre tales estrategias, contenidas en los Documentos Estratégicos de Reducción de Pobreza (PRSP, por sus siglas en inglés), se encontraba la de buscar inversiones de alta rentabilidad en sectores

productivos de la periferia que debían ser abiertos a la operativa del capital extranjero. Este era el propósito de la OMC, verdadero “Club de las Transnacionales” (Amin, 2006c, p. 135), organizadas en torno a la Cámara de Comercio Internacional, por medio de las TRIM (las medidas de inversión relacionadas con el comercio) y las TRIP (los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio) (Amin, 1997, pp. 26-30; Amin, 1999, p. 78). La OMC, en suma, se dedicaba a “configurar los sistemas productivos de las periferias de acuerdo con las necesidades de expansión comercial del Norte”, actuando, por tanto, como “un ministerio colectivo de las colonias” (Amin, 2006c). Para el caso de la UE, esa misma función la desempeñaba, a menor escala, la Comisión Europea, primero con la Convención de Lomé y luego con el Acuerdo de Cotonú, sobre los países ACP (África, Caribe y Pacífico), una “asociación” cuyo principal objetivo era frenar el desarrollo (la industrialización) de las excolonias europeas y someterlas a la división del trabajo que aseguraba el intercambio desigual con el lubricante de la ayuda internacional (Amin, 2006c).

En este punto, la UE, al igual que Estados Unidos, pretendía reservarse el acceso exclusivo a los recursos naturales de África, por medio del “control político y la reducción de los Estados africanos al estatus de «Estados clientes»” gracias a la ayuda, en detrimento de las necesidades de los países emergentes (Amin, 2009a, p. 174). Ello explica la complementariedad entre la ayuda a los gobiernos, como “principal fuente de financiación de los presupuestos” e instrumento para la “«modernización» de las culturas de exportación” y la ayuda que se canalizaba hacia la sociedad civil a través de las ONG para “facilitar el acceso a los bienes comunes (educación, salud, vivienda) de las clases medias y fracciones (sobre todo urbanas) de las clases populares” (Amin, 2009a, pp. 173-174).

El otro actor de la industria de la ayuda que Amin puso en su punto de mira fueron precisamente las ONG. Amin interpretó su proliferación en dos sentidos. En primer término, en perspectiva histórica porque independientemente de las intenciones de sus miembros, las ONG formaban parte del colonialismo posmoderno, eran “organizaciones humanitarias” que sustituían a los antiguos misioneros (Amin, 1997, p. 73) y la “misión civilizadora” del colonialismo decimonónico

por proyectos de desarrollo (Amin, 2009a, p. 11). En segundo lugar, las ONG eran una manifestación más de la “democracia de baja intensidad”, en la que la democracia volvía a sus orígenes burgueses, esto es, los ciudadanos podían votar libremente pero su destino se decidía en otra parte: el mercado (Amin, 1998, p. 1338; Amin, 2000, p. 598). La filosofía posmoderna es la que justificaba esta forma degradada de democracia o “democracia impotente, incapaz de producir estrategias políticas alternativas que sean coherentes y efectivas” (Amin, 2006b, p. 164). El posmodernismo era una filosofía de ajuste al neoliberalismo porque actuaba “solo dentro de los límites del sistema liberal” (Amin, 2004, p. 12) y resultaba portadora de un pensamiento débil “que elimina la capacidad de entender el mundo” (Amin, 2004, p. 41). Con sus críticas de las grandes narrativas, el posmodernismo denigraba las luchas fundamentales para acabar ensalzando la mera administración fragmentaria de los problemas cotidianos sobre el terreno.

En ese “vacío creado por estos retrocesos del pensamiento teórico crítico” (Amin, 2009a, p. 18) operaban las ONG con su simulacro de democracia participativa, que sustituía la conexión entre democracia y progreso social —la definición de democracia como proyecto “emancipador” de la “modernidad incompleta” (Amin, 2006b, p. 155)— por proyectos de desarrollo participativo, que dejaban intactas las raíces de los problemas que trataban de resolver e incluso contribuían a su reproducción suavizada.⁶ Así, la crítica moral llevada a cabo por las ONG se quedaba en la superficie en vez de ir a la raíz de lo que importa: la pobreza y la desigualdad no eran la consecuencia de unas políticas de ajuste estructural mal diseñadas o erróneas, que podían ser corregidas —como pretendían estas organizaciones—, sino de la propia “lógica del sistema, la lógica de la polarización mundial

6 “El argumento que aducen los promotores de este modelo de ‘desarrollo comunitario’ se presenta como pragmático (‘hacer algo por los desposeídos y las víctimas, que se reúnen en estas comunidades’) y democrático (‘las comunidades están entusiasmadas por afirmarse como tales’)”. Esta retórica universalista, sin embargo, “no exige una estrategia de acción efectiva para cambiar el mundo, lo que obviamente significa considerar formas concretas de lucha contra la opresión sufrida por este o aquel grupo en particular. De acuerdo. Pero la opresión en cuestión no puede ser abolida si al mismo tiempo le damos un marco dentro del cual puede reproducirse, incluso si lo hace en una forma más suave” (Amin, 2001).

inmanente” del capitalismo, de la que el FMI y el Banco Mundial eran guardianes (Amin, 1997, pp. 13-16). Es más, los movimientos sociales antisistema podían ser fácilmente controlados, ya que, desde “la estrategia de gestión mundial de la política global”, el imperialismo colectivo de la Tríada fomentaba “la mayor fragmentación posible de las fuerzas potencialmente hostiles al sistema [...] usando e incluso manipulando las demandas basadas en identidades separadas” de carácter étnico, religioso o de otro tipo (Amin, 2001) y también incentivando el accionar de estos movimientos para debilitar al Estado.⁷

En suma, “la proliferación de las ONG” era “en gran medida una respuesta a esta estrategia de despolitización de los pueblos del mundo” (Amin, 1998, p. 1388). Tales organizaciones, “lejos de constituir la estructura de una sociedad civil poderosa que emerge para enfrentar al Estado [...] acompañan la gestión de la sociedad por las fuerzas dominantes del capital” (Amin, 1998, p. 1388): son el espejo de una sociedad civil y un Estado debilitados, de ahí –podría añadirse– su discurso performativo sobre el fortalecimiento institucional o de sus contrapartes en los países en desarrollo, y de ahí también “la renuncia al pensamiento de un proyecto global coherente, por ello necesariamente político y preocupado por plantear la cuestión del poder, para sustituirla por la maravillosa creencia de que los ‘individuos’ pueden cambiar el mundo con el simple milagro de sus comportamientos inmediatos” (Amin, 2009a, p. 96). En suma, las ONG que decían luchar por otro mundo y una globalización alternativa estaban contaminadas por el “virus liberal” posmoderno que solo proponía medidas correctivas, como la “reducción de la pobreza” (Amin, 2004, pp. 41-42). En algunos casos, además, el “altermundismo ingenuo” era autorreferencial, ya que alimentaba “la ilusión de que el mundo estaría en el buen camino con la simple existencia de los movimientos sociales” (Amin, 2009a, p. 160).

7 “La manipulación o instrumentalización de los movimientos sociales siempre es una posibilidad capaz de condenarlos a la impotencia o de obligarlos a encajar en una perspectiva que no era con la que comenzaron. Existe una estrategia política global para dirigir el mundo, cuyo propósito es fragmentar las fuerzas antisistémicas fomentando la ruptura de las formas estatales de organización social” (Amin, 2006b, p. 154).

A partir de semejantes actores —las ONG y sus financiadores bilaterales y multilaterales, como el Banco Mundial, que fijaba el canon narrativo—,⁸ la lucha contra la pobreza de la agenda internacional de desarrollo era un “discurso de caridad, al estilo del siglo XIX”, incluido su concepto liberal de justicia social que renunciaba a indagar los mecanismos económicos y sociales causantes de la pobreza (Amin, 2004, p. 31).⁹ La pobreza, sin embargo, “es inseparable de la polarización a escala mundial, es el resultado inherente de la expansión del capitalismo realmente existente, que es imperialista por naturaleza”, y en concreto, la pobreza era la consecuencia de la nueva cuestión agraria que estaba provocando una renovada oleada de acumulación por expropiación y el consiguiente flujo de víctimas hacia las ciudades para engrosar el ejército de reserva de marginados empobrecidos de la globalización (Amin, 2004, p. 40).

En este contexto, Amin llevó a cabo una lúcida crítica de las dos agendas principales de la cooperación internacional de la primera década del siglo XXI (los ODM y la Agenda de Eficacia de la Ayuda) a partir de un enfoque sobre la operativa de la sociedad civil en el que el verdadero internacionalismo no pasaba por el “humanitarismo” sino por el “antimperialismo” (Amin, 2009a, p. 47). En coherencia con ello, el diagnóstico tanto de la agenda de los ODM como de la Agenda de Eficacia resultó tan contundente como orillado en las discusiones sobre falsos problemas de la industria académica de la ayuda (Engel, 2014). Los términos clave en ambos casos (“sociedad civil, buena gobernanza, justicia social y lucha contra la pobreza”) constituían “una ideología perfectamente funcional: lo esencial —el poder de la oligarquía capitalista— es eliminado del debate” (Amin, 2009a, p. 171).

8 “El Banco Mundial no tiene otra función para Washington que operar como una clase de ministerio de propaganda con sus tratados de ‘democracia’, ‘buena gobernanza’ y ‘reducción de la pobreza’” (Amin, 2004, p. 82).

9 “Reducir la pobreza se ha convertido en un leitmotiv de los objetivos que los poderes dominantes pretenden lograr a través de las políticas que ellos implementan. Pero la pobreza en cuestión solo se presenta como un hecho que se mide empíricamente, ya sea de manera muy aproximada a través de la distribución del ingreso (el ‘umbral de la pobreza’) o un poco menos a través de índices compuestos (como los propuestos para el ‘desarrollo humano’ por el PNUD) sin plantear la cuestión de los métodos ni los mecanismos que la generan” (Amin, 2004, p. 39).

La agenda de los ODM se centró en la reducción de la pobreza y fue fijada por la Tríada, que se aseguró el apoyo de las “ONG caritativas” con AOD y donaciones de las grandes fundaciones privadas, y excluyó a las “organizaciones populares que luchan por el progreso democrático y social” (Amin, 2006c). Por tanto, poco cabía esperar de dicha agenda, que dejaba fuera de su marco de análisis las políticas derivadas de la lógica del sistema capitalista (acumulación por expropiación, privatizaciones, explotación laboral y del medioambiente), lógica responsable de los males que se trataba de combatir (pobreza, insuficiente educación, marginación femenina, destrucción ambiental). Es más, toda la retórica de la “asociación” de los ODM resultaba ideológica: lo que realmente se pretendía era subordinar las metas de los objetivos a las demandas de los poderes imperialistas y sus transnacionales en los temas clave de coherencia de políticas (comercio, finanzas y transferencia de tecnología), por no hablar de la coherencia interna de la ayuda, cuya meta del 0,7 % era una mera “comedia”.¹⁰

En definitiva, los ODM hacían parte de “una serie de discursos que pretenden legitimar las políticas y prácticas implementadas por el capital dominante y aquellos quienes lo apoyan, es decir, en primer lugar, los gobiernos de los países de la Tríada, y en segundo lugar, los gobiernos del Sur”, reintroduciendo el término “desarrollo” como sustituto del “ajuste estructural” de las economías de la periferia a los requerimientos de la acumulación de capital en el centro. En los ODM el desarrollo (como industrialización y convergencia del período de Bandung) estaba ausente y solo se utilizaba como sinónimo “vacío de todo significado” de reducción de pobreza y buena gobernanza (Amin, 2006c), esta última empleada como sustituto inocuo del término “poder” (Amin, 2009a, p. 171). Los objetivos del milenio reales eran, por el contrario, muy diferentes: la acumulación por expropiación o privatización extrema (incluida la de la tierra de uso agrícola y los servicios públicos), y la apertura comercial y de la cuenta de capitales dentro de un contexto de máxima desregulación, en el que la función del Estado se reducía a labores de policía a nivel interno y

10 “¿Hay una comedia mejor que esta propuesta, repetida sin fin durante los últimos cincuenta años por aquellos que son responsables de implementarla y todavía no lo han hecho?” (Amin, 2006c).

a garantizar a nivel internacional el pago del servicio de la deuda con prioridad sobre cualquier otro gasto público (Amin, 2009a).¹¹

En cuanto a la Agenda de Eficacia, la Declaración de París de 2005 fue redactada por los “donantes” para ser impuesta a los supuestos beneficiarios de la ayuda, de manera que desempeñó la misma función ideológica que los ODM (Amin, 2009a, p. 166). Teniendo en cuenta que la ayuda era “siempre condicional, aunque no se reconozca abiertamente” (Amin, 2009a, p. 125), difícilmente su “arquitectura” podía ser negociada entre socios: la asociación era un término orwelliano que “se usa precisamente porque no es lo que se quiere” (Amin, 2009b, p. 127). La iniciativa del CAD sobre la eficacia de la ayuda fue, como la de los ODM, “unilateral”: se inscribió en una “estrategia política de los países de la Tríada encaminada a desacreditar a la ONU y a sustituirla por el G7 y por sus instrumentos, autocalificándose de «comunidad internacional»” (Amin, 2009a, pp. 166-167). Además de esta “impostura”, la Declaración de París representaba un “retroceso por comparación a las prácticas de los ‘decenios del desarrollo’ [...] cuando era más admitido el principio de libre elección por parte de los países del Sur de su sistema y de sus políticas económicas y sociales” (Amin 2009a, p. 167).

Así, la Declaración de París “reforzó los medios de control político de la Tríada por la agregación a la condicionalidad económica general... de una condicionalidad política: el respeto a los derechos humanos, la democracia electoral y pluripartidista, la buena gobernanza” (Amin, 2009a, p. 167). Para ello, las ONG, que supuestamente habían quedado al margen de la Declaración, fueron reintroducidas por la puerta de atrás (gracias al Programa de Acción de Accra de 2008 y su principio de apropiación incluyente) a fin de reforzar la ideología neoliberal dominante de la preeminencia de la sociedad civil (no de los sindicatos, organizaciones campesinas y partidos obreros o defensores de las clases populares) en la que el Estado era

11 “La apertura impuesta por el FMI de la cuenta de capital, para facilitar el endeudamiento de los EE. UU., permite al capital especulativo participar en la carrera del pillaje, y someter las monedas del Sur a devaluación sistemática. Esta devaluación, a su vez, hace posible que los activos locales en estos países sean comprados por casi nada, con evidente ventaja de las corporaciones transnacionales” (Amin, 2006c).

el “adversario por naturaleza” y las ONG actuaban como vehículos de “transmisión de las políticas de los donantes”, que muchas veces usaban estas organizaciones, autoerigidas y reconocidas como representantes de la sociedad civil, a modo de “ariete contra regímenes ‘socialistas’ o ‘nacional-populares’” (Amin, 2009a, pp. 169-170).

3. Desconexión para la interconexión de la periferia

3.1. Cooperación Sur-Sur genuina e integraciones regionales

A partir de este diagnóstico Amin encuadra la desconexión de la periferia mediante la CSS. La CSS como concepto nació tras el fracaso del Diálogo Norte-Sur para impulsar el Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) de una manera ciertamente ambivalente. La noción de cooperación económica entre países del Tercer Mundo había surgido antes, en la Conferencia Afro-Asiática de Bandung (1955), que dio lugar a la creación en 1958 de la AAPSO (la Organización de Solidaridad de los Pueblos Afro-Asiáticos, con sede en el Cairo), y la AAPO (la Organización Panafricana de los Pueblos, con sede en Accra). Entre 1960 y 1963, el conflicto entre las fuerzas políticas nacionalistas radicales (el Grupo de Casablanca) y las que emergieron de las concesiones europeas (el Grupo de Monrovia) confluyeron para crear la Organización para la Unidad Africana (OUA), aunque sus miembros decidieron aceptar las fronteras coloniales responsables de la balcanización del continente africano (y que por lo mismo hacían muy difícil la integración económica) y se comprometieron a apoyar solo a aquellos movimientos que buscaran la liberación nacional de los restos coloniales (las colonias portuguesas, Rhodesia, Namibia y Sudáfrica). En ese momento, la “solidaridad política” de los movimientos que habían conducido a la descolonización se extendió “a la nueva cooperación económica entre los Estados liberados del colonialismo” y que rechazaban las “recetas neocolonialistas ofrecidas por Occidente”: fue el caso de Egipto con Gamal Abdel Nasser y su panarabismo, y Ghana con Kwame Nkrumah y su panafricanismo, secundado en Guinea por Ahmed Sékou Touré, en Mali por Modibo Keita y en Tanzania por Julius Nyerere (Amin, 1989, pp. 288-290).

Sin embargo, esta marea de cooperación económica y política basada en la construcción de frentes comunes para salir de la “«dependencia» y el intercambio desigual Norte-Sur” con el apoyo, según los casos, de la URSS y China, empezó a refluir con la crisis económica de la década de 1970.¹² Paradójicamente, la crisis del petróleo permitió un reforzamiento de la cooperación árabe-africana, pero a costa de distorsionar “la genuina Cooperación Sur-Sur”, que era una “proyecto de desarrollo para la liberación... sinónimo de un desarrollo autocentrado” (Amin, 1989, pp. 295, 297).

Dado el diagnóstico sobre el maldesarrollo, la propuesta de desconexión de Amin se articuló desde el primer momento sobre la base de la intensificación de la cooperación económica internacional entre países de la periferia para recuperar el espíritu original de Bandung. Para Amin, la “desconexión de la división internacional del trabajo” significaba poner en marcha una “estrategia de desarrollo nacional autosuficiente” reforzada por una “estrategia colectiva de autosuficiencia por grupos de países del Tercer Mundo o por el Tercer Mundo en su conjunto” (Amin, 1979, p. 69) que sustituyera las relaciones Norte-Sur por una genuina “cooperación Sur-Sur” (CSS) y “cooperaciones triangulares Sur-Sur” (Amin, 1980, p. 16-17). Eso es lo que proponía la estrategia de “desarrollo endógeno nacional y colectivo” del Programa de Lagos aprobado en la Cumbre de la OUA de 1980, que Amin reivindicó como alternativa al informe Brandt para África (Amin, 1980, p. 15), mediante “la interconexión del ‘Tercer’ y ‘Cuarto’ Mundo en una nueva perspectiva global” (Amin, 1981a, p. 546).

Desde el primer momento, Amin había apostado por “crear la necesaria solidaridad dentro de un marco de grandes áreas organizadas” que fueran más allá de los mercados comunes, una herencia colonial que el proceso de descolonización había quebrado en África (Amin, 1970, p. 219). En concreto, defendió “el establecimiento planificado, voluntario y simultáneo de complejos industriales complementarios y autocentrados”, en integraciones regionales a partir de

12 “La crisis empieza en la segunda mitad de la década de 1960 con la crisis del dólar, la intervención militar de EE. UU. en Vietnam y la crisis ideológica de 1968. La crisis del petróleo de 1973 y la derrota de EE. UU. en Vietnam en 1975 confirman que la crisis es una crisis en la relación Norte-Sur, esto es, una crisis en el imperialismo” (Amin, 1982b, p. 176).

las macroregiones existentes dentro de África Subsahariana (Amin, 1970, p. 221).¹³ Como, para llevar a cabo ese plan, el problema fundamental era de dónde saldría la financiación, Amin esbozó un “acuerdo global” basado en el “espíritu de una cooperación al servicio de un desarrollo nacional autónomo” (Amin, 1978, p. 20). Se trataba de fomentar la “ayuda mutua” complementada con la “integración económica entre países del Tercer Mundo” por medio de acuerdos de comercio, pagos y transferencia tecnológica Sur-Sur, un fondo para la financiación de los precios de los recursos naturales (cuya explotación debía ser controlada por el Estado) y sistemas de regulación del flujo de exportaciones de dichos recursos (con la creación de carteles de productores), para ajustarlas “al nivel de importaciones exigidas por la estrategia de desarrollo autocentrado” (esto es, aquel que, siguiendo la doctrina de Mao, se basa en contar con las propias fuerzas) y en la industrialización puesta al servicio de la mejora de la productividad rural (Amin, 1978, pp. 5-20; Amin, 1981b).

Amin sistematizó esta propuesta al año siguiente en una “Carta de Cooperación” para la “cooperación económica entre los países del Tercer Mundo” (Amin, 1979, p. 71). Esta cooperación era la alternativa al fracaso del Diálogo Norte-Sur para el NOEI: si el orden internacional reflejaba la balanza de poder, para cambiar dicho orden por uno nuevo y hacer avanzar la negociación con el Norte, había que fortalecer previamente el poder de la periferia a cuyas expensas se beneficiaban los países del centro (Amin, 1979, p. 69, 71).

La Carta se articuló en los siguientes puntos: a) comercio directo, sin intermediarios, entre países del Tercer Mundo; b) sistema generalizado de preferencias entre países del Tercer Mundo, cubriendo transporte y fletes; c) sistema internacional de pagos entre países del Tercer Mundo sin intermediarios; d) asociaciones de productores del Tercer Mundo para fijar precios de sus exportaciones y creación de

13 Amin (1972b) planteó, desde el análisis histórico, tres macrorregiones de las que solo quedaban al margen unos pocos países del continente: el África Occidental vinculada a la economía comercial colonial (Ghana, Nigeria, Sierra Leona, Gambia, Liberia, Guinea-Bissau, Togo, Camerún Chad y Sudán), la Cuenca del Río Congo vinculada a las compañías de comercio privilegiado (Congo-Kinshasa, Congo-Brazzaville, Gabón y la República del África Central) y el África del Este y del Sur de las reservas de trabajo (Kenia, Uganda, Tanzania, Ruanda, Burundi, Malawi, Angola, Mozambique, Zimbabwe, Botsuana, Lesoto, Suazilandia y Sudáfrica).

un fondo de compensación a otros países del Tercer Mundo por los pagos adicionales involucrados; e) disponibilidad libre o en términos especialmente ventajosos de la tecnología diseñada en los países del Tercer Mundo; f) trato preferencial para las empresas transnacionales del Tercer Mundo (solo aquellas que cuenten con capital autóctono) en los países de la periferia; g) impuestos finalistas sobre todas las exportaciones del Tercer Mundo a los países desarrollados para un fondo de desarrollo operado por una organización internacional propia, en la que los países en desarrollo estén representados sobre bases de igualdad (Amin, 1979, p. 71).

La filosofía general de la Carta era la de la “cooperación mutua” para “reemplazar las relaciones Norte-Sur por las relaciones Sur-Sur”, sobre la base del respeto a la soberanía nacional (principio clave de Bandung y de la Carta de Naciones Unidas) para que cada país eligiera su propia vía al desarrollo (Amin, 1979, p. 72). Además, en “la cooperación entre los países del Tercer Mundo” no debían “reproducirse las relaciones de hegemonía y subordinación que existen entre países metropolitanos y países del Tercer Mundo”, ni esta cooperación debía convertirse en “la puerta trasera a través de la cual estas relaciones se mantienen o se imponen a países que intentan liberarse de ellas” (Amin, 1979, p. 72). Con esta última observación Amin se refería al peligro de que la CSS —a través del Plan de Acción de Buenos Aires (1978)— fuera cooptada por los donantes del CAD como cooperación técnica (carente de medios) o como cooperación triangular para “seguir haciendo lo mismo pero con el dinero de otros” (Amin, 1980, p. 16). Frente a ello, Amin reivindicó usar el superávit de los países de la OPEP (el Fondo de la OPEP para el Desarrollo Internacional) para apoyar la industrialización autocentrada, y, en concreto: i) la creación de una industria pesada orientada a satisfacer el proceso de mecanización de la agricultura campesina (que además requeriría inversiones en riego y fertilizantes); ii) apoyo técnico (para investigación y transferencia tecnológica), mediante “cooperaciones triangulares Sur-Sur”; y iii) el cambio de las matrices energéticas sustitutivas del petróleo en la producción de energía primaria (Amin, 1980, p. 17).

A fines de la década de 1980, cuando la agenda del NOEI había quedado enterrada y solo los Estados continentales, China e India, seguían comprometidos en su defensa (Domínguez, 2019b), Amin volvió a reclamar la CSS con integraciones regionales estratégicas para equilibrar el sistema mundial (“un policentrismo político y económico” desde el no alineamiento) como “condiciones externas” para un “desarrollo alternativo [...] nacional y popular” (Amin, 1989, pp. 19-23). De lo contrario, la cooperación internacional del CAD reforzaría el desarrollo dependiente, maldesarrollo o lumpendesarrollo (término este último tomado de Frank (1973)), que en el mejor de los casos era un crecimiento extravertido, desigual, volátil y no sostenible al basarse en un “concepto de competitividad truncada” (Amin, 2013, p. 44). solo “una sociedad regional bien integrada a través del desarrollo de complementariedades internas y el liderazgo para superar, al menos parcialmente, las relaciones asimétricas y desiguales Norte-Sur” podría asegurar un verdadero desarrollo (Amin, 1989, p. 290). Esta agenda de CSS genuina sería la reivindicación de Amin hasta el fin de sus días y la articuló según la secuencia maoísta de atravesar el río paso a paso, piedra a piedra: primero, construyendo una “regionalización policéntrica” de “interdependencia negociada” desde la cual reformar después el sistema de Naciones Unidas y los organismos asociados de la familia: FMI, Banco Mundial y OMC (Amin, 1997, pp. 43 y ss.).

Así, en la década de 1990, Amin reiteró la prioridad de “reorganizar el sistema global sobre la base de grandes regiones, las cuales agruparían zonas esparcidas de las periferias”, ya que solo a esta “escala” se podía contrarrestar el poder de los cinco monopolios (tecnología, finanzas, recursos naturales, comunicaciones y armamentos) del imperialismo colectivo de la Tríada (Amin, 1994b, p. 127).¹⁴ Para ello, el concepto de regionalización (“construcción de grandes regiones integradas del Tercer Mundo”) debía hacer frente a “los desafíos de una polarización cada vez mayor generada por el proceso de globalización capitalista” (Amin, 1999, p. 54). La regionalización era

¹⁴ Amin se refiere en concreto a la “constitución de regiones latinoamericanas, árabes, africanas y del sudeste asiático, junto a China e India (los únicos países continentales de nuestro planeta)” (Amin, 1994b, p. 127).

pues, la estrategia para llevar a cabo la “desconexión, que implica un ‘ajuste mutuo’ del Norte y del Sur” (Amin, 1999, p. 57). Se trataba de un “proyecto de globalización alternativa” mediante la “construcción de un sistema político global que no está al servicio del mercado global” (Amin, 1999, p. 66), sino al de los “pueblos y clases dominadas” para “elevar las condiciones de su participación en la producción y el acceso a mejores condiciones de vida” (Amin, 1997, p. 104).

Con la crisis financiera de 2008, Amin vio la ventana de oportunidad para la desconexión por medio de este tipo de regionalización para el control nacional de los mercados monetarios y financieros, de las tecnologías modernas y la recuperación del uso de los recursos naturales, incluida la tierra agrícola, y sostener así la “opción del desarrollo nacional y popular” (Amin, 2009a, pp. 47-48). Y con el Gran Estancamiento que sucedió al cierre (en falso) de la Gran Recesión, Amin defendió que China reconstruyera “un ‘nuevo frente del Sur’ (¿Bandung 2?) capaz de soportar las iniciativas independientes de los pueblos y los Estados del Sur” (Amin, 2013, p. 82). Este frente, integrado por el Movimiento de Países No Alineados, el G77+China y la coordinación de instituciones de integración regional como la Celac y la Unión Africana (Amin, 2015), era el único capaz de sacar adelante una agenda de desarrollo sostenible fuerte en clave limitarianista, que Amin formuló antes de que esta se diluyera en la nueva operación transformista de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 (Domínguez, 2018b). Para Amin, una agenda de desarrollo verdaderamente sostenible solo era posible fuera de la lógica de acumulación sin fin del capitalismo (de su ontología del valor de cambio y de su mitología de la convergencia). Por tanto, se necesitaba volver a una ontología del valor de uso para la satisfacción de las necesidades desde una concepción marxista del desarrollo como perfeccionamiento personal y colectivo, que solo era realizable en una “nueva civilización” que todavía estaba por inventar (Amin, 2007, p. 1151). Para Amin, no había duda de que un “futuro posible” tendría que parecerse al ideal del ecosocialismo

Se impone “otro estilo de consumo y de vida” diferente del que hace aparentemente feliz a los pueblos de los países opulentos y del que se da en el imaginario de sus víctimas. La expresión *solar socialism*

(que podría traducirse como “socialismo + energía solar”) propuesta por Elmar Altvater, ha de tomarse en serio. El socialismo no puede ser el capitalismo, corregido por la igualdad en el acceso a sus beneficios, a escala nacional y mundial. Será cualitativamente superior o no será (Amin, 2009a, p. 49)

3.2. Reconstruir el sistema multilateral: el renacimiento de Naciones Unidas

La regionalización, como nueva agenda del movimiento de los no alineados y pilar de la genuina CSS, tenía que ser la base para negociar un “proyecto humanista de globalización alternativa” (Amin, 1997, p. 5). Dicho proyecto pasaba por “reconstruir el sistema de Naciones Unidas” (Amin, 1997, p. 44), que Amin consideró —por su conocimiento interno de la organización y siempre que esta recuperase su misión original— como un freno al “hegemonismo norteamericano” (Amin, 2006a, p. 215). En consecuencia, había que devolver a Naciones Unidas sus funciones de “apoyar la democratización a través de la inclusión de los derechos sociales entre los principales derechos de los individuos y los pueblos; y promover un genuino derecho internacional, a través de la negociación paso a paso de compromisos indispensables para el progreso de la humanidad” (Amin, 2006b, p. 126). El derecho internacional, basado en el principio del respeto a la soberanía nacional, no podía tolerar más el “derecho de interferencia” que defendía la “sociedad civil” occidental, que “con su característica ingenuidad”, había convertido la intervención humanitaria “en parte de las manipulaciones del capital imperialista dominante en la persecución de sus propios objetivos”: el derecho de interferencia debía ser “condenado sin reservas” y había que remover las bases militares de Estados Unidos como condición previa para un proceso de desarme general, no solo de no proliferación nuclear (Amin, 2006b, pp. 128-129).

Naciones Unidas debía funcionar, junto con un parlamento mundial, como el centro “de las negociaciones políticas y económicas para organizar la articulación de la interdependencia comercial y financiera entre las principales regiones del mundo; abrir las negociaciones sobre desarme; dar los primeros pasos hacia la creación de un sistema

tributario mundial organizado en torno a los objetivos de protección del medioambiente y los recursos naturales” (Amin, 1997, p. 44). Todo ello, sometido al derecho internacional, inspirado en la filosofía de regulación de la globalización neoliberal “para la protección de los débiles (clases y naciones)” y efectivizado por una ampliación de la Corte Internacional de Justicia, la creación de cortes especializadas sobre los diferentes derechos individuales (civiles y políticos, económicos, sociales y culturales) y colectivos (derecho al desarrollo), así como una Corte Empresarial que juzgase “los actos económicos criminales” de las grandes empresas (Amin, 2006b, pp. 143-144, 156).

En el primer punto (interdependencia comercial y financiera), se necesitaría una reforma del FMI a partir de la creación de un sistema estable de tipos de cambio entre divisas de las integraciones regionales manejadas por fondos o acuerdos monetarios de nivel regional, actuando el FMI como mero coordinador entre ellas. Se necesitaría también “una seria revisión del concepto de ‘ayuda al desarrollo’, con el reemplazo del Banco Mundial por un acuerdo (similar al que Keynes había propuesto para el FMI) que permitiera la canalización automática del ahorro mundial (el obtenido por los países con superávit), hacia las inversiones productivas en los países con déficit (Amin, 1997, pp. 105-106). Y, por último, sería preciso también la sustitución de la OMC por una Organización de Comercio Multirregional que se encargara de la planificación de objetivos de desarrollo a fin de mejorar la situación de los países y los grupos desventajados (Amin, 1999, pp. 77-79). Para ello, la Unctad debía recuperar sus funciones originales de regulación de acceso al mercado y retomar la creación del Código de Conducta sobre Empresas Transnacionales (Amin, 2006b, p. 139).

También en relación con las finanzas y el comercio internacionales, Naciones Unidas debía tomar cartas en el asunto de la deuda de los países del Tercer Mundo, creando una “comisión” para la “auditoría” de la deuda externa (Amin, 2009a, p. 178). Dicha deuda era el resultado no de la gestión irresponsable, incompetente o corrupta de los prestatarios, sino de “las políticas sistemáticas de los prestamistas buscando invertir el excedente de capital” en *outlets* alternativos fabricados artificialmente (por medio de las devaluaciones

impuestas por las políticas de ajuste estructural) para evitar la desvalorización de dicho excedente (Amin, 2006b, p. 137). De esta forma, el servicio de la deuda funcionaba como un “sistema de pillaje de la riqueza y el trabajo” de la periferia y convertía “incluso a los países más pobres de la tierra en exportadores de capital al Norte” (Amin, 2006b, p. 137). Por tanto, era prioritario establecer “un sistema de clasificación de la deuda internacional” que distinguiera entre deudas ilegítimas (odiosas/inmorales y dudosas, estas últimas poniendo bajo el punto de mira al Banco Mundial) y deudas aceptables; y que cuestionara también la gestión del servicio de la deuda por medio de condicionalidades como las contenidas en la iniciativa HIPC, que hacía a los países pobres altamente endeudados “similares a colonias bajo administración directa extranjera” (Amin, 2006b, pp. 137-138).

Por último, en cuanto al acceso a los recursos naturales y la protección del medioambiente, había que defender el derecho de acceso de los campesinos a la tierra y la soberanía alimentaria (sacando de la OMC las negociaciones sobre la liberalización del comercio de productos agrícolas). Y también era necesario recuperar el concepto genuino de “desarrollo sostenible”, el cual ponía en evidencia “la contradicción entre el mercado y los intereses de la humanidad”, esto es, entre la lógica irracional de corto plazo del capital (el descuento futuro) y la lógica de los derechos de las generaciones presentes (que en la periferia se veían sometidas al “*apartheid* global” por el derroche y expropiación perpetrados por las sociedades del centro) y las venideras (Amin, 2006b, p. 140). Un sistema tributario global sobre los beneficios asociados y la explotación de los recursos naturales o para la distribución de la recaudación de manera que favoreciera a los países y regiones más pobres y desincentivara el despilfarro de recursos debía empezar a funcionar con el petróleo y el agua “como bien común de la humanidad” (Amin, 2006b, pp. 140-141, 159-160).

Pero, en el mientras tanto, Amin no era partidario de que los países de la periferia rompieran con el régimen de la ayuda. Al final, y como tantos otros críticos de la ayuda, no aconsejó renunciar a ella: “la opción no es entre la ayuda tal como es y la ausencia de ayuda”, sino “una transformación radical de la concepción de las funciones de la ayuda” basada en una visión compartida de la “solidaridad”

que solo podía elaborarse dentro de Naciones Unidas (Amin, 2009a, pp. 175-176). Ni la OCDE ni el Banco Mundial ni la UE estaban en condiciones de generar esa visión y tampoco podían imponer “el monopolio de la producción de recetas válidas para todos”; menos aún se debía sustituir a Naciones Unidas “por fórmulas de participación de ONG (cuidadosamente seleccionadas) en conferencias concebidas y administradas por el Norte (y manipuladas forzosamente por las diplomacias del Norte)”, una referencia más o menos velada a los Foros de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (Amin, 2009a, pp. 176-177). En consecuencia, el Foro de Cooperación para el Desarrollo de Naciones Unidas (UNDCF por sus siglas en inglés) dependiente del Ecosoc era el *locus* para llevar a cabo “la construcción de cooperaciones auténticas en la perspectiva de un mundo policéntrico” (Amin, 2009a, p. 177).

Estas cooperaciones exigían una redefinición de la métrica de la AOD, empezando por la ayuda humanitaria, perfectamente legítima, pero vigilando “el peligro de una explotación política inaceptable” (Amin, 2009a, p. 181). Y en cuanto a la ayuda al desarrollo debían excluirse los “préstamos concesionales”¹⁵ y las “reducciones de la deuda decididas a título de casi caridad” (Amin, 2009a, pp. 177, 181-182). Frente a estas prácticas, se necesitaba una auditoría de la deuda que anulara las deudas ilegítimas e indemnizara a los países prestatarios de “lo pagado en exceso” (Amin, 2009a, pp. 178). Esta “ayuda alternativa” era “indisociable de la formulación de un desarrollo alternativo” en el que la “ayuda pública, ciertamente deseable en sí” tendría la función de contribuir a la reconstrucción del Estado y a su capacidad para cumplir las funciones que le son propias (el servicio público en los campos de la educación, de la salud, del suministro de agua y electricidad, de los transportes públicos, de la vivienda social, de la seguridad social) y a las que ni el sector privado (que se reservará las únicas tajadas rentables de estas actividades), ni el asociativo (por bienintencionado que sea) pueden responder correctamente (Amin, 2009a, p. 181).

15 “Se trata de instrumentos de políticas comerciales puestas en práctica por los Estados de la Triada, agresivos (en cierto modo tanto como lo es el *dumping*), cuyos beneficiarios principales son, en definitiva, los exportadores del Norte” (Amin, 2009a, p. 177).

La cooperación de China, centrada en la inversión en infraestructuras, ofrecía un horizonte de esperanza para este desarrollo alternativo de África: se trataba “de un desarrollo industrial, de un desarrollo digno de ese nombre, que no es simplemente unos pocos productos agrícolas para la exportación en condiciones miserables, sino más bien la infraestructura de transporte, ferrocarriles, carreteras” (Amin 2010, p. 123). China, cuyo compromiso con África era de larga data y que tenía el récord de haber construido el Tanzam,¹⁶ no podía ser acusada de una carrera para la depredación de los recursos naturales similar a las de Estados Unidos (y la UE como su aliado subalterno), porque a diferencia del hegemon, China “no tenía un proyecto de control militar del planeta” (Amin 2010, p. 123).

4. Conclusiones

El pensamiento de Samir Amin sobre el desarrollo, el régimen de la ayuda y la desconexión resulta clave para fundamentar una teoría crítica de la cooperación internacional en el plano epistemológico, metodológico y de coherencia teórica interna. Del rescate y sistematización de estos aportes se pueden adelantar seis lecciones para una renovación de las agendas transformadoras de investigación. En primer lugar, este régimen internacional y su política pública (la de cada uno de los “donantes” del CAD) no se pueden estudiar con un enfoque de nacionalismo metodológico, sino recurriendo al “sistema mundial como unidad central de análisis” (Amin, 1999, p. 55).

En segundo lugar, debe analizarse con un perspectivismo que tome en cuenta los intereses, marcos teórico-conceptuales y trayectorias históricas de los países de la periferia, rechazando de plano las teleologías eurocéntricas dualistas de la modernización y las visiones totalitarias tipo fin de la historia que asumen que no hay más alternativas

16 El ferrocarril Tanzania-Zambia fue construido entre 1970 y 1976 con fondos de la cooperación china por valor de 500 millones de dólares (más de 3200 millones de dólares actualizados a 2018). La ayuda china para este proyecto estratégico llegó tras la negativa a financiarlo por parte del Banco Mundial, Naciones Unidas, Estados Unidos, el Reino Unido y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, y se instrumentó mediante un crédito a interés cero, pagable a 30 años (en dinero o especie) y con un período de gracia de 15 años. Con un trazado de 1860 km, el Tanzam constituyó “la vía de comunicación terrestre más importante de África Subsahariana durante mucho tiempo” (Domínguez, 2018c, p. 150).

que el capitalismo con o sin rostro humano, con o sin cooperación internacional. Esta no es más que la dimensión social del neoliberalismo al estilo de Washington y la Tríada (Amin, 1972b; Amin, 1997; Amin, 2009c), un “modo de pensar que interioriza la dependencia” y del que, por tanto, es necesario liberarse (Amin, 2009a, p. 183).

En tercer lugar, el objetivo declarado de la política de cooperación internacional, el desarrollo, tiene que abordarse en el marco de una teoría de economía política internacional en clave histórica, dialéctica y de poder centro-periferia, que es en la que se generan el desarrollo y la interdependencia desiguales. La investigación sobre cooperación internacional no puede olvidar que el desarrollo desigual (y la dependencia de la periferia) es producto de relaciones previas de poder que arrancan desde el momento mismo de nacimiento del capitalismo histórico, el “sistema mundial de 1492” (Amin, 2001), lo que exige aplicar la equivalencia polarización-imperialismo-globalización, ya que el sistema es “imperialista por naturaleza” desde su inicio (Amin, 2007, p. 1150). En definitiva, el análisis histórico es imprescindible para contrarrestar el enfoque positivista, presentista y tecnocrático de resolución de problemas que asumen la mayoría de los actores académicos (haciendo seguidismo de los operadores oficiales y privados) de la industria de la ayuda (Domínguez y Lucatello, 2018).

En cuarto lugar, para comprender cabalmente la política de cooperación internacional hay que tener un conocimiento preciso de los mecanismos del sistema internacional de pagos (y por tanto del sistema monetario y financiero), así como del funcionamiento de la macroeconomía internacional y su concepto medular: la balanza por cuenta corriente. Este es un punto fundamental descuidado en la formación de los investigadores de cooperación internacional, que, en su mayoría y por razones de procedencia académica del campo de las relaciones internacionales (contaminadas hasta la saturación por las epistemologías posmodernas), desconocen estos aspectos elementales de la realidad y que resultan imprescindibles para comprender la funcionalidad y direccionalidad de la ayuda al desarrollo.

Por tanto, en quinto lugar, los enfoques críticos no se deben limitar, ni mucho menos confundir con el análisis crítico del discurso. La realidad estructurada existe y se materializa en instituciones (reglas impuestas por relaciones de poder entre Estados) reguladas por organizaciones internacionales, cuya operativa y propósitos son penetrables estadísticamente y por medio de herramientas del análisis económico, no solo por técnicas literarias de deconstrucción de metáforas. La concepción marxista de la ideología, como epistemología de la sospecha, puede ayudar mucho más para comprender la realidad y sus significados que los alambicados ejercicios oscurantistas de ese verdadero trasunto del “partido político teórico originario de la filosofía” (Marx, 1843, p. 181) que es el posmodernismo.

Por último, y en sexto lugar, la cooperación internacional debe ser coherente con una agenda de desarrollo sostenible fuerte, lo que pasa por “librarse de las ilusiones de un capitalismo nacional autónomo en el sistema y de los mitos del pasado” (Amin, 2009a, p. 47), esto es, de la idea de que la participación en las oportunidades de la globalización realmente existente es el nuevo camino a la convergencia. solo una globalización sin hegemonía, que permita la autonomía de las sociedades y los Estados del Sur, una “globalización negociada” (Amin, 2016, p. 10) en el marco de un sistema verdaderamente multilateral podrá devolver la aspiración inicial de la cooperación internacional al objetivo de “progreso económico y social de todos los pueblos” previsto en la Carta de Naciones Unidas

5. Referencias bibliográficas

- Amin, S. (1970). Development and Structural Change: The African Experience, 1950-1970. *Journal of International Affairs*, 24(2), pp. 203-223.
- _____ ([1971] 1981). *La acumulación a escala mundial. Crítica de la teoría del subdesarrollo*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores, segunda edición.
- _____ (1972a). En partant du “Rapport Pearson”. Développement et transformations structurelles: l'expérience de l'Afrique (1950-1970). *Revue Tiers Monde*, 13(51), pp. 467-490.
- _____ (1972b). Underdevelopment and Dependence in Black Africa. Origins and Contemporary Forms. *Journal of Modern African Studies*, 10(4), pp. 503-524.
- _____ (1978). Développement autocentré, Autonomie Collective et Ordre Economique International Nouveau. *Africa Development*, 3(1), pp. 5-23.
- _____ (1979). NIEO: How to Put Third World Surpluses to Effective Use. *Third World Quarterly*, 1(1), pp. 65-72.
- _____ (1980). Du Rapport Pearson (1970) au Rapport Brandt (1980) ou la crise de l'ideologie du développement. *Africa Development*, 5(3), pp. 5-20.
- _____ (1981a). Some Thoughts of Self-reliant Development, Collective Self-reliance and the New International Economic Order. En S. Grassman y E. Lundberg (Eds.), *The World Economic Order. Past and Prospects*. Londres, The MacMillan Press, pp, 534-552.
- _____ (1981b). *The Future of Maoism*. Nueva York: Monthly Review Press.
- _____ (1982a). A critique of the World Bank report entitled “Accelerated development in Sub-Saharan Africa”. *Africa Development*, 7(1-2), pp. 23-30.
- _____ (1982b). Crisis, Nationalism, and Socialism. En S. Amin *et al.*, *Dynamics of Global Crisis* (pp. 167-231). Nueva York: Monthly Review Press.
- _____ ([1989] 2011). *Maldevelopment. Anatomy of a Global Failure*. Dakar: Pambazuca Press.
- _____ (1992). *Empire of Chaos*. Nueva York: Monthly Review Press.

- _____ (1994a). L'idéologie et la pensée sociale: l'intelligentsia et la crise du développement. *Africa Development*, 19(1), pp. 1-16.
- _____ (1994b). El futuro de la polarización global. *Nueva Sociedad*, 132, pp. 118-127.
- _____ ([1997] 2014). *Capitalism in the Age of Globalization. The Management of Contemporary Society*. Nueva York: Zed Books.
- _____ (1998). Towards a Progressive and Democratic New World Order. *Economic and Political Weekly*, 33(23), pp. 1385-1390.
- _____ (1999). Regionalization in Response to Polarizing Globalization. En B. Hettne *et al.* (Eds.), *Globalism and the New Regionalism* (pp. 54-84) Londres: McMillan Press.
- _____ (2000). Economic Globalism and Political Universalism. Conflicting Issues?. *Journal of World-Systems Research*, 6(3), pp. 582-562.
- _____ (2001). Imperialism and Globalization. *Monthly Review*, 53(2). Recuperado de <https://monthlyreview.org/2001/06/01/imperialism-and-globalization/>.
- _____ (2004). *The Liberal Virus. Permanent War and the Americanization of the World*. Nueva York: Monthly Review Press.
- _____ (2006a). *A Life Looking Forward. Memoirs of an Independent Marxist*. Nueva York: Zed Books.
- _____ (2006b). *Beyond US Hegemony? Assessing the Prospects for a Multipolar World*. Londres/Nueva York: Zed Books.
- _____ (2006c). The Millennium Development Goals: A Critique from the South. *Monthly Review*, 57(10). Recuperado de <https://monthlyreview.org/2006/03/01/the-millennium-development-goals-a-critique-from-the-south/>.
- _____ (2007). Reflections. Interviewed by Amady Aly Dieng. *Development and Change*, 38(6), pp. 1149-1159.
- _____ (2009a). *La Crisis. Salir de la crisis del capitalismo o salir del capitalismo en crisis*. Madrid: El Viejo Topo.
- _____ (2009b). Aid for Development. En H. Abbas e Y. Niyiragira (Eds.), *Aid to Africa. Redeemer or Coloniser?* (pp. 59-75). Dakar: Pambazuka Press.

- _____ (2009c). *Eurocentrism. Modernity, Religion, and Democracy. A Critique of Eurocentrism and Culturalism*. Nueva York: Monthly Review Press.
- _____ ([2010] 2014). Africa 50 Years of Independence. En *Samir Amin. Pioneer of the Rise of South* (pp. 119-123). Heidelberg: Springer.
- _____ (2013). *The Implosion of Contemporary Capitalism*. Nueva York: Monthly Review Press.
- _____ (2015). From Bandung (1955) to 2015: Old and New Challenges for the States, the Nations and the Peoples of Asia, Africa and Latin America. International. *Critical Thought*, 5(4), pp. 453-460.
- _____ (2016). The world without Bandung, or for a polycentric system with no hegemony. *Inter-Asia Cultural Studies*, 17(1), pp. 7-11.
- Bianchi, A. M. (2018). Challenges of doing Research in the History of Economic Thought: a Latin American perspective. *Estudos Econômicos*, 48(2), pp. 215-228.
- Bodenheimer, S. (1970). Dependency and Imperialism. The Roots of Latin American Underdevelopment. *NACLA Report on the Americas*, 4(3), pp. 18-27.
- Chase-Dunn, C. (2012). World Systems Perspective. En H.K. Anheier y M. Juergensmeyer (Eds.), *Enciclopedia of Global Studies* (pp. 1827-1830). Los Angeles: SAGE, vol. IV.
- Columbia University (1970). Declaración de la Conferencia sobre desarrollo económico internacional, *Comercio Exterior*, 20(6), pp. 447-448.
- Domínguez, R. (2018a). Dialéctica del origen, despliegue y climaterio del régimen internacional de la ayuda. *Revista de Economía Crítica*, 25, pp. 76-104.
- _____ (2018b). Cambiando el marco interpretativo de la cooperación. Desigualdades internacionales y desarrollo insostenible. En P. Mochi y C. Girardo (Coords.), *Otros desarrollos, otra cooperación. Retos y perspectivas de la Cooperación Internacional ante la diversidad de los esquemas de desarrollo* (pp. 57-80). UNAM, Cuernavaca.
- _____ (2018c). China y el renacimiento de África. En J. Vadell (org.), *A expansão econômica e geopolítica da China no século XXI* (pp. 139-183). Belo Horizonte: Editora PUC Minas.

- _____ (2019a). Samir Amin (1931-2018) y el desarrollo desigual. *Revista Iberoamericana de Estudios del Desarrollo*, 8(2), pp. 230-254.
- _____ (2019b). La constelación del Sur: la Cooperación Sur-Sur en el cuarenta aniversario del Plan de Acción de Buenos Aires. En R. Domínguez et al. (Eds.), *La constelación del Sur: lecturas histórico-críticas de la Cooperación Sur-Sur* (pp. 13-131). Puebla: BUAP/Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria.
- Domínguez, R., y Lucatello, S. (2018). Introducción: historizando y descolonizando la cooperación internacional para el desarrollo. *Revista CI-DOB d'Afers Internacionals*, 120, pp. 7-27.
- Dos Santos, T. (1970). The Structure of Dependence. *American Economic Review*, 60(2), pp. 231-236.
- Engel, S. (2014). The not-so-aid-great debate. *Third World Quarterly*, 35(8), pp. 1374-1379.
- Fetterman, D. M. (2009). Emic/etic distinction. En L.M. Given (Ed.), *The Sage Encyclopedia of Qualitative Research Methods* (p. 249). Los Angeles: SAGE, vol. I.
- Frank, A.G. (1973). *Lumpen-burguesía: lumpen-desarrollo. Dependencia, clase y política en Latinoamérica*. Buenos Aires: Ediciones Periferia.
- _____ (1980). North-South and East-West Keynesian paradoxes in the Brandt report. *Third World Quarterly*, 2(4), pp. 669-680.
- Furtado, C. (1971). Dependencia externa y teoría económica. *El Trimestre Económico*, 38(150-2), pp. 335-349.
- Galeano, E. (1963). The Alliance for Progress: notes for an obituary. *Monthly Review*, 15(7), pp. 364-370.
- Hopkins, T., y Wallerstein, I. (1982). *World-Systems Analysis. Theory and Methodology*. Beverly Hills: SAGE.
- Jolly, R. (2008). A Short History of IDS: A Personal Reflection. *IDS Discussion Paper*, 388.
- Marx, K. ([1843] 1975). Contribution to the Critique of Hegel's Philosophy of Law. Introduction. En *Karl Marx and Frederick Engels, Collected Works* (pp. 175-187). Londres: Lawrence & Wishart.

- McNamara, R. S. (1970). *Address to the Columbia University Conference on International Economic Development, New York, February 20, 1970*. Recuperado de <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/997821468137386932/pdf/557820WP0Box360y0Robert0S-0McNamara.pdf>.
- Morgenthau, H. (1962). A political theory of foreign aid. *American Political Science Review*, 56(2), pp. 301-309.
- Ord, H. W. (1972). The Widening Gap: Development in the 1970's. *Economic Journal*, 82 (327), pp. 1078-1080.
- Satterthwaite, D. (2006). *Barbara Ward and the origins of sustainable development*. Londres: Institute for the Environment and Development.
- Sunkel, O. (1967). Política nacional de desarrollo y dependencia externa. *Estudios Internacionales*, 1(1), pp. 43-75.
- Sunkel, O., y Paz, P. (1970). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Tussie, D. (2015). Relaciones Internacionales y Economía Política Internacional: notas para el debate. *Relaciones Internacionales*, 48, pp. 155-175.

SEGUNDA PARTE

Transformaciones en el sistema de cooperación internacional y perspectivas para América Latina

Gobernanza de migraciones, desarrollo y cooperación

Alessandra Corrado

1. Introducción

EL TEMA DE la relación entre migración y desarrollo puede ser abordado en el marco analítico del sistema mundo, en una perspectiva histórica de larga duración, mirando a la división del trabajo a nivel global y analizando el proceso de formación y transformación de clase, o sea, la dinámica de la base social (de transformación) de las hegemonías a nivel global (Arrighi y Piselli, 1987; Silver y Slater, 1999). Esta perspectiva ayuda a comprender no solamente las migraciones en el presente contemporáneo, si no el despliegue de instrumentos y políticas de regulación y control aplicadas a estas. En el libro titulado *Caos y orden en el sistema mundo moderno* (1999), Arrighi y Silver investigan las dinámicas de cambio de poder hegemónico, enfocando sobre cuatro controversias interrelacionadas: la primera atañe el cambiante equilibrio de poder entre Estados; la segunda concierne el equilibrio de poder entre Estados y organizaciones empresariales; la tercera se refiere al poder de los grupos subordinados; la cuarta corresponde al cambiante equilibrio de poder entre las civilizaciones.

Como nos explican Silver y Slater (1999), en cada período hegemónico las expansiones comerciales y productivas de alcance sistémico se basan en bloques sociales configurados por grupos dominantes y grupos subordinados. Los períodos hegemónicos se han caracterizado por un “círculo virtuoso”, en el que la paz social y la expansión material en el comercio y la producción se reforzaban recíprocamente. Por el contrario, los períodos de transición de una hegemonía a otra se han caracterizado por un “círculo vicioso”, en el que la intensificada competencia interestatal e interempresarial interactuaban

con un conflicto social creciente. Estas dinámicas producían rebeliones, colapsos de Estados y revoluciones. La intensificación de la competencia entre Estados y empresas capitalistas socava las condiciones necesarias para la reproducción de los bloques sociales establecidos. La creciente “financiarización” de los procesos de acumulación de capital durante cada transición está asociada a una rápida y extrema polarización de la riqueza, que a su vez corroe los privilegios de que había gozado la clase media en el seno del bloque social hegemónico. Sobre todo, las propias expansiones sistémicas van minando los fundamentos sociales de la sucesiva hegemonía mundial, transformando el equilibrio de fuerzas de clase a escala mundial. Así que nuevos grupos y clases sociales, excluidas de los beneficios del bloque social hegemónico establecido, pueden crecer en tamaño y poder subversivo; sus luchas por ampliar sus propios derechos han sido tanto causas como consecuencias de la creciente competencia entre Estados y entre empresas (Silver y Slater, 1999, pp. 157-158).

El capitalismo como sistema socio-económico y también ecológico viene organizándose por una división del trabajo a nivel global que es el resultado de un proceso de conexión de manera intensa y desigual entre diferentes zonas del mundo, a través del comercio internacional. El control del trabajo y de la producción por el comercio son históricamente, relacionalmente y mutuamente constitutivos de este proceso (Wallerstein, 1974; Moore, 2003a; b). En el sistema mundo la lógica de acumulación sin fin es intrínsecamente conectada con la construcción de jerarquías entre poblaciones, grupos, y clases sociales. Esta producción de jerarquías vino construyéndose y renovándose a lo largo de la historia, a partir del siglo *xvi*, con el descubrimiento de América (Quijano y Wallerstein, 1992). La praxis del desarrollo histórico-mundial del capitalismo, funcionando a partir de una lógica binaria, se ha determinado como “fábrica geocultural de fetichización” a través de la alienación y devaluación de la naturaleza, la relación de género y de raza (Moore, 2019).

En la dinámica de incorporación en la economía mundo, la migración funciona como proceso de formación y transformación de clase sociales (Silver y Slater, 1999; Arrighi y Piselli, 1987). La constitución de nuevos grupos, de nuevas clases es también determinante en la

producción de conflicto a nivel social, o sea de conflicto entre capital y trabajo. El conflicto entre capital y trabajo es elemento, junto al conflicto interestatal, por interpretar el cambio hegemónico (Arrighi y Silver, 1999). Los regímenes de migración o de movilidad son funcionales a la creación, segmentación y control del trabajo, pero también a la reducción o al manejo del conflicto social, a la búsqueda de legitimidad y de consenso de parte del poder, y a la definición del orden político internacional (Silver y Slater, 1999).

El capítulo está estructurado en tres párrafos. En el primer párrafo, analizamos la relación de la migración con la división global del proceso laboral en una perspectiva histórica. El segundo lee la migración en el contexto de la cooperación internacional, desde la segunda mitad del siglo pasado, y hasta la promoción de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, el nuevo programa de acción promovido por la Organización de las Naciones Unidas. En el tercer párrafo se aborda brevemente la evolución de las políticas de cooperación adoptadas en relación con la migración en Europa y en algunos Estados miembros, centrándose en algunos elementos específicos (externalización de las políticas de control de las fronteras en terceros países, lucha contra el cambio climático, migración laboral circular), destacando sus elementos críticos. Finalmente se exponen algunas consideraciones finales.

2. Migración y división de trabajo, *enclosures* y desplazamiento

El estudio de las migraciones y de la movilidad del trabajo es un tema desarrollado en el análisis de larga duración del desarrollo capitalista. Lo vamos viendo, a partir de los siglos xvii y xviii, durante el florecimiento del comercio transatlántico (el “boom atlántico”) y en la que ha sido definida también como la “edad de oro del contrabando” (*golden age of smuggling*), en la organización, conflictual, de los tráfico de esclavos en gran escala, la instalación de plantadores, granjeros, comerciantes y armadores, el desplazamiento de poblaciones indígenas, en la colonias, relacionada, por otra parte, con financieros y funcionarios de la burocracia (colonial) metropolitanos. El proceso de movilidad de distintos sujetos ha sido fundamental tanto para las

formaciones de clases sociales como para conectar esta construcción en distintas zonas del mundo. Por ejemplo, la creación del sistema de esclavos y su explotación ha sido elemento esencial para la formación de una “clase media” en las colonias, como en la Madre Patria, y (junto con una frontera abierta) para la producción de una cohesión interclasista entre los blancos, como parte de un proceso relacional de formación de clases (Moulier Boutang, 2016; Silver y Slater, 1999; Tomich, 2004; 2016). Entre los siglos XVI-XVIII, el proceso de *enclosure*, expulsión de los campesinos del campo, y la migración hacia la ciudad, en la fase de acumulación originaria del capital, contribuyeron a la formación de una clase asalariada obrera urbana destinada a sustentar la naciente industrialización, en paralelo con una clase empresarial emergente (Marx, 1996).

La migración en los momentos de transformación de la hegemonía a escala mundial ha representado también una válvula de seguridad para presiones y conflictos sociales. Así ocurrió con la migración desde Europa hacia las colonias de América entre los siglos XVII y XVIII, entre las más eficaces y necesarias para la constitución del orden internacional del siglo XIX. Al final del siglo XIX se determina, sobre todo en Europa, uno de los crecimientos demográficos más importantes que se confronta con los límites en el control y acceso de los recursos naturales, primariamente la tierra, produciendo nuevas oleadas de migraciones, hacia las Américas o Australia, que resultan fundamentales por Europa en este momento histórico.

En la década de 1920, los grandes países industriales, entre ellos ya Estados Unidos, cierran las fronteras a las migraciones de masa de largo plazo y eso resulta también como efecto de la conflictividad social que se va produciendo en un momento de crisis y de movilización de la clase obrera. Así se hace manifiesto como el control de migraciones se explica también como efecto de la movilización de trabajadores y de la conflictividad social. En los años que van coincidiendo con lo que se define como el “proyecto desarrollo” (McMichael, 2016), desde la fin de la Segunda Guerra Mundial hasta la década de 1970, se produce una nueva fase de migraciones a nivel nacional (desde el campo a la ciudad) e internacionales, en Europa primariamente, desde las excolonias (como consecuencia también de los procesos de descolonización)

y desde los países del Sur hacia los del Norte. Es la fase de máxima expansión del fordismo, y esta migración responde a la demanda de trabajo por parte de la industria, y al mismo tiempo es un efecto de la industrialización de la agricultura que sigue la Revolución Verde y las reformas agrarias (Delgado Wise y Veltmeyer, 2016).

En Europa, tras la primera crisis del petróleo, a mediados de la década de 1970, se produce un modelo conocido como inmigración cero, por efecto de políticas de inmigración restrictivas, otra vez también para contener la conflictualidad social y la movilización de trabajadores. Desde la década de 1980, en el marco de la globalización —o del “proyecto globalización” (McMichael, 2016)— y de la reestructuración posfordista, la migración internacional se convierte en un tema importante de debate público, como dinámica clave dentro de la globalización, que contribuye al cambio fundamental del orden político internacional, así que se habla de la era de las migraciones (Castles y Miller, 2004). Los movimientos internacionales de población están transformando los Estados y las sociedades de todo el planeta, afectando las relaciones bilaterales y regionales, la seguridad, las identidades y la soberanía del Estado nación (Basch *et al.*, 1994; Schiller y Salazar, 2013). Si el crecimiento de las migraciones a nivel mundial puede ser relativizado (Domínguez Martín, 2019), en los últimos treinta años se registran cambios importantes, que subrayan la importancia política creciente de la migración, a nivel nacional e internacional y que han justificado la definición de una era de las migraciones: la conexión entre nuevas áreas de emigración y de inmigración, el crecimiento de la diferenciación interna a los flujos migratorios, la aceleración de estos procesos y la feminización de las migraciones (Castles y Miller, 2004).

En la fase de desarrollo neoliberalista de intensificación del comercio global, agroalimentario, de *commodities* y de nuevas *commodities*, y de reestructuración económico-productiva, si por un lado se produce un rápido crecimiento de la migración laboral hacia nuevas economías industriales, un incremento de los movimientos de solicitantes de asilo (Castles, 2003) y un crecimiento de la violencia racial vinculada con la migración, por otro lado hay que marcar nuevos procesos de expulsión y desplazamiento, de campesinos, comunidades

indígenas y rurales (Sassen, 2014; 2016), en el marco de un nuevo extractivismo y de fenómenos de acaparamiento de tierras (*land grabbing*), en un proceso de *spatial fix* y nuevas *enclosures*, en función de una acumulación por desposesión (Harvey, 2001; Svampa, 2019).

La demanda de mano de obra en los países del centro del sistema mundo o en crecimiento, en combinación con las fuertes presiones para emigrar desde los países periféricos, y las fuertes barreras a la movilidad, han creado oportunidades de lucro para una nueva “industria de la migración” (Gammeltoft-Hansen y Sørensen, 2013). A escala internacional se ha reforzado progresivamente una tendencia a la colaboración por el control de la migración y para funcionalizar la migración al desarrollo y crecimiento global.

3. Migración y cooperación internacional

Si bien un régimen internacional de refugiados (Loescher, 1993; Crisp, 2003), basado en la Convención de la ONU sobre los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados (así como las actividades del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Acnur) está establecido, de acuerdo con la perspectiva de las relaciones internacionales, no hay un verdadero régimen internacional de la migración. Según esta perspectiva, un régimen internacional formalmente definido consiste en expectativas mutuas, normas y reglamentos, planes, energías organizacionales y compromisos financieros, que han sido aceptados por un grupo de Estados (Ruggie, 1993). Todavía, con el comienzo del siglo XXI la construcción de un régimen o un orden internacional ha sido puesta en obra o es fuertemente esperada (Hollifield, 2000; Koslowski, 2011; Tamas y Palme, 2006).

Por otro lado, Mezzadra (2012, pp. 168-169) define un régimen migratorio en relación con la soberanía, en su tensión con el capitalismo: “Su función consiste en controlar las fronteras, distinguir entre ciudadanos y extranjeros y, fundamentalmente, decidir a quién se admite en el territorio nacional”. La emergencia de un régimen global de gestión de la migración alude así “a la formación contradictoria y fragmentada de un cuerpo de conocimientos dentro de comunidades

políticas y epistémicas dispares. Las técnicas administrativas de control, las “normas” técnicas y los programas de capacitación circulan a escala mundial, ejerciendo una gran influencia en la formulación de las políticas migratorias nacionales” (*ib.*).

La migración deviene objeto de cooperación en la lectura de su relación con el proceso de desarrollo, en acuerdo con la teoría de la modernización, que interpreta la transformación social según tres dimensiones: modernización, industrialización, urbanización/proletarianización. En el marco de esta teoría, la migración internacional de trabajo es una extensión de la dinámica migratoria urbano-rural, o sea, una respuesta a factores de empuje y atracción, expresados en las tres dimensiones mencionadas. En el período de auge de esta teoría, en las décadas de 1950-1970, la migración es interpretada como un camino para salir de la pobreza que muchos de los pobres rurales han elegido mudándose a ciudades en el país o al extranjero. La teoría detrás de este modelo de desarrollo, construida por Arthur Lewis (1954), es que el campo constituye una reserva masiva de mano de obra excedente, empujando a los pobres rurales fuera de las granjas, y que la mayor oportunidad de trabajo remunerado atrae el proletariado rural desplazado hacia las ciudades absorbiéndolo en la fuerza laboral de un núcleo capitalista de industria urbana en expansión. Sin embargo, la investigación sobre la dinámica de la migración del ámbito rural al urbano sugiere, y algunos estudios posteriores lo han confirmado, que el resultado de las fuerzas del cambio no apoyaba esta historia. Para comenzar, en la década de 1980, el núcleo de la industria capitalista se resistía a ampliarse, lo que generó un enorme excedente de mano de obra migrante que rebasó la capacidad de absorción del mercado laboral urbano, y el crecimiento, en cambio, de un “sector informal” de actividades económicas no estructuradas (en las plantas industriales, fábricas y oficinas), sin salario, o sea de trabajadores por cuenta propia en las calles (Delgado y Veltmeyer, 2016).

Después de la década de 1980, con la crisis de la deuda en los países del Sur, y también con la crisis económica y la falta de demanda de trabajo en los países industrializados del Norte, en el marco de la cooperación internacional, el desarrollo rural y la industrialización del sur devienen instrumentos por el control y la contención

de migraciones. A partir de la década de 1990, la modernización y el desarrollo capitalista de la agricultura devienen objetivo de las políticas de desarrollo, en la perspectiva impulsada por el Banco Mundial. En su Informe de 2008 se habla de “agricultura por el desarrollo” y de diferentes dinámicas de desarrollo del medio rural, por la salida de la pobreza de las comunidades rurales y campesinas. El desarrollo inclusivo y el *empowerment* de los pobres devienen las estrategias para que los pobres puedan quedarse en el medio rural, o sea, no se piensa solo en crear las competencias entre los pobres rurales para integrarse también en otros sectores urbanos o en otras regiones, si no se busca la estabilización y la permanencia de la población rural en el medio rural (Taylor y Martin, 2001).

Entre el final de la década de 1990 y la primera década del 2000, la teoría de la nueva economía de las migraciones laborales (*New Economics of Labor Migrations*, NELM), apuesta por el transnacionalismo, la valorización de la diáspora y la migración para el desarrollo, por ejemplo, el desarrollo de las comunidades locales. Las migraciones pueden respaldar este proceso, que es importante también para que la población pueda quedarse en el medio rural. Los migrantes son agentes de cambio, facilitadores del desarrollo (Faist *et al.*, 2011).

En la perspectiva del codesarrollo, la movilización de los migrantes y de las asociaciones de migrantes está vinculada con la comunidad de origen para el desarrollo. Se trata de una estrategia desarrollada antes por los migrantes, a partir de la década de 1970 (véase los estudios sobre las migraciones desde Senegal, Mali o Mauritania en Francia). Este concepto ha sido progresivamente apropiado por los Estados y después por las instituciones europeas para desarrollar nuevas políticas de control de la migración. Algunas naciones de la Unión Europea (Francia, Italia y España) han diseñado políticas de desarrollo específicas para cada país que están basadas en las contribuciones potenciales al desarrollo por parte de los migrantes a sus lugares de origen, y con el apoyo de las naciones “desarrolladas”.

El codesarrollo busca (i) promover actividades productivas a través de remesas; (ii) educar migrantes y alentar su retorno a sus lugares de origen; (iii) involucrar a los migrantes en proyectos de cooperación;

(iv) educar y guiar a emigrantes potenciales en los lugares de origen; (v) promover la creación de puentes entre comunidades de origen en el sur y aquellos que han emigrado al norte; (vi) fomentar la interacción entre Gobiernos nacionales, organizaciones locales civiles y de negocios, universidades, centros educacionales y culturales y migrantes y (vii) mejorar las condiciones de vida y trabajo de los migrantes. En la práctica, el codesarrollo ha sido usado como una política supragubernamental para controlar flujo inmigratorio, mientras se ha prestado menos atención a la promoción del desarrollo en los países de origen migratorio (Delgado y Veltmeyer, 2016, p. 131). Las interpretaciones del concepto de codesarrollo por parte de los distintos actores involucrados en este proceso (Gobiernos, organizaciones inmigrantes y ONG) usualmente se adaptan a sus intereses particulares (Delgado y Veltmeyer, 2016).

Las remesas de los migrantes llaman la atención en una fase de progresiva reducción de la Ayuda Oficial al Desarrollo, para estimular su canalización bancaria e inversión productiva en los países de origen (Higazi, 2005; OECD, 2005). Así, progresivamente en la década del 2000, la migración es asumida como funcional para el crecimiento económico a escala global y objeto de una *governance* global (GCIM, 2005). En el marco de la definición de un nuevo orden capitalista se mira así al nexo entre desarrollo y migración como algo relevante para impulsar el crecimiento global (Vitale, 2005). La migración deviene importante para el absorbitamiento de plustrabajo, la reducción de la pobreza, la movilidad social y el desarrollo humano, en el crecimiento de competencias otras, no solo en agricultura, sino también en otras actividades y en otros sectores.

De manera sintética esta visión del nexo migración-desarrollo es resumida en tres R: Reclutamiento, Remesa, Retorno. Se imagina y se busca, a partir de políticas y acuerdos interestatales, el retorno de los migrantes en los países de origen, en los que ellos pueden vehicular sus remesas y ser reclutados con programas que responden a la necesidad de sectores específicos (por ejemplo, la agricultura) (van Hear y Sørensen, 2003; ILO, 2004; IOM, 2005). El modelo que la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Banco

Mundial promocionan aquello de la migración circular, para que pueda servir para no cargar los países de inmigración de los costes de reproducción de esta fuerza de trabajo en los momentos de crisis y para contrastar el *brain drain*. Los críticos ponen en evidencia cómo este modelo de control de la migración responde a una dinámica de desarrollo desigual entre el Norte y el Sur del mundo, o mejor dicho centros y periferias.

Como despliegue de esta visión se puede interpretar la aprobación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, en el marco de un “proyecto de sostenibilidad”, como nueva fase del desarrollo a escala global (McMichael, 2016). En la Agenda 2030 el tema de la migración deviene central. La Agenda 2030 es presentada como un programa de acción para el planeta, las personas y la prosperidad. Se propone promocionar la paz universal en la búsqueda de una mayor libertad. La erradicación de la pobreza es el desafío más grande a nivel global, precondition para el desarrollo sustentable. El enfoque es no solamente sobre la inversión pública, sino sobre el sector privado, la inversión privada en la innovación, como el motor principal de la productividad, del crecimiento económico inclusivo y de la creación de puestos de trabajo. El comercio internacional es la estrategia para buscar el crecimiento económico inclusivo y la reducción de la pobreza, y por eso se recomienda la adhesión a los dictámenes de la Organización Mundial del Comercio. Así que podemos definir esta Agenda como neoliberal.

En la Agenda 2030 la migración es interpretada como fundamental para el “crecimiento inclusivo y el desarrollo sustentable”. La migración se entiende como una “realidad multidimensional” y que tiene relevancia no solo por los países de procedencia de los migrantes, sino también por aquellos de tránsito y de destino. En la Agenda 2030 el tema de la migración está relacionado con la lucha en contra del trabajo forzado, al tráfico de ser humanos y la explotación laboral. En la Agenda 2030 se lee: “Todos los países podrán traer beneficio de trabajadores sanos, instruidos, con conocimiento, capacitaciones, que puedan garantizar flujos migratorios seguros, regulares y ordenados”. En esta óptica, la cooperación debería fortalecer las

comunidades que reciben a los refugiados. Se habla también del derecho de los migrantes a volver a su país de ciudadanía. Finalmente, se indica también la necesidad de promover la comprensión intercultural, la tolerancia, el respeto recíproco, juntos con una ética de ciudadanía global y de responsabilidad compartida.

La migración deviene una cuestión transversal para todos los objetivos del desarrollo sostenible (ODS). Se subraya la necesidad de producción de datos sobre las migraciones, algo que se puede leer como parte de la estrategia de control de las migraciones (Dijstelbloem, 2017; Broeders y Dijstelbloem, 2016; Migreurop, 2017). La Agenda 2030 enfatiza una visión del migrante como “beneficiario del desarrollo sostenible”, para la promoción y la protección de los derechos, la transparencia de las informaciones y de los datos. La OIM, avanzando una crítica a Agenda 2030, vuelve a promocionar el rol de los migrantes como “agentes con medios de desarrollo sostenible”, enfocándose sobre la utilización multifuncional del capital de la diáspora, para las remesas, el desarrollo del turismo, la transferencia de competencias, el fortalecimiento de la filantropía, la inversión de empresas (directa o indirecta).

Un nuevo tema emergente es el de las migraciones (y de los refugiados) ambientales (Ionesco *et al.*, 2016; Hillmann *et al.*, 2015; Laczko y Aghazarm, 2009). En el marco de la gobernanza de la migración y el desarrollo sostenible, se habla del nexo entre migración-medioambiente y cambio climático. Esta definición pone en evidencia cómo las transformaciones en el medioambiente y el cambio climático reestructuran la dinámica migratoria, y cómo las respuestas a estos cambios y a esta conexión puedan sustentar la implementación de los objetivos del desarrollo sostenible (ODS). Este tema se vuelve transversal para todos los ODS y toda la Agenda 2030 (Mach, 2017; Banerjee y Mishra, 2017). Además, se define una “migración verde”, para la mitigación y la adaptación al cambio climático y el sustento del desarrollo verde. En fin, no se pone en discusión el modelo de desarrollo capitalista responsable del cambio climático y de la crisis ecológica contemporánea, o sea del “capitaloceno” (Moore, 2017; 2018).

4. Control de las fronteras y trabajo barato

Durante la primera década de 2000, la posición de la Unión Europea también se vio afectada por el enfoque global de la migración. En el debate, no solo se sopesan las oportunidades de desarrollo para los países de origen, sino, sobre todo, la necesidad de estabilidad económica en un contexto de declive demográfico como aquello europeo mientras que el debate sobre las políticas de migración y cooperación pasa de una lógica de reducción de la presión migratoria (más desarrollo para menos migración) a una lógica de maximización del impacto positivo de la migración, tanto en los países de origen como en los de destino (mejor migración para un mayor desarrollo). La cooperación europea, modificada desde una perspectiva de donante-donante, adopta dos instrumentos principales: la Política Europea de Vecindad (PEV) y la política de desarrollo conjunto. Sin embargo, como en otras regiones (por ejemplo, con referencia a América Latina, véase: Cordero *et al.*, 2019), las cuestiones relacionadas con la seguridad fronteriza ocupan un lugar importante en la definición de la política de migración y cooperación, contribuyendo a la construcción de la Fortaleza Europa. En este contexto, el “diálogo político” permite incluir condiciones en forma de “paquetes globales de beneficio mutuo” o “asociaciones donantes-donantes”, que en realidad enmascaran “actitudes de chantaje”, explotando efectivamente el apoyo para el desarrollo y los acuerdos comerciales, pero, sobre todo, desdibujan cada vez más las cuestiones relacionadas con el reconocimiento de los derechos, o más bien el trato reservado a los migrantes, refugiados políticos y solicitantes de asilo capturados, encarcelados o deportados (Migreurop, 2009).

Lo que se considera, incluso ideológicamente, como la “crisis migratoria” de 2015 ha contribuido, a nivel de la Unión Europea, a una nueva “perspectiva pesimista” que enfatiza el impacto de la falta de desarrollo (en los países de origen) para determinar la migración, que por lo tanto es tomada como un problema estructural o un desafío. Al reducir el vínculo migración-desarrollo a una mera relación de causa y efecto, la promoción del desarrollo (y, por lo tanto, la intervención para abordar las “causas fundamentales” de la migración) se considera

fundamental también para frenar la migración (De Haas, 2010; 2012). Sin embargo, esta perspectiva ha servido para justificar el uso instrumental de las políticas de cooperación para el control de la migración, también a la luz de un nuevo cambio discursivo sobre seguridad, a nivel europeo y global, que convierte a los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo en una amenaza para la seguridad (nexo migración-seguridad) (Hanieh, 2018; Smith, 2016; Truong y Gasper, 2011).

La ayuda está dirigida a reducir la migración cuando se utiliza para rechazar a los migrantes o para controles fronterizos, o se destina a países de origen también para estos fines (ICID, AICS 2017). A nivel europeo la subordinación de la política de cooperación a una política de migración y seguridad, que de hecho opera como una herramienta de “selección” para la migración, por un lado, ha generado ilegalidad y segmentado la fuerza laboral, de manera funcional a la acumulación de capital, que necesita trabajo a bajo costo, flexible y dócil (Mezzadra y Neilson 2013), y por otro, ha estimulado la “migración capitalista” a través de la doble ciudadanía y programas de ciudadanía por inversiones (Domínguez Martín, 2019).

En Italia, entre 2007 y 2017, la inmigración neta ha sido más o menos constante, oscilando entre 300 000 y 500 000 admisiones por año. Sin embargo, si en 2007 el 90 % de los inmigrantes ingresó a Italia a través de canales regulares, entre 2014 y 2017 los inmigrantes irregulares representaron casi el 40 % del flujo. Esta dinámica es el efecto de la reducción a cero gradual, a partir de 2012, de las cuotas anuales previstas (“Decretos Flujos”) para los trabajadores no pertenecientes a la UE, excepto para los trabajadores temporales (también en cantidades muy limitadas). Por lo tanto, el único modo de ingreso es a través de canales irregulares, para luego solicitar asilo. En 2017, Italia promovió un nuevo acuerdo con Libia (el primero se firma en 2004), en línea con la estrategia de externalización de la frontera aplicada por las políticas migratorias de Europa, adoptó las primeras medidas para combatir las acciones de rescate de las ONG en el mar, y consolidó la llamada estrategia *hotspot*, es decir, el uso de prácticas arbitrarias de devolución y repatriación utilizadas en los centros fronterizos, ya establecidos a la luz de la Agenda Europea de Migración

de 2015. Esta política produjo una reducción drástica de las llegadas por mar, junto con el cierre de los canales de entrada regulares. El aumento progresivo de las denegaciones a las solicitudes de asilo ha llevado al crecimiento de personas en condiciones de irregularidad administrativa, por lo tanto, expuestas al riesgo de dificultades de acceso a vivienda y explotación laboral grave, por ejemplo, en agricultura (Corrado *et al.*, 2018). En este período, el crecimiento constante de la AOD estuvo determinado por la contribución de la llamada “ayuda inflada”, es decir, fondos que no están destinados realmente a países en desarrollo y proyectos de cooperación, y que no van más allá de las fronteras nacionales. Costos para la recepción de refugiados y para la cancelación de la deuda se cuentan como AOD, aunque no financian directamente proyectos para combatir la pobreza en el mundo (ISTAT, 2019; Openpolis y Oxfam, 2019).

En 2013 la Comisión Europea anunció que examinaría la focalización potencial de las regiones propensas a los riesgos ambientales y climáticos para las iniciativas de migración laboral. Sin embargo, los proyectos diseñados para combatir el cambio climático pueden conducir a nuevos casos de desplazamiento de la población, como con la construcción de presas para la producción de energía hidroeléctrica (en Etiopía) o el desarrollo de cultivos para biocombustibles (en Senegal) (Ionesco *et al.*, 2016; Vigil, 2015; 2016; 2018).

Por otro lado, el modelo de la migración laboral temporal y circular promocionado desde las organizaciones internacionales (IOM, 2005), adoptado en la agricultura intensiva, por ejemplo en España, con Colombia y Marruecos (Achon, 2013; Hellio, 2016; López-Sala, 2016; Reigada Olaizola, 2012), y en Francia (Décosse, 2016), a través de acuerdos bilaterales de cooperación que involucran también a organizaciones de productores, presenta muchos aspectos críticos, como las violaciones documentadas de los reglamentos y derechos de los trabajadores migrantes por parte de los empleadores, los métodos de selección y la circularidad inducida que son causa de precariedad, chantaje y dependencia de los trabajadores y de las trabajadoras con respecto a los empleadores o intermediarios informales.

5. Conclusiones

El análisis de la migración tiene que inscribirse en la lectura de las transformaciones de la división del trabajo y de los procesos de formación y transformación de clases y hegemonías a escala mundial en una perspectiva de largo plazo. Los regímenes de migración o de la movilidad han sido funcionales a la creación, segmentación y al control del trabajo, pero también a la reducción o al manejo del conflicto social, a la búsqueda de legitimidad y de consenso de parte del poder.

La construcción de un régimen internacional de la migración, forzada y no, se ha perseguido en distintos momentos y con distintos mecanismos, desde el siglo xx. Todavía, es en el marco de la globalización neoliberal y a principios del siglo xxi que la migración se convierte en una “cuestión global”. Las políticas de cooperación internacional persiguen sacar los máximos beneficios, en términos de crecimiento económico y de desarrollo sostenible, de una migración “ordenada y segura”.

Los Estados nación, en tensión constante con los procesos de desarrollo capitalista, definen su poder soberano pensando en la migración, por medio de las políticas de control de las fronteras y de cooperación. La gobernanza de la migración en el caso italiano y europeo destaca un enfoque restrictivo y orientado a la seguridad destinado a limitar las llegadas, también en detrimento de los derechos humanos y de asilo, de los procesos de acogida e inclusión, sobre todo a través de la externalización de las políticas de control de las fronteras y el uso de políticas de cooperación y ayuda al desarrollo como moneda de cambio con los países de origen y tránsito de la migración, aclarando efectivamente el principio de condicionalidad de la ayuda. En Europa, como en otras regiones, el contexto de la crisis ha llevado al cierre con respecto a la migración. El endurecimiento de las políticas de inmigración ha dado lugar a un aumento de los flujos irregulares y a la segmentación de la fuerza de trabajo.

Ante las tensiones sociales y el caos generalizado, a escala nacional, la gestión de la migración sirve para regular el conflicto social, y la clase política instrumentaliza la cuestión de la migración para buscar el consenso y construir su legitimidad. A escala internacional,

la migración también adquiere importancia dentro de la dinámica de las relaciones geopolíticas y en la definición de los juegos de alianzas, abaratando el control o bien la regulación de los movimientos con ayudas, y por el control de regiones, recursos naturales, inversiones, la estabilización política, y la transformación del trabajo de acuerdo con las dinámicas de valorización capitalista.

6. Referencias bibliográficas

- Achón Rodríguez, O. (2013). Importando trabajadores extranjeros para la agricultura catalana (España). El caso de Unió de Pagesos. *Polis, Revista Latinoamericana* 12(35), pp.1-16.
- Arrighi, G. y Silver, B.J. (Eds.) (1999). *Chaos and Governance in the Modern World System*. Minneapolis, London: University of Minnesota Press.
- Banerjee, S., y Mishra, A. (2017). Migration and environmental change in the Sustainable Development Goals. En G. Appave y N. Sinha (Eds.), *Migration In The 2030 Agenda*. Ginebra: International Organization for Migration (IOM).
- Basch, L., Glick Schiller, N., y Szanton Blanc, C. (1994). *Nations unbound: transnational projects, postcolonial predicaments and deterritorialized nation states*. Pennsylvania: Gordon and Breach.
- Broeders, D., y Dijstelbloem, H. (2016). The datafication of mobility and migration management. En J.D. van Der Ploeg I. y J. Pridmore (Eds.), *Digitizing identities: doing identity in a networked world*. Londres: Routledge.
- Castles, S. (2003). La política internacional de la migración forzada. *Migración y desarrollo*, (1).
- Castles, S., y Miller, M.J. (2004). *La edad de migraciones. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*. Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Cordero, B., Mezzadra, S., y Varela, A. (2019). América Latina en movimiento. Migraciones, límites a la movilidad y sus desbordamientos. Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Corrado, A., Caruso, F. S., Lo Cascio, M., Nori, M., Palumbo, L., y Triandafyllidou, A. (2018). *Is Italian agriculture a 'pull factor' for irregular migration-and, if so, why?.* Osepi/EUI.

- Crisp, J. (2003). *A new asylum paradigm? Globalization, migration and the uncertain future of the international refugee regime*. Working Paper no. 100, New Issues in Refugee Research, UNHCR.
- De Haas, H. (2010). Migration and Development: A Theoretical Perspective. *International Migration Review*, 44, pp. 227-264.
- _____ (2012). The Migration and Development Pendulum: A Critical View on Research and Policy. *International Migration* 50(3), pp. 8-25.
- Décosse, F. (2016). Persistent unfree labour in French intensive agriculture. En A. Corrado, C. de Castro y D. Perrotta (Eds.), *Migration and Agriculture. Mobility and change in the Mediterranean area*. Londres: Routledge.
- Delgado Wise, R., y Veltmeyer, H. (2016). *Agrarian Change, Migration and Development*. Nova Scotia, Canada: Fernwood Publishing.
- Dijstelbloem, H. (2017). Migration tracking is a mess. *Nature* 543, pp. 32-34.
- Domínguez Martín, R. (2019). Migración y desarrollo: mitos tóxicos e incoherencia de políticas en la UE. En A. E. Cabrera García, G. Rodríguez Albor e I. Blanco Rangel (Coords.), *Migraciones Internacionales en el siglo XXI. Un análisis desde una perspectiva crítica* (pp. 17-84). Universidad Autónoma de Puebla.
- Faist T., Fauser M., y Kivisto, P. (Eds.) (2011). *The Migration-Development Nexus. A Transnational Perspective*. Londres: Palgrave.
- Gammeltoft-Hansen, T., y Sørensen, N.N. (Eds.) (2013). *The migration industry and the commercialization of international migration*. Londres: Routledge.
- Global Commission on International Migration [GCIM] (2005). *Migration in a interconnected world: New directions for action*. Report of the Global Commission on International Migration. Ginebra: Global Commission on International Migration.
- Geiger, M., y Pécout, A. (Eds.) (2010). *The Politics of International Migration Management*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Glick Schiller, N., y Salazar, N.B. (2013). Regimes of mobility across the globe. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 39(2), pp. 183-200.
- Hanieh, A. (2018). The contradictions of global migration. En L. Panicht y G. Albo (Eds.), *Socialist Register 2019. A World Upside Down* (pp. 50-78). Londres: The Merlin Press.

- Harvey, D. (2005). *The new imperialism*. Oxford: OUP.
- Hellio, E. (2016). They know that you'll leave, like a dog moving onto the next bin: Undocumented male and seasonal contracted female workers in the agricultural labour market of Huelva, Spain. En A. Corrado, C. de Castro y D. Perrotta (Eds.), *Migration and Agriculture. Mobility and change in the Mediterranean area* (pp. 198-216). Londres: Routledge.
- van Hear N. y Sørensen, N. N. (Eds.) (2003). *The migration-development nexus*. United Nations and the International Organization for Migration.
- Higazi, A. (2005). *Integrating Migration & Development Policies: Challenges for ACP-EU Cooperation*. Discussion Paper No. 62, The European Centre for Development Policy Management. Recuperado de <http://invenio.unidep.org/invenio/record/7882/files/DP-62-Integrating-Migration.pdf>
- Hillmann, F., Pahl, M., Rafflenbeul, B., y Sterly, H. (2015). *Environmental Change, Adaptation and Migration Bringing in the Region*. New York: Palgrave Macmillan.
- Hollifield, J. F. (2000). Migration and the 'new' international order: the missing regime. En B. Ghosh (Ed.), *Managing migration: time for a new international regime* (pp. 75-87). Oxford University Press.
- ICID/AICS (2017). *Towards sustainable migration. Interventions in countries of origin*. ICID-University of Rome Tor Vergata, AICS.
- International Labour Organization [ILO] (2004). *Towards a fair deal for Migrant workers in the Global Economy*. Ginebra: ILO.
- International Organization for Migration [IOM] (2005). *World Migration 2005: Costs and Benefits of International Migration*. Geneva: IOM.
- _____ (2009). *Temporary and Circular Labour Migration: Experiences, Challenges and Opportunities*. IOM Series of Research into Migration, No. 2. Bogotá: International Organization for Migration.
- _____ (2018). *Migration and the 2030 Agenda: A Guide for Practitioners*. Ginebra: IOM.
- Ionesco, D., Mokhnacheva, D., y Gemenne, F. (2016). *The atlas of environmental migration*. Abingdon: Taylor & Francis.

- ISTAT (2019). *Rapporto SDGs 2019. Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia*. Roma: ISTAT.
- Laczko, F., y Aghazarm, C. (Eds.) (2009). *Migration, Environment and Climate Change: assessing the evidence*. IOM.
- Lewis, W.A. (1954). Economic Development with Unlimited Supplies of Labor. *Manchester School of Economic and Social Studies*, 22, 139-91.
- Loescher, G. (1993). *Beyond Charity: International Cooperation and the Global Refugee Crisis*. Oxford: Oxford University Press.
- López-Sala, A. (2016). Induced circularity for selective workers. The case of seasonal labor mobility schemes in the Spanish agriculture. *Arbor*, 192 (777), pp. 315-327.
- Koslowski R. (Ed.) (2011). *Global mobility regimes*. New York: Palgrave Macmillan.
- Mach, E. (2017). Implementation of the migration, environment and climate change related commitments of the 2030 Agenda. En G. Appave y N. Sinha (Eds.), *Migration In The 2030 Agenda* (pp. 23-37). Ginebra: International Organization for Migration (IOM).
- Marx, K. (1996). *Il capitale. Critica dell'economia politica*. Roma: Newton.
- McMichael, P. (2016). *Development and social change: A global perspective*. New York: Sage Publications.
- McLeman, R., Schade, J., y Faist, T. (Eds.) (2016). *Environmental Migration and Social Inequality*. Berlín: Springer.
- Mezzadra, S. (2012). Capitalismo, migraciones y luchas sociales: La mirada de la autonomía. *Nueva sociedad* 237(159).
- Mezzadra, S., y Neilson, B. (2013). *Border as Method, Or, the Multiplication of Labor*. Durham: Duke University Press.
- Migreurop (2009). *Atlas des migrants en Europe. Géographie critique de politiques migratoires*. París: Armand Colin.
- _____ (2017). *Atlas de migrants en Europe. Approches critiques des politiques migratoires: Approches critiques des politiques migratoires*. París: Armand Colin.

- Molinero Gerbeau, Y., y Avallone, G. (2016). Producing Cheap Food and Labour: Migrations and Agriculture in the Capitalistic World-Ecology. *Social Change Review*, 14(2), pp. 121-148 .
- Moulier Boutang, Y. (2016). Agency and Transnational Perspectives on the Constitution of Waged, Unfree, and Free Labor: The Role of Mobility in the Nineteenth Century. En W. Dale y D.W. Tomich (Eds.), *New frontiers of slavery*. Albany, New York: State University of New York Press.
- Moore J. (2003a). Capitalism as world-ecology. Braudel and Marx on Environmental History, *Organization & Environment*, 16(4), pp. 431-458
- _____ (2003b). The Modern World-System as environmental history? Ecology and the rise of capitalism. *Theory and Society*, 32, pp. 307-377.
- _____ (2017). The Capitalocene, Part I: on the nature and origins of our ecological crisis. *The Journal of Peasant Studies*, 44(3), pp. 594-630.
- _____ (2018). The Capitalocene Part II: accumulation by appropriation and the centrality of unpaid work/energy. *The Journal of Peasant Studies*, 45(2), pp. 237-279.
- _____ (2019). World-ecology: a global conversation. *Sociologia Urbana e Rurale*, 120, pp. 9-21.
- Organization for Economic Co-operation and Development [OECD] (2005). *Migration, Remittances and Development*. París: OCDE.
- World Bank (2003). *Global Development Finance. Striving for Stability in Development Finance. I Analysis and Statistical Appendix 2003*. Washington D. C.: The World Bank.
- Openpolis, Oxfam (2019). Italy's official development assistance: back to the past. Recuperado de https://www.openpolis.it/wp-content/uploads/2019/02/Cooperazione-Italia_EN.pdf
- Quijano, A., y Wallerstein, I. (1992). La americanidad como concepto, o América en el moderno sistema mundial. *Revista Internacional de Ciencias Sociales* 4, pp. 583-591.
- Reigada Olaizola, A. (2012). Más allá del discurso sobre la “inmigración ordenada”: contratación en origen y feminización del trabajo en el cultivo de la fresa en Andalucía. *Política y sociedad*, 49 (1), pp. 103-122.

- Ruggie J.G. (1993). Multilateralism: The Anatomy of an Institution. En J. G. Ruggie, T. Weiss y R. Thaker, *Multilateralism Matters: The Theory and Practice of Institutional Form* (pp. 3-4). New York: Columbia University Press.
- Sassen, S. (2014). *Expulsions. Brutality and Complexity in the Global Economy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- _____ (2016). A massive loss of habitat: New drivers for migration. *Sociology of Development*, 2(2), pp. 204-233.
- Schierup, C.U., Munck R., Likic-Brboric B., y Neergaard, A. (Eds.) (2015). *Migration, precarity and global governance, Challenges and Opportunities for Labour*. Oxford University Press.
- Silver, B. J., y Slater, E. (1999). The Social Origins of World Hegemonies. En G. Arrighi y B. J. Silver (Eds.), *Chaos and Governance in the Modern World System*. Minneapolis: Univ. of Minnesota Press.
- Smith, A. A. (2016). Migration, development and security within racialised global capitalism: refusing the balance game. *Third World Quarterly*, 37(11), pp. 2119-2138.
- Suliman, S. (2017). Migration and Development after 2015. *Globalizations*, 14(3), pp. 415-431.
- Svampa, M. (2019). *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina*. Calas: Universidad de Guadalajara.
- Tamas K., y Palme, J. (2006). *Globalizing Migration Regimes. New Challenges to Transnational Cooperation*. Farnham: Ashgate.
- Taylor, J. E., y Martin, P. L. (2001). Human capital: Migration and rural population change. *Handbook of Agricultural Economics*, 1, pp. 457-511.
- Tomich, D. W. (2004). *Through the prism of slavery : labor, capital, and world economy*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- _____ (2016). *Slavery in the circuit of sugar : Martinique and the world economy*. Albany, NY: State University of New York Press.
- Truong T.-D., y Gasper, D. (Eds.) (2011). *Transnational Migration and Human Security. The Migration-Development-Security Nexus*. Berlin: Springer.

- Van Hear, N., y Nyberg Sørensen, N. (Eds.) (2003). *The migration-development nexus*. United Nations and the International Organization for Migration. Recuperado de https://publications.iom.int/system/files/pdf/migration_dev_nexus.pdf
- Vigil, S. (2015). Displacement as a consequence of climate change mitigation policies. *Forced Migration Review*, (49), pp. 43-45.
- _____ (2016). Without Rain or Land, Where Will Our People Go? Climate Change, Land Grabbing, and Human Mobility: Insights from Senegal and Cambodia. *Global governance/politics, climate justice & agrarian/social justice: linkages and challenges*, The Hague, The Netherlands: International Institute of Social Studies.
- _____ (2018). Green grabbing-induced displacement. En D. Ionesco *et al.* (Eds.), *Routledge Handbook of Environmental Displacement and Migration* (pp. 370-387). Routledge, GSE Research.
- Vitale, A. (2005). Verso un ordine imperiale delle migrazioni. En G. Sivini (Ed.). *Le migrazioni tra ordine imperiale e soggettività* (pp. 11-38). Soveria Mannelli (CZ): Rubbettino.
- Wallerstein, I. (1974). *The Modern World-System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. New York/London: Academic Press.

Regímenes alimentarios, corporaciones y cooperación internacional en los tiempos de la Agenda 2030

Isabella Giunta

1. Introducción

EL TEXTO REFLEXIONA alrededor de las transformaciones y la actual configuración de los órdenes discursivos y las agendas de la cooperación internacional tradicional (Norte-Sur) para el desarrollo rural, mirando en particular a iniciativas lideradas por (grandes) empresas y dirigidas hacia las agriculturas campesinas, identificándolas como dispositivos que operan con el fin de consolidar el régimen alimentario corporativo y el proyecto de desarrollo neoliberal (McMichael, 2009; 2018a). El presente trabajo arranca el análisis desde el régimen alimentario “mercantil-industrial” y su transición hacia el régimen “corporativo” para concentrarse en este último y aproximar unas reflexiones sobre cómo el sistema de la cooperación internacional ha aportado a su consolidación hegemónica.

Arrighi y Silver ([1999] 2001, p.11) en su ensayo *Caos y orden en el sistema mundo moderno*, con el objetivo de “disipar al menos una parte de la ‘niebla global’” en tiempos de crisis hegemónica, estudian a las transformaciones en los sistemas de las organizaciones empresariales y el equilibrio de poder entre estas últimas y los Estados. En particular, para estos autores las mutaciones en las relaciones de poder entre Estados y empresas representan una de las “cuatro controversias interrelacionadas” cruciales para entender las crisis y los posibles desenvolvimientos de los procesos de cambio sistémico en curso, incluso para explorar si “la ‘globalización’ ha socavado irremediablemente el poder” de los Estados (*Ib.*, p. 11). En efecto, en el marco del presente capítulo, resulta clave reflexionar no solo sobre el rol de las empresas, sino también cerca de su relacionamiento con los Estados

y otros actores dentro del sistema contemporáneo de la cooperación internacional para el desarrollo rural, incluso tomando en cuenta que por largo tiempo esta última se ha concebido como política pública desenvuelta entre Estados.

2. Transformaciones de los regímenes alimentarios y la cooperación internacional

La primera premisa a esta reflexión es que los sistemas de producción, circulación y consumo alimentario son histórica y socialmente determinados; es decir, hay una conexión intrínseca entre ellos y el desarrollo del capitalismo. De esta manera, los sistemas agroalimentarios —en lugar de aparecer como resultado de un proceso unívoco e inexorable, la modernización agrícola— pueden colocarse en específicas, pero dinámicas, estructuras hegemónicas, captando de esta manera la interacción permanente de estos sistemas con las diferentes lógicas de valorización y de división internacional del trabajo (Friedmann, 2005; McMichael, 2009; Otero, 2013).

Con este fin, el método de los regímenes alimentarios mira a las estructuras regidas “por reglas, de producción y consumo de alimentos a escala mundial” (Friedmann en McMichael, 2009, p. 142) y revela cómo tales estructuras se basan y reflejan la relación de poder entre Estados, capital y clases subalternas (campesinos, agricultores y trabajadores) en ciertos períodos estables, pero transitorios, de acumulación capitalista (McMichael, 2009). Se trata de un esfuerzo para evidenciar los patrones normativos que rigen la alimentación en el desarrollo capitalista, reglas que con Friedmann (2005) hay que reconocer como mucho más implícitas y, por lo tanto, menos obvias de las que presiden otras cuestiones, como el uso del dinero o de la guerra. Estas normas se tornan públicamente visibles y manifiestas únicamente con el surgimiento de conflictos tales que inducen una transición entre regímenes (Friedmann, 2005).

Es en estas etapas de transición del “viejo” al “nuevo” régimen que las normas preestablecidas ya no aparecen como “naturales” o inevitables y se abren espacios de visibilidad para eventuales propuestas innovadoras. De alguna forma, algo similar ocurre en la actual época de crisis global cuando ciertas ideas y propuestas alternativas sobre la cuestión agroalimentaria, planteadas por los movimientos sociales, acaban siendo cooptadas en agendas oficiales.

Harriet Friedmann y Philips McMichael identifican tres sucesivos regímenes alimentarios globales, caracterizados por otros tantos períodos de crisis y de transición. El primer régimen, denominado “diaspórico-colonial”, comprende el período desde 1870 hasta la década de 1930 y se caracteriza por la hegemonía del Imperio británico y por tener la colonia como forma de gobierno. El segundo, llamado “mercantil-industrial”, va desde la década de 1950 hasta aquella de 1960, bajo la hegemonía estadounidense, y se caracteriza por una marcada centralidad del Estado. El tercer régimen se denomina “corporativo” debido a la hegemonía de las corporaciones, que se va afirmando a partir de finales de la década de 1980.

En la actualidad, con este tercer régimen, la centralidad está en el mercado, bajo una configuración caracterizada por el control multipolar y monopólico ejercido por las corporaciones en cadenas productivas extremadamente alargadas (McMichael, 2009; 2013; Ploeg, 2009; Otero, 2013) y un modelo extractivista de agricultura (Gudynas, 2013; Svampa, 2019). Si inicialmente este régimen estaba regulado por la Organización Mundial del Comercio (OMC), sucesivamente los tratados de libre comercio (bilaterales y multipartes) se vuelven instrumentos cruciales, así como las convenciones y los estándares internacionales.

Durante su hegemonía, el capitalismo corporativo estadounidense ha “fabricado” clientes (Arrighi y Silver, [1999] 2001, p. 142) también dentro y gracias al sistema de la cooperación internacional, a través de los masivos programas de ayuda alimentaria y la exportación coercitiva del modelo de agricultura estadounidense. Los programas de ayuda alimentaria han operado como espacios para la venta de excedentes producidos por empresas estadounidenses, así como de alimentos a muy bajo costo para reducir los costes de los salarios y alentar procesos de industrialización en países estratégicos del “tercer mundo”, como Corea del Sur, India, Pakistán, Israel, Egipto, Colombia, etc. Por otro lado, a través de la denominada Revolución Verde, se le ha impuesto al mundo un paradigma de modernización agrícola basado en una agricultura industrial, monocultural y extractivista, que ha producido vastos mercados de semillas, agrotóxicos y maquinarias en beneficio de las empresas estadounidenses productoras de estos paquetes.

Tabla 1
Regímenes alimentarios y cooperación internacional

Régimen	Período	Hegemonía y gobierno	Cooperación Internacional	Empresas y Cooperación Internacional
Mercantil-industrial	Década de 1950 hasta la de 1960	Bajo la hegemonía estadounidense y caracterizado por la centralidad del Estado	<p>- Ayuda alimentaria como espacio para la venta de excedentes</p> <p>- Revolución Verde: exportación del modelo de agricultura de Estados Unidos</p>	<p>“FABRICAR CLIENTES”</p> <p>- Las empresas son entendidas como motor indirecto de desarrollo (= crecimiento económico)</p> <p>-El capitalismo corporativo estadounidense “fabrica” clientes (Arrighi y Silver, [1999] 2001, p. 142)</p> <p>también dentro y gracias al sistema de la cooperación internacional</p>
<p>Fase de transición entre regímenes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ajuste estructural agrícola. • Intensificación de las exportaciones agrícolas, antes de Estados Unidos y Unión Europea hacia el Sur del mundo y luego de los primeros dos en competencia con regiones agroexportadoras emergentes. • Tal intensificación conlleva un régimen alimentario multipolar. 				

Régimen	Período	Hegemonía y gobierno	Cooperación Internacional	Empresas y Cooperación Internacional
Corporativo	Desde finales de los ochenta en adelante	Bajo la hegemonía de las corporaciones Regulado antes por la OMC y luego progresivamente mediante tratados de libre comercio, protocolos, acuerdos y la "dictadura" de los estándares	Cadenas de valor --> redes horizontales de "concentración sin centralización" Responsabilidad Social Corporativa (RSC) Inclusive (bottom) capitalism/growth "Making markets work for the poor" (M4P) "Bottom billion capitalism" (BBC) "Inclusive business model" B2B linkages (Business to Business) Inclusión y sostenibilidad consagrados como espacios de business en la Agenda 2030 (Business 2030)	RELACIONES DEL VALOR ("encadenadas" vía la "deuda") Empresas proyectadas como actoras del desarrollo Predomina la agricultura a contrato para consolidar los <i>agrobusiness</i> Reestructuración de las relaciones entre pequeñas producciones y empresas empujada por las instituciones del desarrollo y las agendas de cooperación internacional El fundamento son las "relaciones de valor": las cadenas de valor y la exportación como horizonte obligatorio de modernización Deuda como "cadena"

Elementos de una nueva posible transición:

- Tensiones entre provisión local o global de alimentos
- Crisis ecológicas
- Universalización de las agroexportaciones: a los intercambios Norte-Sur se integran circuitos Sur-Sur, Sur-Norte y Este-Norte, con nuevos mecanismos de gobernanza (redes multiactores) y de acaparamiento de recursos (tierras, agua, semillas, etc.).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de: Friedmann (2005), McMichael (2009), Friedmann en McMichael (2018 a; b) y otros autores.

Durante la estructura hegemónica estadounidense (McMichael, 2009; 2013; 2018a), caracterizada por la integración vertical como forma predominante de la organización empresarial (Arrighi y Silver, [1999] 2001), el paradigma de la modernización agrícola se ha afirmado en las agendas de la cooperación internacional, imponiendo agresivas transformaciones en los sistemas productivos locales. Paulatinamente, desde el régimen estadounidense se ha ido transitando hacia un régimen alimentario multipolar (Tabla 1), como consecuencia de la intensificación de las exportaciones agrícolas, antes de Estados Unidos y de la Unión Europea hacia el sur del mundo y luego en competencia con regiones agroexportadoras emergentes.

A partir del siglo pasado, se ha ido consolidando un sistema alimentario integrado a nivel global que involucra y afecta todas las regiones del mundo; son protagonistas las corporaciones transnacionales que dominan la producción, el procesamiento, la distribución y la venta de productos agrícolas y alimentos. Se trata de firmas que operan en más de un país y en diferentes niveles de las cadenas de valor (Clapp y Fuchs, 2009). En palabras de Arrighi y Silver ([1999] 2001), en el régimen corporativo se experimentan procesos de aparente “suavización”, en los cuales se produce “concentración sin centralización” en el sistema de las organizaciones empresariales: las corporaciones ganan mayor autonomía de los Estados y, progresivamente, establecen formas organizativas basadas en redes caracterizadas por una mayor integración empresarial horizontal.

Se trata de un régimen corporativo establecido con las políticas de ajuste estructural agrícola que, detrás de los órdenes discursivos de la modernización agrícola y la seguridad alimentaria, han consolidado el modelo de los *agrobusiness*. Con el advenimiento del régimen corporativo, dentro de la arquitectura del desarrollo rural y de la cooperación internacional, el modelo de los *agrobusiness* ha sido empujado como el más moderno y eficaz, incluso promoviendo la articulación entre comerciantes de “alimento-mercancía” (las corporaciones) y pequeñas producciones (agriculturas familiares) bajo la modalidad de la agricultura a contrato y según la narrativa del mutuo beneficio: “las empresas líderes pueden reducir los riesgos de

la cadena de suministro, reducir los costos y aumentar el acceso a productos locales de calidad, mientras que las PYME obtienen acceso a nuevos mercados, financiamiento y habilidades, así como también generan importantes oportunidades de empleo e ingresos locales” (traducción propia de la autora; Mott, 2018, p. 1).

Se trata de una reestructuración ocurrida dentro del sistema de la cooperación internacional para el desarrollo rural, que ha implicado cambios significativos en las relaciones entre pequeñas producciones y empresas hacia el progresivo establecimiento de “relaciones de valor” en el marco de la consolidación de las cadenas de valor para la exportación. Estas últimas han sido representadas como horizonte obligatorio de modernización, hacia el cual canalizar recursos y esfuerzos. Así, el régimen corporativo se caracteriza por una progresiva universalización de las agroexportaciones: a los más tradicionales intercambios Norte-Sur se integran circuitos Sur-Sur, Sur-Norte y Este-Norte, con nuevos mecanismos de gobernanza (las redes multiactores) y renovadas dinámicas de acaparamiento de recursos (tierras, agua, semillas, etc.).

Esto implica que en el sistema de la cooperación internacional se abra el espacio para nuevas narrativas, que han ido desde la responsabilidad social empresarial para transitar con mayor ímpetu hacia formas de filantropocapitalismo o de capitalismo inclusivo hasta consagrar la inclusión y la sostenibilidad como espacios de *business* en la Agenda 2030. En su conjunto, estos procesos, como se detalla más adelante, implican la normalización e institucionalización de la agricultura a contrato a través del *inclusive business model*, naturalizado como panacea para rescatar la base de la pirámide rural, las agriculturas campesinas, en cadenas de valor preestablecidas.

Desde sus orígenes, el desarrollo ha sido entendido sobre todo como crecimiento económico; ocurre hasta hoy en día, a pesar de que el vocabulario se reformule, subsumiendo las críticas que el “proyecto del desarrollo” ha enfrentado, definiendo el crecimiento como inclusivo y sostenible. En los discursos oficiales sobre el desarrollo y la cooperación internacional, el concepto de “crecimiento inclusivo” se va afianzando y se diferencia del anterior “crecimiento propobres”,

siendo el primero más amplio del segundo, al pretender un crecimiento que beneficie toda la sociedad, incluyendo los pobres, y entendiendo que estos sectores deben participar activamente al crecimiento económico. Es decir, en el orden discursivo se plantea una “expansión de las oportunidades de participación” en el crecimiento, tanto en términos de articulación en los procesos productivos económicos, así como de poder para influir sobre sus orientaciones (Ranieri y Ramos, 2013).

Aparecen muchos términos como: Making markets work for the poor (M4P); Bottom billion capitalism (BBC); Inclusive business model o B2B linkages (Business to Business). Todos ellos comparten el interés de las empresas hacia la “base de la pirámide” (*Bottom of the pyramid*-BOP); es decir: mercados “inferiores”, típicos de los países emergentes. Dicho en otras palabras, se difunde la atracción hacia nuevas fronteras de valorización capitalista detrás de una retórica sobre la filantropía y el rol salvífico de las grandes corporaciones que se articulan a pequeños y medianos proveedores, en una supuesta dinámica *win-win*, es decir: de mutua ganancia. Baste pensar que la base de la pirámide (BOP) representa el 53 % de la población en la Asia emergente, el 57 % en América Latina y el 43 % de las economías APEC (Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico) (Asian Development Bank, 2018, p. 3). En este marco, se impone la idea del “*business* como agente de desarrollo”, es decir que las empresas “conscientemente buscan resultados que contribuyan a los objetivos internacionales del desarrollo” (Blowfield y Dolan, 2014, p. 22).

3. Orden del discurso: las empresas como protagonistas del desarrollo

En la actualidad, las empresas de ser representadas como “instrumento de desarrollo” pasan a ser “actoras del desarrollo” (Blowfield y Dolan, 2014). Es decir, tradicionalmente las empresas eran proyectadas como “vibrante sector privado extranjero y local” y producidas discursivamente como cruciales para el crecimiento económico (que debía conllevar desarrollo) en términos de inversiones, generación de empleo, pago de impuestos, prestación de servicios e impulso a las

exportaciones. Se trataba de resultados “indirectos” de la presencia empresarial en el desarrollo; es decir: se consideraba a las empresas como actoras “involuntariamente” productoras de desarrollo y por ende “instrumentos de desarrollo”.

Luego del criticismo, creciente a partir de finales de la década de 1980, sobre los impactos sociales y ambientales de las operaciones de las empresas, se consolida el enfoque de la responsabilidad social corporativa (RSC). Surgida durante la Guerra Fría, juntos con la idea del desarrollo y como mandato filantrópico y de responsabilidad de las corporaciones hacia la sociedad, desde la década de 1990 la responsabilidad social corporativa se va afirmando en el sistema de la cooperación internacional gracias a su definición dúplice, por una dimensión interna de gobierno de las multinacionales (en relación con los dos primeros pilares: los impactos sociales y ecológicos de sus operaciones) y otra externa (el tercer pilar) que atiene a la cooperación internacional y al aporte al desarrollo (Domínguez Martín, 2008; 2010).

En esa misma década, las empresas empiezan a ser consideradas oficialmente integrantes de la arquitectura de la cooperación internacional en los marcos normativos de los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (Domínguez Martín, 2010). Así, desde una primera fase “defensiva”, la responsabilidad social corporativa, a finales del siglo pasado, transita hacia una segunda ola “ofensiva”: desde *washing* (limpiar) a “lustrar” su propia imagen. Esto permite que, más recientemente, se afirme un orden del discurso “renovado” que proyecta las corporaciones como actoras, protagonistas, de “desarrollo intencionado”.

Así, las *ethical trade initiatives* (iniciativas “éticas”) llevadas dentro del mercado (vía responsabilidad social corporativa) han representado la antesala de la experimentación de mecanismos más complejos que se van afirmando bajo lemas “bonitos y filantrópicos” como *sustainability is business* o *value is value*. Un ejemplo, entre muchos otros, es aquello de Unilever, una de las multinacionales más grandes del

mundo, con su enfoque *value+values* al *business*.¹ La transición desde una responsabilidad social corporativa más tradicional hacia una más ofensiva requiere una amplia arquitectura global que incluye diferentes actores (celebridades, consumidores, fundaciones filantrópicas, especialistas en pobreza, etc.) y formas organizativas con “el objetivo de revitalizar el desarrollo a través de nuevos modelos de business, partenariados, modos de finanza y asistencia al desarrollo” (Blowfield y Dolan, 2014, p. 27). Bajo este enfoque, la pobreza opera como nueva frontera de acumulación que empuja a los “más pobres” del mundo hacia los mercados globales “a través de complejos mecanismos de inclusión financiera, consumo y empresariedad” (*ib.*).

4. Desde *Business As Usual* hacia *Business 2030*

En la narrativa de la Agenda 2030, las empresas tienen un rol central, siendo proyectadas como actoras del desarrollo y de la sostenibilidad, por ser capaces de trasladar nuevas ideas y oportunidades. De hecho, las empresas han participado activamente desde el diseño de la Agenda 2030, sentadas al lado de los líderes políticos y la sociedad civil: han sido 55 corporaciones sobre todo del sector extractivo (11), agroalimentario (5) y de las telecomunicaciones (4). De todas ellas, 26 se encuentran en Europa y 6 en Estados Unidos (Scheyvens *et al.*, 2016). Este protagonismo ha sido empujado por parte de las multinacionales y los organismos multilaterales, incluso bajo el recurrente eslogan de la mayor eficiencia de las empresas privadas en comparación con la acción pública. Algunos entusiastas hablan de Business 2030 (Riccaboni *et al.*, 2018; Riccaboni y Rinaldi, 2019), preconizando que las empresas puedan operar como una fuerza constructora de sostenibilidad en los contextos en los que buscan prosperar (gráfico 1).

1 <https://www.unilever.com/sustainable-living/overview/>

Gráfico 1

Del Business as usual al Business 2030



Fuente: Riccaboni *et al.* (2018).

En este marco, hay que rescatar algunos elementos cruciales para la reflexión. En primer lugar, los pobres dejan de ser tratados como “beneficiarios pasivos de ayuda y desarrollo” (*recipients*) y pasan a ser planteados definitivamente como “actores del mercado” (en calidad de consumidores, clientes, socios, emprendedores) que “deben asumir la responsabilidad de su propio desarrollo” (Blowfield y Dolan, 2014, p. 28). Es decir, los pobres se pueden rescatar a sí mismos si se alinean a la disciplina del mercado y con este fin deben volcar sus capacidades, habilidades, medios y redes sociales hacia las oportunidades brindadas por el mercado (Blowfield y Dolan, 2014, p. 32).

Sin embargo, en el orden discursivo, la pobreza deja de ser “responsabilidad de los pobres”, “vergüenza de las empresas” o “falencia del mercado”, sino se afirma la idea de que si las empresas se comprometen y se activan es posible enfrentar las falencias del mercado que son productoras de pobreza (Blowfield y Dolan, 2014, p. 32).

Ahora bien, algunos autores interpretan este enfoque de inclusión como “populismo neoliberal” (Roy, 2010) que detrás del anuncio de la generación de oportunidades amplía las fronteras de acumulación por desposesión (Harvey, 2003).

El segundo elemento que sobresale es una nueva forma de gobernanza bajo la modalidad de *Partnership Multistakeholder* (redes multiactoriales): para que el dispositivo “inclusivo” opere se necesitan otros actores juntos con las empresas, cada uno con su rol puntual. Instituciones de investigación, Estado y “profesionales del desarrollo” deben articularse en red con las empresas para que estas últimas puedan operar como productoras y protagonistas del desarrollo.

Al celebrar el rol de las empresas para alcanzar la Agenda 2030, el orden discursivo insiste en los aportes que pueden brindar en términos de innovación tecnológica (ICT), organizativa y social transfiriendo “oportunidades y soluciones”. Al mismo tiempo, el involucramiento de las empresas en los desafíos hacia el 2030 es presentado como paso ineludible para garantizar la sobrevivencia (reproducción) de las corporaciones, al resaltar las grandes oportunidades representadas por nuevas fronteras ligadas a las “innovaciones” y a los “mercados emergentes”. Por lo que apostar a los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) implica generar ganancias y empleo y, en este sentido, las corporaciones que actúen por primeras se encontrarán mejor posicionadas en la contienda (Gosh y Rajan, 2019).

La apuesta promovida se enfoca hacia una “innovación basada en la co-creación, colaboración y *partnership* entre múltiples actores” que tiene el objetivo de crear “impacto positivo neto (y no solo meramente reducir el daño) a través de innovaciones tecnológicas (nuevos productos, procesos y servicios) y organizacionales (nuevos modelos de negocios)” (Riccaboni y Rinaldi, 2019). Bajo este enfoque, las mencionadas innovaciones en la oferta de productos y servicios, así como en los modelos organizacionales empresariales, se enfocan hacia un impacto positivo “sobre el entero sistema socio-económico”; es decir: apuestan en producir innovación social, además que tecnológica y organizacional. Sin embargo, para que estas transformaciones sean viables se plantea que las corporaciones miren más allá de

sus confines y construyan redes con otros actores como ONG, gobiernos y centros de investigación (Riccaboni y Rinaldi, 2019, p. 7).

En estas redes, que definiremos con Arrighi y Silver ([1999] 2001) como “horizontales”, cada entidad tiene un rol preestablecido. La ciencia “facilita y legitima ciertos cursos de acción” (Blowfield y Dolan, 2014, p. 31) para la imposición de remedios (mercantiles) a dilemas propios del desarrollo. Por ejemplo, es el caso de los centros académicos que producen estudios para demostrar la eficacia de ciertos paquetes productivos ligados a patentes y circuitos comerciales específicos. Por su lado, los Estados deben crear “ambientes” favorables a la inversión privada, con marcos normativos y fiscales que le abran el camino. Finalmente, los “profesionales del desarrollo” (ONG, agencias y programas multilaterales) sirven, por un lado, a dar legitimidad en términos de ecocompatibilidad (*greenwashing*) y de lucha a la pobreza (*poorwashing*). Por otro lado, las ONG que se articulan a este tipo de programas brindan el acervo de experiencias, conocimientos y redes necesarios para volver los pobres “conocidos y comprensibles para las corporaciones” (Blowfield y Dolan, 2014, p. 31), además de controlables.

En general, las grandes corporaciones se identifican como más aptas para estas redes multiactoriales, ya que disponen de mayores recursos financieros e institucionales para desarrollar procesos de este tipo y volverse *Smart Chain Leaders*, es decir, Empresas Anclas Smart que “puedan guiar los actores de las cadenas hacia una visión sostenible” bajo una “perspectiva de estrategia *win-win*” (Riccaboni y Rinaldi, 2019, p. 9). En esta lógica, las *Food Value Chains* (cadenas de valor alimentarias) operan como ámbitos paradigmáticos por involucrar numerosos actores “de la granja al tenedor”: productores, proveedores, procesadores de alimentos, instituciones de investigación, intermediarios, transportistas, distribuidores (mayoristas y minoristas) y consumidores (Riccaboni y Rinaldi, 2019, p.9) (Tabla 2).

Tabla 2
Business 2030, redes multiactores y cadenas de valor alimentarias

BUSINESS 2030 Innovaciones tecnológicas (nuevos productos, procesos y servicios) y organizacionales (nuevos modelos de negocios) enfocadas a impactar positivamente sobre el sistema socio-económico (innovación social)				
REDES MULTIACTORIALES (Multi-stakeholder partnerships, APP)				
Roles				
Empresas	Base de la pirámide	Centros de investigación	Estados	ONG y fundaciones
Smart Chain Leaders Ofertar bienes y servicios de calidad e innovaciones adecuadas: semillas, insumos y tecnología de información y comunicación que modernicen la agricultura en lo que el Estado no pudo	Agriculturas familiares Proveedores de materia prima, servicios y mano de obra	Investigación Producir saber y legitimidad para la imposición de remedios (mercantiles) a dilemas del desarrollo	Ambientes favorables Generar legislaciones (tierras, semillas, barreras), fiscalidad, infraestructura, etc. que faciliten la inversión privada	Presencia en terreno Producir legitimidad e intermediación
Una gobernanza multipolar compleja que recurre a un entramado de: <ul style="list-style-type: none"> • reglas • técnicas • y códigos de conducta • operativizados a través de: <ul style="list-style-type: none"> • agencias de desarrollo • asociaciones público-privado • acuerdos bilaterales para el acceso a la tierra • protocolos climáticos • sistemas de certificación (<i>fair</i>, eco, respeto de derechos trabajadores, etc.) • y derechos de propiedad intelectual. 				

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de: Scheyvens *et al.* (2016); Clapp (2017); McNamara (2017); McMichael (2018 a; b); Gosh y Rajan (2019); Riccaboni y Rinaldi (2019).

Esta óptica representa una genuina visión modernizadora agrícola, en la que es necesario superar limitaciones que ralentizan los

procesos de cambio en las cadenas de valor alimentarias; estos frenos se atribuyen a barreras culturales al cambio por parte de las corporaciones y, sobre todo, a la falta de habilidades empresariales y bajos niveles de educación y formación de los pequeños productores. En este marco, se plantea una compleja arquitectura de *multi-stakeholder governance* (alianzas multiactor) aplicada a las *food value chains* (cadenas de valor alimentarias) (Scheyvens *et al.*, 2016), en la que, en primer lugar, a las empresas se les asigna el mérito de aportar en crecimiento y tecnología y por ende el poder de liderar, incluso actuando como *smart chain leaders*, lideresas de cadenas de valor inteligentes. En segundo lugar, los Gobiernos deben generar *supportive environments*, es decir, ambientes y contextos favorables de apoyo, a través de marcos regulatorios, legales, facilitaciones fiscales e infraestructuras. Finalmente, los organismos multilaterales y las ONG deben brindar conocimientos, redes e intermediación.

En su conjunto, la gobernanza es multipolar y compleja y recurre a un denso entramado de normas, técnicas y códigos de conducta, operativizados a través de agencias de desarrollo, asociaciones público-privado (APA), acuerdos bilaterales para el acceso a la tierra, protocolos climáticos, sistemas de certificación (*fair*, eco, respeto de los derechos laborales, etc.) y derechos de propiedad intelectual. Finalmente, además de la reformulación del entendimiento de la pobreza y las transformaciones en las formas organizativas, un tercer elemento que despunta es el nexo entre liberalización del mercado y sostenibilidad e inclusión alimentaria.

Jennifer Clapp (2017) habla de una *trade-ification* (mercantilización) de las agendas de la sostenibilidad en las configuraciones y acuerdos de la gobernanza global alimentaria; por su parte, Spann (2017) encausa una alineación del concepto de agricultura sostenible en la Agenda 2030 a los intereses del *agrobusiness*. Algo parecido podría afirmarse también para el caso de las agendas de inclusión económica en una óptica de crecimiento económico. Es decir, se ha configurado un orden discursivo que normaliza el mercado global neoliberal no solo como mecanismo compatible sino como dispositivo necesario y estratégico para alcanzar la sostenibilidad y la inclusividad de los sistemas alimentarios.

A pesar de que las redes agroalimentarias alternativas se difundan de forma capilar en todo el mundo pretendiendo procesos radicales de reterritorialización y transición ecológica de los sistemas alimentarios, a nivel de gobernanza global se afirman agendas que promueven “la liberalización del mercado como una fuente clave de sostenibilidad” (Clapp, 2017, p. 336). En estas narrativas, mercado y sostenibilidad se apoyan mutuamente. Esta construcción discursiva se funda en algunas principales piezas.

En primer lugar, se aclama la necesidad de soluciones tecnológicas a retos ligados a la sostenibilidad; por ejemplo, recurriendo a la adopción de semillas genéticamente modificadas y optando por la intensificación tecnológica sostenible de la producción, ambas promovidas como estrategias incluso frente al cambio climático y al crecimiento demográfico previsto. Se trata, evidentemente, de un “ambientalismo liberalista” que se ha impuesto también a la cuestión agroalimentaria.

En segundo lugar, los alimentos son conceptualizados como cualquier otra mercancía a transar en el mercado neoliberal y el sector alimentario, como aquello ambiental, se consolida como una de las fronteras de acumulación de capital. Todavía, esta narrativa separa completamente las problemáticas identificadas (ej. Cambio Climático o desigualdad) del mercado, invisibilizando el nexo entre la agricultura industrial y la (re)producción de las cuestiones globales urgentes.

Ahora bien, los órdenes del discurso de estos programas recurren a unos fundamentos, que son, nuevamente, modernización y productivismo, a alcanzarse mediante una “intensificación sostenible”. Bajo este enfoque, es necesario que las agriculturas campesinas (representadas como subdesarrolladas y de subsistencia) avancen hacia un sistema moderno (encarnado en una agricultura industrial y empresarial, que es de precisión, digitalizada y de alta tecnología) completamente dependiente y articulado al mercado, entregado a las exportaciones; es decir, las agriculturas campesinas deben participar en un sistema agroalimentario que se vuelve siempre más “sin agricultores” y extravertido.

Una de las principales novedades es que si antes el protagonista y líder de los programas de la modernización agrícola era el Estado (motor de la modernización vía Revolución Verde) ahora es relevado por las corporaciones. Para que puedan cumplir con su objetivo de “modernización corporativa”, las empresas encuentran facilitaciones inéditas por parte de los Gobiernos locales en términos de leyes que permitan la privatización de las tierras (*land grabbing* o acaparamiento de tierras), procesos de revisión de leyes nacionales sobre semillas para facilitar la llegada de semillas “mejoradas” y reducciones fiscales y abatimiento de barreras (McKeon, 2014).

Los antecedentes de esta mercantilización de las agendas de sostenibilidad vienen de lejos, desde Río 1992, cuando hablando de sostenibilidad en agricultura se auspiciaba un sistema comercial global más abierto y libre de injustificadas barreras; sin embargo, el nexo entre liberalización del mercado y sostenibilidad alimentaria se ratifica y consolida en la Agenda global actual, la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (Giunta y Dávalos, 2020). En particular, el ODS 2 (Hambre Cero) asocia claramente la sostenibilidad de los sistemas alimentarios con lógicas propias del libre mercado y de la agricultura neoliberal, planteando el incremento de la productividad y que se eviten las restricciones en los mercados agrícolas globales. Mientras que el ODS 17 (Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible) resucita a la OMC para incrustar en su interior la liberalización de los mercados.

5. Cadenas de valor, negocios inclusivos y deuda como “cadenas”

El modelo de relacionamiento entre grandes empresas y base de la pirámide, promovido desde la década pasada, es aquello de los *inclusive business*. En estos “negocios inclusivos” existe, por un lado, la empresa “ancla” o líder, que controla la cadena de valor, y, por el otro lado, hay quién suministra, es decir, personas, grupos u organizaciones que se vinculan al proceso gobernado por la empresa “ancla” como proveedores de materias primas, bienes transformados o servicios. Estos modelos reproducen las asimétricas relaciones de poder existentes en los campos del mundo, ya que el control sobre la cadena de valor,

la capacidad de tomar decisiones a lo largo de los procesos de producción y de comercialización, así como la mayor acumulación de ganancias, se concentran en las empresas “anclas”.

De hecho, los sujetos o grupos que se articulan a estos negocios enfrentan el riesgo de permanecer atrapados en los eslabones más débiles de la cadena de valor, al no poder tomar decisiones sobre los procesos productivos que desarrollan, así como al ser empujados a procesos de severo endeudamiento para adquirir los paquetes productivos seleccionados por la empresa “ancla”. En estos procesos, la deuda opera como un dispositivo adicional de control de las empresas “anclas”, es decir una “cadena”. De esta manera, los “negocios inclusivos” en la agricultura llegan a operar como fronteras de subsunción, expropiación y explotación de la base de la pirámide social rural —las agriculturas familiares, indígenas y campesinas— a través de graves mecanismos de transferencia de riesgo y financiarización que tienen que ver con el ejercicio por parte de la empresa “ancla” del control sobre la tierra (de propiedad o arrendada por los pequeños productores proveedores) sin tener que comprarla o expropiarla.

Se trata de un proceso de institucionalización de la agricultura a contrato (*contract farming*) que “proletariza” las granjas campesinas mismas, expandiendo las posibilidades de las corporaciones para que continúen a acumular y competir (Giunta, 2017).² En este esquema, las empresas capitalistas tienen la oportunidad de ser aún más competitivas en los mercados nacionales y globales, ya no solo recurriendo a la reducción de los salarios, sino también a través de

2 En Ecuador, por ejemplo, el programa Proneri establece que los beneficiarios deben tener un ingreso neto mensual de menos de 520 dólares; las empresas, por otro lado, deben demostrar una actividad comercial de más de cinco años y una facturación anual superior a 1 millón de dólares. Entre los principales productos involucrados, el programa incluye cacao, café, caña de azúcar, leche, quinua, verduras y carne. Entre las empresas involucradas hay algunas muy grandes, como la Nestlé, Energy&Palma, Floralpes, Nintangá, Agroparaiso, Transmar, Triairi, Ecuavegetal Agroficial y Palmeras del Ecuador. A través de iniciativas como el Programa de Negocios Rurales Inclusivos, se ubican los productores de “bajos ingresos” en los anillos más bajos de las cadenas de valor controladas por la agroindustria y las grandes cadenas de distribución de alimentos, a pesar que se presente al modelo como *win-win*. Véase: El código de la producción y los negocios inclusivos de la Cámara de Industrias y Comercio Ecuatoriano-Alemana (Disponible en: ecuador.ahk.de/fileadmin/ahk_ecuador/news_bilder/Clipping/Noviembre/1519_Noviembre/Pro056.pdf)

la transferencia progresiva de las mayores cargas y de los principales riesgos a las unidades de producción de la agricultura familiar.

Estas últimas, además de asumir tanto los costos para reproducir su propia mano de obra así como todos los riesgos de pérdidas debidas a fenómenos climáticos adversos, plagas o bajos rendimientos, ponen a disposición sus tierras para procesos productivos que no controlan y que acaban centralizando las mayores ganancias en los anillos de la cadena de valor que no les son accesibles. Como resultado, las agriculturas familiares permanecen ancladas en la base de estas pirámides productivas, no solo a través de los compromisos de suministro sino también por medio del endeudamiento.

Sin embargo, como bien lo señala McMichael (2018b), la pérdida (materializada en autonomía, riesgos y valor) se reformula como ganancia “modernizante”: articularse a las cadenas de valor controladas por grandes corporaciones, como Nestlé o Unilever, es proyectado a través de las narrativas oficiales del desarrollo como un salto hacia la modernidad y una mayor prosperidad.

6. Fundaciones filantropocapitalistas y agendas de desarrollo agrícola

Luego de las crisis alimentarias y financieras desatadas a finales de la primera década de este siglo, se ha consolidado el rol de las fundaciones filantropocapitalistas en las agendas de desarrollo agrícola. Por ejemplo, la Fundación Melinda and Bill Gates realizó en el 2006 su primera donación en este sector y para el 2009 había llegado a invertir 1,4 mil millones, un importe que superaba al presupuesto de la FAO para el bienio 2010-2011 (McKeon, 2014). En su página web, esta fundación filantropocapitalista afirma que su principal focus es hacia “cuatro objetivos estratégicos que ayudan a impulsar la transformación agrícola y que garantizan que esta transformación sea inclusiva” (traducción propia de la autora; Gates Foundation, 2020); tales objetivos se refieren al incremento de la productividad agrícola para los pequeños agricultores además de la mejora de sus ingresos, su seguridad alimentaria y del empoderamiento de las mujeres en agricultura. El primer objetivo es presentado como crucial

para alcanzar todos los otros y su apuesta sería una “transformación agrícola inclusiva” gracias al crecimiento económico basado en un incremento de la productividad de las pequeñas producciones. Bajo este enfoque, el “desencadenante clave” para el desarrollo de las economías agrarias más pobres consiste en el compromiso de los Gobiernos para “crear un entorno político propicio e invertir recursos públicos en la modernización del sector rural” (*ib.*).

El Estado, entonces, debe generar un ambiente que favorezca la modernización de las agriculturas familiares de manera que hagan el salto de “la subsistencia” a ser “empresas agrícolas” orientadas hacia el mercado y respaldadas por un sector privado siempre más presente en el campo (*ib.*). En esta línea, la Fundación Melinda and Bill Gates ha participado activamente en la definición del ODS2 (Hambre Cero), incluso trabajando de la mano de los técnicos de la FAO para definir sus públicos objetivos e indicadores (McKeon, 2014). Hay numerosos ejemplos como este.

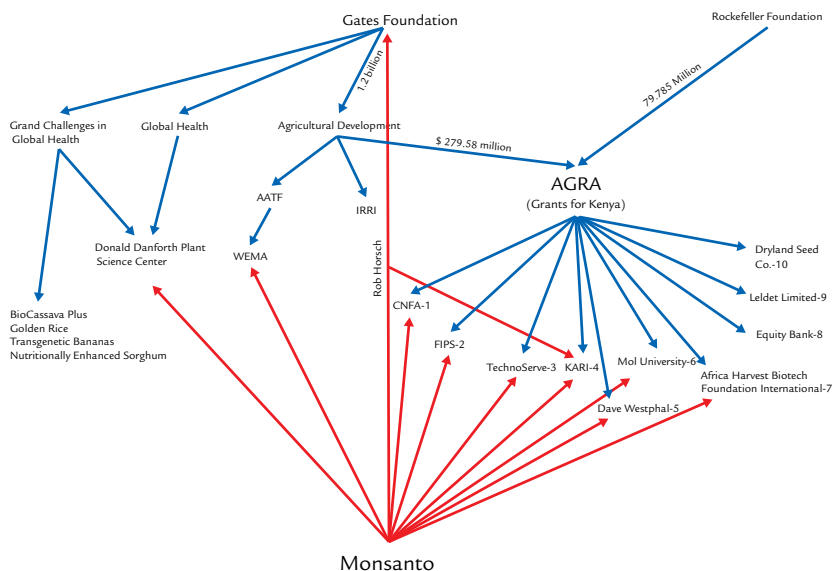
- La Yara Foundation, fundación del coloso noruega de los fertilizantes, ha sido la primera en apoyar la “Alianza para la Revolución Verde Africana” (AGRA) en Nigeria³ y luego también la denominada “Nueva Alianza”.
- También, resulta paradigmática la institucionalidad involucrada en la “Alianza para la Revolución Verde Africana” (AGRA) en Kenia, que vede involucradas a la Monsanto y la Gates Foundation (McKeon, 2014, p. 6) (gráfico 2).

Por otro lado, en el marco de *Feed the Future* (Alimenta el futuro, programa oficial de Estados Unidos), la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid, por su sigla en inglés) trabaja con la Fundación de Syngenta para realizar un “estado del arte” de las variedades de semillas de pequeños productores africanos, para luego poder impulsar un acceso seguro a variedades de “alta calidad” con el objetivo de “superar la brecha entre los laboratorios que desarrollan variedades de semillas de vanguardia y agricultores remotos y comunidades tan desesperados por una cosecha de alto rendimiento” (Saldinger, 2017, p. 1).

3 Véase <https://agra.org/>

Gráfico 2

Fundaciones filantropocapitalistas y modernización agrícola corporativa



Fuente: McKeon (2014, p. 6)

En los años pasados, programas como la Nueva alianza para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición —lanzada en el 2012 por el G8, involucrando más de cien corporaciones y la UE— o también *Grow Africa*⁴ que apunta a facilitar la participación privada, han sido contruidos alrededor del modelo de gobernanza multiactorial que hemos analizado: megainiciativas de partenariado público-privado llevadas adelante bajo el espejismo de un “capitalismo iluminado” gracias a un enfoque *win-win* de mutua ganancia (Patel *et al.*, 2015); al respecto, hay que recalcar que estos programas implican compromisos firmes de los Gobiernos locales para reformar los sistemas agroalimentarios nacionales que naturalizan el estilo corporativo de hacer agricultura (McKeon, 2014).

4 Véase <https://www.growafrica.com/>

7. Conclusiones

Paradójicamente, a través de estrategias declamadas como incluyentes y ejecutadas en el marco de agendas oficiales de cooperación internacional, se institucionalizan y normalizan mecanismos de periferización y (re)colocación en los márgenes del sur rural global. Es el caso de los negocios inclusivos que no son otra cosa que una institucionalización de la tradicional agricultura a contrato; este modelo “inclusivo” se produce discursivamente como panacea en contra de la extrema pobreza rural, para redimir la base de la pirámide rural articulándola en cadenas de valor preestablecidas que garanticen salidas al mercado; sin embargo, bajo esta modalidad se generan severos procesos de endeudamiento y pérdidas en autonomía y ganancias por las agriculturas familiares así como se las obliga a asumir los mayores riesgos de los ciclos productivos.

Los negocios inclusivos reproducen relaciones de poder asimétricas concentrando, dentro de las cadenas productivas, el control y la acumulación de valor en las grandes empresas. El esquema es aquello del libre mercado garante del desarrollo (discursivamente producido en términos de crecimiento inclusivo y sostenible); las protagonistas son las empresas que compiten “libremente”, organizadas en redes (*smart food chains*) que concentran pero no centralizan el poder (y el valor) (*multi-stakeholder partnerships*), expoliando las bases de las pirámides rurales (las agriculturas familiares campesinas), congeladas como proveedoras de materia prima y mano de obra a bajo costo en una división internacional del trabajo ordenada bajo la lógica de la dependencia.

De hecho, este orden global impone a los países y territorios receptores de cooperación internacional alinearse a esquemas de extravención: volcarse a la exportación de materias exóticas y volverse importadores de otras materias primas, patentes, tecnología, semillas, insumos, maquinarias, servicios y bienes transformados. En este cuadro, las agriculturas familiares campesinas siguen siendo representadas como vestigio del pasado, del cual hay que rescatarse: el progreso está en articularse al mercado, no importa si pagando patentes, perdiendo autonomía y control sobre las producciones, volcándose al endeudamiento y asumiendo todos los riesgos de los ciclos productivos.

En este marco, no es irrelevante cómo el nexo entre liberalización del mercado y sostenibilidad alimentaria se ratifique y consolide en la Agenda global 2030, dado el papel asignado a las grandes empresas como actoras principales del desarrollo sostenible y la persistencia de un enfoque productivista propio del régimen alimentario corporativo y del proyecto de desarrollo neoliberal. Una vez más, se afirma la lógica del “desarrollo como crecimiento económico” y se pretende resolver los desafíos de la sostenibilidad exclusivamente a través de la intensificación tecnológica.

8. Referencias bibliográficas

- Arrighi, G., y Piselli, F. (1987). Capitalist Development in Hostile Environments: Feuds, Class Struggles, and Migrations in a Peripheral Region of Southern Italy. *Review (Fernand Braudel Center)*, 10 (4), pp. 649-751.
- Arrighi, G., y Silver, B.J. (Eds.) ([1999] 2001). *Caos y orden en el sistema mundo moderno*, Madrid: Akal.
- Asian Development Bank (2018). *Inclusive business in the Asia-Pacific Economic Cooperation*. Manila: Asian Development Bank.
- Banks, G., Scheyvens, R., McLennan, S., y Bebbington, A. (2016). Conceptualising Corporate Community Development. *Third World Quarterly*, 37(2), pp. 245-63.
- Blowfield, M., y Dolan, C.S. (2014). Business as a development agent: evidence of possibility and improbability. *Third World Quarterly*, 35 (1), pp. 22-42. DOI:10.1080/01436597.2013.868982
- Cabral, L., Favareto, A., Mukwereza, L., y Amanor, K. (2016). Brazil’s agricultural politics in Africa: More food international and the disputed meanings of “family farming” . *World Development*, 81, pp. 47-60.
- Chamberlain, W. O., y Anseeuw, W. (2017). Contract Farming as Part of a Multi-Instrument Inclusive Business Structure: A Theoretical Analysis. *Agrekon*, 56(2), pp. 158-172.
- Clapp, J. (2017). The trade-ification of the food sustainability agenda. *The Journal of Peasant Studies*, 44(2), pp. 335-353. DOI: 10.1080/03066150.2016.1250077

- Clapp, J., y Fuchs, D. (Eds) (2009). *Corporate Power in Global Agrifood Governance*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Domínguez, R. (2008). La Responsabilidad Social Global Empresarial (RS-GE): el sector privado y la lucha contra la pobreza. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 76, pp. 59-93.
- _____ (2010). Tomando en serio al sector privado empresarial como actor de la Ayuda: la responsabilidad social corporativa para el desarrollo. En A. Guerra, J. F. Tezanos y S. Tezanos (Eds.), *La lucha contra el hambre y la pobreza* (pp. 265-297). Madrid: Fundación Sistema.
- Friedmann, H. (2005). From Colonialism to Green Capitalism: Social Movements and Emergence of Food Regimes. *New Directions in the Sociology of Global Development*, 11, pp. 227-264.
- Gates Foundation (2020). *What We Do- Agricultural Development Strategy Overview*, Página Web. Recuperado de <https://www.gatesfoundation.org/what-we-do/global-growth-and-opportunity/agricultural-development#:~:text=We%20focus%20on%20four%20strategic,nutritious%20diet%20year%2Dround%3B%20and>
- Giunta, I. (2017). *Agricultura contadina in Ecuador tra discorsi sulla sovranità alimentare e politiche di modernizzazione capitalista*. Ponencia presentada en la Conferencia Internacional “Sviluppo capitalista in ambienti ostili”, Cosenza Unical, 6, 7 y 8 de junio de 2017.
- Giunta, I., y Dávalos, J. (2020). Crecimiento económico inclusivo en la Agenda 2030: un análisis crítico desde la perspectiva de la soberanía alimentaria y los derechos de la naturaleza. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 9 (1), pp. 146-176.
- Ghosh, S., y Rajan, J. (2019). The business case for SDGs: an analysis of inclusive business models in emerging economies. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, 26(4), pp. 344-353. DOI: 10.1080/13504509.2019.1591539.
- Gudynas, A. (2013). Extracciones, extractivismos y extrahecciones. Un marco conceptual sobre la apropiación de recursos naturales. *Observatorio del Desarrollo*, 18. Recuperado de <http://ambiental.net/wp-content/uploads/2015/12/GudynasApropiacionExtractivismoExtraheccionesOdeD2013.pdf>
- Harvey, D. (2003). *El nuevo imperialismo*. Madrid: Akal.

- Karnani, A. (2006). The Mirage of Marketing to the Bottom of the Pyramid. *William Davidson Institute Working Paper Number 835*, The William Davidson Institute at The University of Michigan.
- Klingebiel, S., Mahn, T., y Negre, M. (2016). *Fragmented development cooperation in the age of the 2030 Agenda*. German Development Institute/ Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).
- Mawdsley, E. (2018). The 'Southernisation' of development?. *Asia Pacific Viewpoint*, 59 (2), pp. 173-185. doi:10.1111/apv.12192
- McKeon, N. (2014). *The New Alliance for Food Security and Nutrition: a coup for corporate capital?*. TNI Agrarian Justice Program, Policy Paper, Amsterdam: TNI.
- _____ (2017). Are Equity and Sustainability a Likely Outcome When Foxes and Chickens Share the Same Coop? Critiquing the Concept of Multistakeholder Governance of Food Security. *Globalizations*, 14(3), pp. 379-398.
- McMichael, P. (2009). A food regime genealogy. *Journal of Peasant Studies*, 36(1), pp. 139-169. DOI: 10.1080/03066150902820354
- _____ (2013). Value-chain Agriculture and Debt Relations: contradictory outcomes. *Third World Quarterly*, 34(4), pp. 671-690. DOI: 10.1080/01436597.2013.786290
- _____ (2018a). *Regimi alimentari e questioni agrarie*. Milán: Rosenberg & Sellier.
- _____ (2018b). L'analisi dei food regimes. *Meridiana*, 93, pp. 27-50.
- McNamara, P., Moore, A., y Alvarez Mingote, C. (16/10/2017). PPPs in agriculture, an opportunity for improved extension and advisory service. *Devex*. Recuperado de <https://www.devex.com>.
- Mott, W. P. (27/6/2018). How to build successful B2B linkages in the agriculture sector. *Devex*. Recuperado de <https://www.devex.com>.
- Otero, G. (2013). El régimen alimentario neoliberal y su crisis: Estado, agroempresas multinacionales y biotecnología. *Antipod. Rev. Antropol. Arqueol.* 17, pp. 49-78.
- Patel, R., Bezner Kerr, R., Shumba, L., y Dakishoni, L. (2015). Cook, eat, man, woman: understanding the New Alliance for Food Security and Nutrition, nutritionism and its alternatives from Malawi. *Journal of Peasant Studies*, 42(1), pp. 21-44. DOI: 10.1080/03066150.2014.971767

- Ploeg, J.D. van der (2009). *I nuovi contadini*. Roma: Donzelli Editore.
- Ramdorai, A., y Herstatt, C. (2015). Chapter 2. Bottom of the Pyramid Concept: Taking Stock. En A. Ramdorai *et al.*, *Frugal innovation in Healthcare* (pp. 7-25). Cham: India Studies in Business and Economics, Springer.
- Ranieri, R., y Ramos, R.A. (2013). After all, what is inclusive growth?. *One pager*, n.188, International Policy Centre for Inclusive Growth.
- Riccaboni, A., y Rinaldi, L. (2019). *From Business as Usual to Business 2030: Why and How*. Siena: Dipartimento di studi aziendali e giuridici-Università di Siena.
- Riccaboni, A., Frigo, M. L., Hickey, L., Pavlovic, A., y Busco, C. (2018). Toward business 2030. *STRATEGIC FINANCE*, pp. 26-35. ISSN 1524-833X.
- Roy, A. (2010). *Poverty Capital: Microfinance and the Making of Development*, London: Routledge.
- Saldinger, A. (20/10/2017). USAID chief outlines vision for agriculture, food security. *Devex*. Recuperado de <https://www.devex.com>.
- Scheyvens, R., Banks, G., y Hughes, E. (2016). The Private Sector and the SDGs: The Need to Move Beyond 'Business as Usual. *Sustainable Development*, 24, pp. 371-382.
- Scoones, I., Amanorb, K., Favareto, A., y Qie, G. (2016): A New Politics of Development Cooperation? Chinese and Brazilian Engagements in African Agriculture. *World Development*, 81, pp. 1-12.
- Spann, M. (2017). Politics of Poverty: The Post-2015 Sustainable Development Goals and the Business of Agriculture. *Globalizations*, 14(3), pp. 360-378.
- Svampa, M. (2019). *Neo-extractivism in Latin America Socio-environmental Conflicts, the Territorial Turn, and New Political Narratives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- United Nations Global Compact (2018). *Progress Report 2018*. Recuperado de <https://www.unglobalcompact.org/library/5637>

Gobernanza mundial de la agricultura y el desarrollo rural

Mauro Conti

1. Introducción

ESTE ESTUDIO RELACIONA la Teoría del Sistema Mundial de Arrighi, aplicada a la agricultura a través del trabajo de Giovanni Arrighi (1994, 1999, 2007) y Jason Moore (2008, 2009, 2010a, 2010b, 2010c), y la elaboración teórica de los estudios agrarios críticos Internacionales, para definir un marco idóneo para analizar la actual fase de financiarización de la economía, caracterizada por una clara orientación neoliberal. En particular, el estudio analiza la gobernanza global de la agricultura, que en la década de 1990 se redefinió como un espacio de disputa entre paradigmas regulatorios opuestos para la conceptualización de políticas agrícolas: por un lado, los derechos colectivos a los recursos para las comunidades locales del Convenio sobre la Diversidad Biológica, y por el otro lado los derechos de propiedad intelectual de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Esta dinámica de tensión entre diferentes paradigmas se analiza a través del surgimiento de Movimientos Agrarios Transnacionales (TAM, por su sigla en inglés) por la soberanía alimentaria que, durante la década de 1990, se han posicionado en el espacio de las Naciones Unidas para contrarrestar las políticas neoliberales en agricultura llevadas a cabo a través de la creación de la OMC (desde el acuerdo de la Ronda Uruguay de 1986 hasta Marrakech de 1994).

El surgimiento de nuevos TAM que reclaman la soberanía alimentaria está relacionado con las políticas neoliberales en la agricultura y más específicamente con la clásica cuestión agraria de la penetración del capital en el campo, incompleta justamente a raíz del surgimiento de los propios TAM que se configuran como una agencia para

defender a los pequeños agricultores (Edelman y Borrás, 2016). Los abordajes de Arrighi y Moore son útiles para analizar el proceso de financiarización desde una perspectiva global, considerando de forma conjunta los ciclos capitalistas de acumulación, el cambio de política que dio paso a los TAM en la década de 1980, y el papel desempeñado por las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la OMC y el Banco Mundial (BM) en la fase actual del capitalismo.

Un punto crucial, en esta perspectiva, es el papel desempeñado por las organizaciones empresariales y sus revoluciones organizativas, que es central en el análisis de Arrighi, para quien cualquier expansión material de la economía mundial se basaba en una estructura organizativa específica. Y el debilitamiento de la estructura organizativa empresarial es generado por la propia expansión, que reduce el espacio económico para altos rendimientos y promueve la innovación hacia una nueva modalidad organizativa. A su vez, en la fase de financiarización, las innovaciones organizativas en los negocios preparan la nueva fase de expansión material.

Jason Moore incluye en el modelo de Arrighi a la agricultura, ya que son las innovaciones y revoluciones agrícolas las que permiten reducir el costo de los alimentos (y los salarios) para reiniciar la expansión material de la economía. Moore redefine los ciclos de acumulación en términos de la posibilidad de extraer un excedente (*surplus*) ecológico como resultado de una mezcla de producción capitalizada —a través, por ejemplo, de la mecanización agrícola— y de la apropiación de la naturaleza, por ejemplo, mediante la apropiación de la producción geológica de la naturaleza —agua y petróleo— en la agricultura intensiva en energía. En este sentido, Moore define la relación alimentos-trabajo como la principal relación del desarrollo capitalista, ya que el precio de los alimentos determina el valor de la mano de obra y la capacidad del capital para extraer plusvalía. En este sentido, la crisis neoliberal es incapaz de producir el excedente ecológico relativo a ciclos anteriores de acumulación, fruto de innovaciones agrícolas como la Revolución Verde, que han permitido un gran salto adelante en los rendimientos.

El neoliberalismo esperaba una nueva era de alimentos de bajo costo con la revolución biotecnológica y la ola de nuevos cercamientos de tierras (*enclosures*), pero los Organismos Genéticamente Modificados (OGM) no han dado ningún salto real en los rendimientos de la producción agrícola, ni siquiera han podido mantener los rendimientos de la Revolución Verde. Bajo estas premisas, la condición para generar un nuevo ciclo de acumulación sería ampliar el área de producción e intercambio de bienes, incluyendo en el ciclo capitalista una parte de la naturaleza que aún no está subsumida por el capital.

2. Un espacio dicotómico en la gobernanza mundial de la agricultura

El fin de Bretton Woods originó un nuevo marco económico neoliberal de austeridad, que se concretó en programas de ajuste estructural económico, acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales, auspiciados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, así como las negociaciones del GATT de la Ronda Uruguay que culminaron en 1995 con la formación de la Organización Mundial del Comercio. Este proceso creó un nuevo espacio para lo que se llama gobernanza global, con la triple presión de los poderes reguladores de los Estados nacionales (Edelman y Borrás, 2016), también denominada gobernanza no territorial (Coleman y Wayland, 2006), que trasciende el concepto de territorio tal y como lo han construido hasta ahora los Estados nacionales, y tiene que ver con las relaciones entre diferentes actores sociales, Estados nacionales y organizaciones internacionales, que van más allá de límites territoriales específicos.

A partir de la década de 1980, el neoliberalismo ha presionado a los Estados-nación de tres maneras: (1) “desde abajo”, a través de un amplio impulso a la descentralización política y fiscal y a la desconcentración administrativa; (2) “desde el lado”, a través de una amplia privatización de las estructuras y responsabilidades de gobierno; y (3) “desde arriba”, a través de la globalización y la cesión parcial de importantes poderes estatales a las instituciones internacionales intergubernamentales y financieras (traducción propia del autor; Edelman y Borrás, 2016, p.13).

En este sentido, la gobernanza puede ser vista como una serie de instancias diversas de toma de decisiones políticas, caracterizadas por una falta de coherencia y consistencia, que generan resultados políticos, en términos de acciones concretas y en distintos lugares, no necesariamente coordinados, sino que pueden incluso ser contradictorios entre sí. Así pues, la triple presión de los poderes estatales nacionales se ejerce en un espacio político fragmentado y desordenado, compuesto por una mezcla de estructuras formales e informales, en las que las jerarquías son penetrables: las fronteras y los límites para la formulación de políticas son variables y porosos y se están creando y recreando en respuesta a los procesos de globalización y a la evolución de las políticas. En los espacios transnacionales, los Estados “actúan” junto a una serie de actores no estatales. En estos espacios, sin embargo, se pierde el nexo simétrico y la congruencia entre los responsables de la toma de decisiones y los ciudadanos, que son característicos de la “gobernanza territorial”, aunque algunos analistas sugieren que la sociedad civil mundial puede suplir a esta pérdida creando vínculos directos entre la formulación de políticas mundiales y los ciudadanos.

Hasta la década de 1970, las políticas agrícolas eran discutidas entre los distintos ministerios nacionales, las organizaciones globales no estaban involucradas; ni siquiera los países desarrollados asistían a las reuniones de la OCDE. Así que las relaciones a escala transnacional eran casi episódicas. A fin de dejar la toma de decisiones a nivel de los mercados internos, el GATT había reservado algunas excepciones para la salud y la seguridad, como por ejemplo las restricciones cuantitativas a las importaciones de productos agrícolas, permitiendo los programas nacionales de control de la oferta y las subvenciones a la exportación de productos primarios.

El Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay (URAA) sustituyó las barreras no arancelarias por un tipo arancelario consolidado y las subvenciones a la exportación se limitaron en el gasto y en la cantidad por producto. En general, la URAA alineó más la regulación de los mercados agrícolas con los demás productos, pero no logró reducir las barreras arancelarias y liberalizar los mercados, ya que el nivel promedio de los aranceles agrícolas seguía siendo del 61 %; las políticas nacionales tuvieron que hacer poco para ajustarse a las

normas de la URAA (Coleman *et al.*, 2004), incluso si aceptamos la tesis de que la Ronda Uruguay representó —de forma no declarada— una negociación global sobre políticas nacionales.

En el sector agrícola, el neoliberalismo significó una fuerte reducción de los aranceles y un aumento de las importaciones de alimentos básicos baratos, recortes en los subsidios directos e indirectos a los productores, excepto en unos pocos países desarrollados a los que se concedieron flexibilidades excepcionales (especialmente la Unión Europea y Estados Unidos), junto a la racionalización de las regulaciones sanitarias y fitosanitarias que podrían constituir barreras no arancelarias al comercio (Edelman y Borrás, 2016, p. 30).

El surgimiento de TAM para la soberanía alimentaria en la década de 1990 se reconoce generalmente como una reacción de oposición a las negociaciones en seno al GATT y, en particular, a la Ronda Uruguay, que condujo al nacimiento de la OMC, en el marco de una creciente importancia de las instituciones de gobernanza mundial, incluidas las Naciones Unidas, acompañada por la compresión de la soberanía de los Estados-nación bajo la fase de financiarización neoliberal. Así pues, el espacio político transnacional emergente en la agricultura formaba parte de un momento neoliberal más amplio generado por el cambio de modo de acumulación de capital, que pasó del materialismo a la expansión financiera.

La agricultura, que fue una de las políticas centrales para la construcción del Estado, se convirtió en una actividad económica entre otras: la seguridad alimentaria nacional y la agricultura familiar se ven desafiadas por el nuevo contexto basado en el comercio global, en el que se definen los marcos normativos y de políticas sobre agricultura. El modo de gobierno anterior estaba arraigado en el Estado nacional, siendo la autosuficiencia nacional en alimentos la base de la seguridad nacional, con muchos agricultores creando una gran cantidad de propietarios de tierras conservadores incrustados en el edificio estatal nacional (Coleman *et al.*, 2004). El cambio de la gobernanza de escala nacional a global, en la que el sector empresarial ya estaba organizado e impulsó un modelo de producción agrícola intensivo en capital y tecnología, originó la reacción de las organizaciones campesinas nacionales y locales que se organizaron como

movimientos agrarios transnacionales, siendo profundamente afectadas por estos procesos.

El retiro por parte del Estado de su apoyo a la agricultura coincidió con la creciente presión sobre el control de los recursos naturales a través de la privatización, afectando a la parte más vulnerable de las comunidades rurales y a las que trabajan con procesos ecológicos más que con un modelo de producción intensivo en capital/tecnologías. El cambio institucional ha generado amenazas y oportunidades para las poblaciones rurales (Bernstein, 2006), generando un doble movimiento en los movimientos rurales: por un lado, la mayor localización de su trabajo para ocupar el espacio de gobernanza dejado por la descentralización estatal; por otro lado, internacionalizar su trabajo de incidencia y cabildeo a través de una red horizontal. Además, los objetivos comunes a nivel internacional y la necesidad de ser eficaces, han llevado a las organizaciones a construir alianzas a escala internacional y local.

En este contexto, surgieron diferentes grupos de actores: por un lado, las empresas transnacionales (ETN) y otros grupos de interés, por otro los TAM y otras ONG, que luchan por marcos opuestos de políticas agrícolas, que se definen en los espacios transnacionales disputados de las Naciones Unidas, la OMC, el FMI y el Banco Mundial, en los que los dos actores (las ETN y los TAM) son más o menos dominantes. En estos espacios disputados, los Gobiernos nacionales son los actores centrales del desarrollo rural (Keohane y Nye, 2000; Borrás y Franco, 2009), aunque su papel se ha visto transformado por las tres tendencias de la globalización, la descentralización y las políticas de privatización, y los Gobiernos nacionales son a menudo el medio que otros grupos con intereses opuestos están utilizando para actuar en el espacio transnacional de gobernanza (Coleman *et al.*, 2004).

De hecho, los gobiernos de los Estados nación son espacios disputados, que de alguna manera están conectados con la clase nacional y la política de las ETN y los TAM: en este sentido, la propiedad intelectual, la biodiversidad y la seguridad alimentaria están definiendo el espacio con el Adpic, Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), el Convenio sobre la

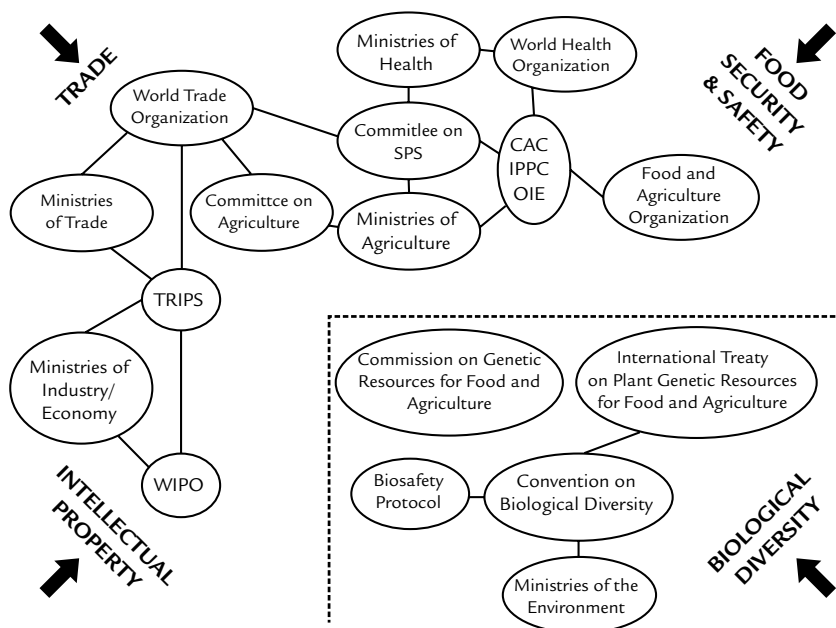
Diversidad Biológica, el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (Tirfaa), el Codex Alimentarius y la Organización Mundial de la Salud. Así pues, el espacio transnacional de la agricultura está compuesto por diferentes procesos, flujos de información y diferentes tipos de responsables políticos relacionados con las disputas políticas regionales o nacionales.

Este espacio transformó también las formas de organización de la sociedad civil y de las organizaciones campesinas, como organizaciones transnacionales que se coordinan como grupo de presión a nivel transnacional, afectando también las estructuras y agendas políticas a escala nacional. El marco neoliberal y la internacionalización de la discusión sobre las reglas comerciales llevó a los ministerios de Comercio y Finanzas a influir en la definición de las políticas agrarias, siguiendo la lógica del sistema comercial internacional y el paradigma competitivo. Por lo tanto, los productores son vistos desde una perspectiva diferente, teniendo en cuenta también el interés de la industria de la transformación y la venta al por menor. Como resultado, los diferentes sectores del Gobierno nacional están casi obligados a coordinar para internalizar a nivel nacional las discusiones que tienen lugar a escala mundial (Coleman *et al.*, 2004).

Este espacio ha cambiado la forma de trabajar de las redes de políticas domésticas: el enfoque de asociación a nivel global redefinió también el papel de las OSC en la implementación a escala nacional, siguiendo los marcos normativos y de políticas que desde el nivel global se internalizan a escala nacional, cambiando la forma en la que se construyen las políticas públicas. Un resultado claro fue la creciente interdependencia entre las diferentes áreas de políticas, que anteriormente se discutían en diferentes espacios: específicamente el comercio internacional, los derechos de propiedad intelectual, la seguridad alimentaria y la conservación de la biodiversidad (*ib.*), con la participación de los diferentes actores mencionados anteriormente. Estos diferentes espacios emergentes han sido esquematizados de la siguiente manera:

Gráfico 1

Espacio político transnacional en agricultura



Fuente: Coleman *et al.* (2004, p. 167).

El gráfico 1, que data de 2004, muestra el conflicto emergente entre el área de la propiedad intelectual en el comercio internacional (lo que se denomina Adpic) y la negociación sobre la conservación de la biodiversidad. De hecho, durante la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro (1992), los Gobiernos firmaron un Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) que también acoge un acuerdo internacional sobre seguridad biológica, el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica, firmado en 2000 y ratificado por 65 Estados, que entrará en vigor en 2003. El Protocolo de Cartagena es un acuerdo internacional que establece procedimientos para garantizar la manipulación, el transporte transfronterizo y el uso seguro de organismos vivos modificados (OVM).

Esta área de la biodiversidad —gobernanza global biotecnológica— permite habitualmente una participación más amplia de actores no estatales. El espacio es el campo en el que chocan intereses opuestos tras la firma del Convenio sobre la Diversidad Biológica en 1992 y los acuerdos de la OMC sobre agricultura, sobre medidas sanitarias y fitosanitarias y sobre propiedad intelectual en 1994. Así, dos esferas de autoridad surgieron contrapuestas: por un lado, el sistema de comercio internacional (incluida la OMC) y las normas de propiedad intelectual como el Acuerdo sobre los Adpic, acuerdos supervisados por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV); por el otro, el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), su protocolo de bioseguridad asociado y el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (Itprgfa): el Tratado se deriva del Compromiso Internacional voluntario sobre Recursos Fitogenéticos, establecido en 1983 en la Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura, que culminó en 2001 con la aprobación del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, jurídicamente vinculante, que entró en vigor el 29 de junio de 2004.

La Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura (Crgaa) se ocupa de la conservación de los recursos genéticos, ya sea *in situ* (in situ) o en colecciones especiales (*ex situ*), y es la sede del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos. De hecho, el Tirfaa reconoce que los beneficios del uso de los recursos genéticos en un lugar diferente al original deben ir a favor de los campesinos y pueblos indígenas que están conservando y multiplicando la biodiversidad en los campos, a través del reconocimiento de los derechos del agricultor, basados en la enorme contribución que los agricultores han hecho a la biodiversidad real y el aumento de la participación de los agricultores en los procesos de toma de decisiones. Sin embargo, el Fondo de Distribución de Beneficios previsto en el Tirfaa estaba claramente en conflicto con la propiedad intelectual prevista en el Adpic.

El gráfico 1 no capta plenamente las relaciones entre los diferentes actores dentro del espacio de políticas transnacionales en agricultura, aunque nos ceñimos al nivel institucional (sin incluir a la sociedad civil y al sector privado en el cuadro), es crucial considerar que cada Estado nacional está participando en el espacio con diferentes Ministerios (Agricultura, Salud, Economía, Comercio, Medio Ambiente, incluyendo el de Relaciones Exteriores que falta en la Figura 1), y con las delegaciones oficiales en los diferentes espacios institucionales como la FAO o el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (no incluidos como tales en la figura).

Más aún, como veremos en las siguientes secciones, los TAM lograron incluir a las Naciones Unidas como tales en la imagen, haciendo una clara referencia al Enfoque de los Derechos Humanos (por ejemplo, Directrices sobre el Derecho a la Alimentación, Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y otras personas en las zonas rurales). En este complejo espacio surgió la estrategia de una guerrilla institucional, con diferentes puntos de entrada para lograr algún resultado político y normativo que pudiera ser utilizado en otras negociaciones, aprovechando la falta de coherencia y coordinación entre diferentes espacios, incluso entre diferentes delegaciones de un mismo Gobierno. Un ejemplo claro fue la utilización de negociaciones previas para construir el texto de la Declaración de la ONU sobre los derechos de los campesinos y otras personas en las zonas rurales, ya que el Artículo 19 sobre el Derecho a las semillas se basaba en el Tírfaa, en particular en el artículo. 9 sobre los derechos del agricultor.

De hecho, el Acuerdo de Marrakech sobre la Agricultura y la formación de la Organización Mundial del Comercio aceleraron la coordinación mundial entre muchos de los nuevos TAM en el espacio de las Naciones Unidas, con la estrategia específica de resistir la ola neoliberal: la ocasión fue brindada por la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de la FAO, celebrada en Roma en noviembre de 1996 (FAO, 1996; Shaw, 2007), en la que se abordó la cuestión de los 800 millones de personas que carecen de alimentos adecuados (FAO 1995) a través de la visión neoliberal de las políticas comerciales que

fomentaban la seguridad alimentaria para todos por medio de un comercio mundial justo y con una orientación de mercado.

El Foro Paralelo de las ONG, celebrado del 11 al 17 de noviembre de 1996, reunió a más de 1200 OSC y TAM, sobre todo productores de alimentos, de unos ochenta países. Dado que la recién creada Organización Mundial del Comercio (OMC) iba a celebrar su primera reunión dentro de unas semanas, el calendario de la Cumbre era ideal para pedir la revisión de la Ronda Uruguay y apartarse tanto de las soluciones basadas en el mercado y dominadas por las corporaciones transnacionales que operan dentro de la economía global como del marco político creado por los Programas de Ajuste Estructural del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, para contraponer una nueva agenda basada en el Derecho a la Alimentación y la Soberanía Alimentaria para superar las injusticias sociales arraigadas en la gobernanza de la producción y comercialización de alimentos (La Vía Campesina, 1996; Shaw y Clay, 1998). La coordinación entre los diferentes TAM y otras organizaciones de la sociedad civil continuó hasta el “Foro ONG/OSC para la soberanía alimentaria: un derecho para todos”, celebrado paralelamente a la “Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después en Roma” (8-13 de junio de 2002), que institucionalizó la coordinación mundial entre los TAM a través del Comité Internacional de Planificación para la Soberanía Alimentaria (CIP) para trabajar con la FAO.

En 2007, los TAM que trabajan sobre la soberanía alimentaria organizaron una reunión mundial durante el Foro de Nyeleni en Malí, cuando estalló la crisis alimentaria mundial. Esto creó la oportunidad política de abordar la falta de coherencia de la política alimentaria mundial y de un órgano mundial que deliberara sobre cuestiones alimentarias, así como la necesidad de no dejar el poder regulador en manos de la OMC, el Banco Mundial, el G8 o las empresas transnacionales. El G77 y los Movimientos Agrarios Transnacionales, con el apoyo de la FAO, propusieron transformar el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) de la FAO en un foro mundial de políticas inclusivas que delibere sobre seguridad alimentaria y nutrición (FIAN, 2009), con una fuerte presencia de pequeños productores de

alimentos que contribuyan a la definición de la agenda a través de un Mecanismo de la Sociedad Civil.

El surgimiento de los TAM que trabajan en el tema de la soberanía alimentaria puede leerse como “una indicación del carácter incompleto de la transición al capitalismo en la agricultura” (Edelman y Borrás, 2016): Durante el período de intensificación de la penetración de capital en la agricultura a finales de las décadas de 1980 y 1990, las organizaciones de campesinos y pequeños productores de alimentos reconocieron el impacto del neoliberalismo en sus medios de vida y el fin del apoyo del sector público, y finalmente se organizaron a escala mundial como TAM y Movimiento por la Soberanía Alimentaria a través de un proceso de diferenciación de clases de otras plataformas internacionales que representan los intereses de los productores de productos básicos orientados a la exportación (Desmarais, 2007; Edelman y Borrás, 2016).

Así, el nuevo espacio de gobernanza transnacional de la agricultura, conformado por la financiarización y las políticas neoliberales, surgió con una dicotomía inherente entre dos esferas: una relacionada con los derechos de propiedad intelectual, el comercio internacional y la agricultura industrial, y la otra relacionada con los derechos colectivos y comunitarios, las políticas públicas y la agricultura campesina. Como veremos en la sección siguiente, la renovada relevancia del espacio transnacional y esta dicotomía constitutiva fueron las condiciones para la diferenciación de los TAM y el surgimiento de nuevas formaciones de los mismos.

3. Cambio climático y agricultura familiar: redefinición de la dicotomía en la gobernanza de la agricultura

El proceso de negociación sobre cambio climático por la COP21 transformó el enfoque de los procesos de la FAO en los últimos años, en los que se permitió a la discusión sobre el Año Internacional de la Agricultura Familiar o los simposios de agroecología de cambiar el viejo enfoque sobre al agronegocio productivista, y en los que los grupos de interés relacionados con los Derechos de Propiedad Intelectual (DPI) trataron de apropiarse de la agricultura campesina

a través de un nuevo enfoque de las biotecnologías y la innovación como las Nuevas Técnicas de Mejora (NBT) y la regulación de la Información de Secuenciación Digital (DSI). En 2014, la FAO celebró el Año Internacional de la Agricultura Familiar (AIAF), que reconoció que la agricultura familiar es el modelo dominante de producción agrícola, el que alimenta al mundo.

5. Las explotaciones agrícolas familiares son, con gran diferencia, la forma de agricultura predominante en el mundo. Hay más de 570 millones de explotaciones agrícolas en el mundo, de los cuales más de 500 millones son granjas familiares. Las estadísticas muestran que estas producen más del 80 % de los alimentos del mundo en términos de valor. Si bien existe una gran diversidad de explotaciones familiares en el plano mundial, la gran mayoría de ellas son pequeñas o muy pequeñas. Las granjas familiares constituyen en su conjunto la fuente más importante de empleo en todo el mundo. La agricultura familiar es mucho más que un modo de producción de alimentos: también es una forma de vida (FAO, 2014, p.1).

En la infografía de la FAO que resume los resultados del Año Internacional de la Agricultura Familiar, las principales cifras son las siguientes:

- Las explotaciones familiares e individuales representan el 90 % del total de las explotaciones, producen el 80 % de los alimentos y ocupan solo el 70-80 % de las tierras de cultivo.
- El 72 % de las explotaciones familiares ocupan menos de una hectárea y solo el 6 % tiene más de 5 hectáreas de tierras de cultivo.

De esta manera, el proceso presentó una narrativa diferente que ponía en tela de juicio la de la corriente principal (Escobar, 1995; World Bank, 2008; Svampa, 2015; FAO, 2016b): los pequeños agricultores están alimentando al mundo de manera sostenible, mientras que en la visión dominante los pequeños agricultores siguen siendo ineficientes y la mejora de su modelo de producción tiene como objetivo reducir su vulnerabilidad al cambio climático. Esta visión de la agricultura campesina está estrechamente ligada con el cierre de la gran frontera, lo que implica una mejor asignación de recursos (frontera interior) y la inclusión de nuevas áreas (fronteras exteriores):

La agricultura empresarial y capitalista tiende a limitarse a los deltas fértiles, en las que las condiciones ecológicas, infraestructurales y sociales cumplen con los supuestos y requisitos de la agricultura modernizada. Esto margina otras áreas, que llegan a ser estériles. La agricultura campesina puede revitalizar estas áreas no competitivas y hacerlas productivas una vez más.

El capital ecológico suministra los principales recursos naturales, la coproducción permite mejoras constantes pero continuas en la eficiencia técnica (la relación entre la producción total y los recursos utilizados), y el autoabastecimiento implica que todos los medios técnicos y sociales necesarios para convertir los recursos naturales en producción están disponibles. A través de estos mecanismos, la producción de alimentos puede mantenerse durante largos períodos y ampliarse constantemente. Siguiendo esta pauta, la capacidad de responder al aumento de la demanda de alimentos es una cualidad endógena: el crecimiento no se desencadena necesariamente por intervenciones externas (traducción propia del autor; Ploeg 2010, p. 16).

La nueva narrativa podría potencialmente reestructurar la producción actual de alimentos a pequeña escala, con una mayor integración en las cadenas de valor globales (frontera interna), pero sobre todo la oportunidad de expandir la frontera externa del capitalismo sobre lo que es la base de la agricultura campesina: la biodiversidad mundial no patentada (por ahora). Esta oportunidad fue dada al combinar los resultados del Año Internacional de la Agricultura Familiar y la discusión sobre agroecología, en el marco de la discusión sobre el cambio climático, e incluir en ella las Nuevas Técnicas de Cría como un caballo de Troya, permitiendo la apropiación de la biodiversidad mundial como el principal y principal recurso de la agricultura campesina.

De hecho, en 2014, junto con el AIAF, la FAO organizó un Simposio Internacional sobre Agroecología para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición como un diálogo técnico que

supuso una oportunidad para compartir experiencias y construir el cuerpo de evidencias sobre la agroecología, así como para alcanzar un consenso acerca de las prioridades para alcanzar sistemas alimentarios más sostenibles gracias a la agroecología [y]... respaldó el papel de la FAO en el apoyo a la promoción y la implementación de enfoques agroecológicos (FAO, 2018a).

El I Simposio Internacional de Agroecología registró un fuerte compromiso por parte de los movimientos sociales, bajo el liderazgo del Comité Internacional de Planificación para la Soberanía Alimentaria que actúa en el Comité Directivo y cuenta con muchos panelistas en cada sesión de la discusión. Después de las declaraciones de Brasil y Senegal, el Comité Internacional de Planificación para la Soberanía Alimentaria anunció que iba a organizar una reunión mundial de OSC en Nyeleni (Malí) con el fin de encontrar un entendimiento común de la agroecología y establecer cierta coordinación entre los diferentes debates regionales en Asia, América Latina, África y Europa. El objetivo principal del Foro de Agroecología Nyeleni organizado en febrero de 2015 fue definir la Agroecología como una alternativa total a la agricultura industrial y fuera del sistema capitalista que no podía ser reducida a una serie de técnicas o considerada como una caja de herramientas adicional.

De hecho, en 2015 se celebró un simposio regional de la FAO sobre agroecología (con la excepción de Europa, demasiado preocupada por la organización de la COP21), que arrojó luz sobre la mayoría de los resultados de los procesos regionales sobre agroecología. A continuación, la FAO celebró un simposio sobre el papel de las biotecnologías agrícolas en los sistemas alimentarios y la nutrición sostenibles, con el apoyo financiero de Usaid, Australia y los Países Bajos, el año siguiente, en 2016.

Los gobiernos de EE. UU., Canadá y Australia y el sector privado reaccionaron favorablemente a los procesos de la FAO que estaban incorporando la agricultura familiar y la agroecología, reduciendo las dimensiones sociales y económicas (incompatibles con la acumulación capitalista) a una técnica que puede integrarse con otras técnicas en un modelo capitalista de producción. Esta suposición fue apoyada por Louise Fresco (Wageningen UR, Países Bajos y miembro del Comité Directivo del Simposio de Biotecnología) durante la sesión plenaria de clausura:

Como se dijo muy claramente en este simposio, la caja de herramientas de biotecnología debe vincularse con la caja de herramientas de agroecología y coordinarse de manera integral e inclusiva. Esta nueva vinculación

será un verdadero desafío técnico, ya que requiere un enfoque interdisciplinario [...] Lo importante aquí es que dejemos de lado la visión en blanco y negro del patentamiento frente al acceso abierto y nos aseguraremos de que los pequeños agricultores, los países pobres y los consumidores pobres no se conviertan en las víctimas de este debate. [...] Una cuestión que solo se mencionó brevemente durante este simposio es la de los datos abiertos o los grandes datos. A medida que los datos genéticos estén disponibles en línea, podremos combinarlos con los datos climáticos y los datos del suelo para formar una herramienta enormemente poderosa para afinar los esfuerzos de investigación, así como las actividades de los agricultores, a fin de sacar el máximo provecho de los entornos en los que trabajan. Sin embargo, estos datos son valiosos y, por lo tanto, deben considerarse en términos de derechos de propiedad intelectual. ¿Cómo debemos tratar estos datos masivos? Esta es una cuestión que apenas hemos empezado a abordar. ¿Qué significa todo esto para la FAO? Al acoger este simposio, la FAO se ha posicionado en el centro de un nuevo debate sobre biotecnología. Esto es muy diferente del viejo debate entre negros y blancos, a favor y en contra de los OGM. Se trata de un debate que va más allá de hablar de los pequeños agricultores, sino que se refiere a toda la cadena alimentaria. También va más allá de la ciencia e involucra a los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado (FAO, 2016a, pp. 258-60).

Esta declaración final presenta una visión obvia detrás del apoyo del Gobierno holandés al proceso biotecnológico: existe una clara voluntad de anular la definición de organismo vivo modificado del Protocolo de Cartagena, y de considerar las Nuevas Técnicas de Obtención como no OGM, y de utilizar la Información de Secuenciación Digital de los recursos genéticos (no mencionada explícitamente aquí, pero discutida extensamente en el Tirfaa y en el CDB) con un enfoque de código abierto para generar un nuevo marco de políticas y avanzar más allá de todos los conflictos que bloqueaban a los OGM antiguos. La declaración de clausura del director general de la FAO, José Graziano da Silva, retoma la sugerencia de integrar las biotecnologías en la agroecología:

Ni una sola herramienta, tecnología o enfoque proporcionará una solución completa para todos los problemas que tenemos. Responder a los desafíos urgentes y diversos del siglo XXI requerirá una combinación de

respuestas. Y nuestras respuestas también evolucionarán a medida que avance nuestro conocimiento. Señorías, hemos abierto la puerta para debatir y analizar cómo la agroecología y la biotecnología pueden convivir y, quizás, utilizarse como opciones complementarias. Este es un logro sobresaliente de este simposio. Abre una ventana de oportunidad para el desarrollo de nuevas tecnologías que podrían hacer que los sectores agrícolas sean más sostenibles en los próximos años. También hemos acordado que las herramientas y los enfoques deben ser útiles y accesibles para los campesinos, en particular, los agricultores familiares. Algunas de las presentaciones realizadas en este simposio pusieron de relieve las posibles contribuciones de las nuevas biotecnologías, tanto de baja como de alta tecnología, que podrían servir mejor a los intereses de los agricultores, en particular de los agricultores familiares. En varias presentaciones también se reiteró que las biotecnologías agrícolas son mucho más amplias que los organismos modificados genéticamente (traducción propia del autor; FAO, 2016a, p. 260).

Lo que subyace a la complementariedad subyacente de las biotecnologías agrícolas y la agroecología puede reflejarse en el debate durante uno de los eventos paralelos del Simposio, el 16 de febrero de 2016, en el Centro Sheikh Zayed de la FAO, sobre nuevas tecnologías de fitomejoramiento para los desafíos de los pequeños agricultores, por parte del Ministerio de Economía de los Países Bajos, que estaba abordando la cuestión, se propuso la recomendación de no regular las nuevas técnicas de fitomejoramiento, ya que no hay pruebas de riesgo para el medioambiente y la salud (afirmado por Niels Louwaars, director de la asociación holandesa para el sector del material de reproducción vegetal) y, a falta de un genoma exótico, no hay base para el análisis de riesgos de seguridad (argumentado por Rene Smulders; director de la Unidad de Negocio, Wageningen UR, Plant Breeding) (FAO, 2016c).

Está implícito que este enfoque de código abierto debe dirigirse a los recursos genéticos que no están protegidos por los derechos de propiedad intelectual, que son precisamente los que los agricultores y campesinos están utilizando para las producciones agroecológicas. El ángulo de la discusión hacia los pequeños productores es claramente capturado por la Comisión Europea:

A pesar de la controversia sobre los OGM, parecía haber una conciencia emergente de que las biotecnologías son más amplias que los OGM y que las biotecnologías y la agroecología tienen que vivir juntas y estar más integradas si se quiere que la agricultura sea más sostenible, particularmente para los pequeños agricultores. La FAO está dispuesta a desempeñar un papel como plataforma para seguir desarrollando esta integración (traducción propia del autor; European Commission, 2016, página web).

En cualquier caso, durante el Simposio Internacional de Biotecnología, Guy Kastler de La Vía Campesina, como único panelista de los TAM por la soberanía alimentaria, abordó el fracaso de los OGM en la preservación de los rendimientos de la Revolución Verde, y condenó el intento de reescribir la definición de OGM del Protocolo de Cartagena como cualquier técnica de ácido in vitronucleico:

Ante el rechazo de los consumidores a los OGM, la industria ha presentado nuevas técnicas de modificación genética y ahora está dispuesta a que escapen a las regulaciones de los OGM. Estas técnicas de ingeniería genética tienen por objeto modificar in vitro los genes de las células de las plantas cultivadas. Sin duda alguna, producen organismos vivos modificados tal como se definen en el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología. Con el pretexto de que algunas de esas técnicas no dejan rastro del material genético introducido en las células para modificar su genoma, la industria está dispuesta a que esas plantas no estén clasificadas como OMG para eludir las normas internacionales del Protocolo de Cartagena y el etiquetado, la evaluación de riesgos y el seguimiento obligatorios que imponen muchas normativas nacionales. Por lo tanto, intenta modificar la definición de OMG para reducirla a la inserción de ADN recombinante encontrado en el producto final. Es totalmente inaceptable que la FAO apoye en sus propias publicaciones esta obvia violación de la única definición internacional aceptada de OMG que da el Protocolo de Cartagena. Este nuevo movimiento de la industria es tanto más perverso cuanto que le permite patentar genes sin distinguirlos de los genes naturales de las semillas de los campesinos y de las semillas almacenadas en bancos de genes. De esta manera, toda la biodiversidad de cultivos disponible está siendo puesta bajo el control de unas pocas multinacionales que poseen las mayores carteras de patentes (FAO, 2016a, p. 201).

A lo que Guy Kastler se refiere rápidamente, en los pocos minutos de esta declaración, es la posibilidad de que estas Nuevas Técnicas de Cría (NBT) accedan a la diversidad de cultivos en su totalidad: esta apropiación de la biodiversidad para ser efectiva debería funcionar en la agricultura campesina, que constituye el 75 % de la agricultura familiar (80 % de los alimentos consumidos) y que se basa en su mayoría en la agroecología, trabajando con la naturaleza de acuerdo con principios ecológicos. Esto se aclaró aún más en las conversaciones informales con los Gobiernos del Sur del mundo, que no pudieron participar en gran número durante las discusiones técnicas, como es habitual en las reuniones oficiales de la FAO.

Por lo tanto, la agricultura campesina familiar constituye una reserva de recursos naturales y modelos de producción que aún no están plenamente capturados dentro de la frontera interna de la acumulación de capital, por lo que representan una gran oportunidad para la penetración de capital en la agricultura para expandir las fronteras agroecológicas y bajar el costo de la producción de alimentos a través de una técnica innovadora que, más que la promesa de aumentar los rendimientos, permitirá la apropiación de la biodiversidad y de todos los sistemas de cultivo. Esta nueva narrativa construida sobre el cambio climático, la agricultura familiar y la agroecología asume que los agricultores familiares están alimentando al mundo y son (sutilmente) los productores de alimentos más sostenibles y eficientes. Por lo tanto, para crear las condiciones que permitan intervenir en este modelo agroecológico de producción, es necesario subrayar por qué los agricultores familiares necesitan el apoyo de las biotecnologías.

4. Respuesta del sector transnacional de las semillas

El simposio de Biotecnología de la FAO condujo a un debate más profundo sobre la reglamentación de las nuevas técnicas de fitomejoramiento, que fue institucionalizado por la Federación Internacional de Semillas (ISF) durante su congreso anual de 2017: el Congreso Mundial de Semillas de la ISF, celebrado en Budapest, reunió a 1680 delegados de sesenta y ocho países de todo el mundo, con el objetivo específico de “volver a hacer hincapié en el compromiso y la

contribución de la industria de las semillas a la búsqueda de soluciones para lograr un sistema eficaz de acceso y de distribución de los beneficios como parte del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos”, tal como fue declarado por el Presidente de la ISF, Jean Christophe Gouache (Seed World, 2017, p. 28).

En el Congreso se puso en marcha la World Seeds Partnership, un esfuerzo conjunto de la OCDE, la Asociación Internacional para el Ensayo de Semillas, la UPOV y la ISF para apoyar el desarrollo del sector de las semillas en países de todo el mundo a fin de lograr sistemas de semillas armonizados internacionalmente. La armonización de los sistemas de semillas es urgente, ya que los Gobiernos están discutiendo en este momento los marcos regulatorios para las nuevas técnicas de mejora genética, como afirma la revista de la industria de semillas *SeedWorld*:

Se necesitan políticas a favor de la innovación: el hecho es que la política reguladora determinará los métodos utilizados en las empresas y en los cultivos. Las políticas que imponen una carga regulatoria excesivamente pesada a las innovaciones en materia de fitomejoramiento limitarán su uso solo a las empresas más grandes y solo a los cultivos de mayor valor, como el maíz y la soja. Mientras que los países de todo el mundo figuran entre los nuevos territorios para determinar cómo deben manejarse las innovaciones en materia de fitomejoramiento, la industria internacional de semillas espera que los encargados de la formulación de políticas creen marcos que proporcionen seguridad jurídica a los fitomejoradores y a los promotores, fomenten la innovación y garanticen la seguridad (Seed World, 2017, p. 28).

La Asociación Mundial de Semillas (WSP) auspicia que los Gobiernos adopten un enfoque de regulación cero de las técnicas de edición genética (como se presentó en el evento paralelo del Simposio de Biotecnología de la FAO). De hecho, el WSP elaboró el documento conceptual de criterios coherentes para el alcance de la supervisión regulatoria, afirmando que se trata de un concepto central: “Las variedades vegetales desarrolladas mediante los últimos métodos de fitomejoramiento no deberían ser objeto de regulación diferencial si son similares o indistinguibles de las variedades que podrían haberse

producido mediante métodos de fitomejoramiento anteriores” (traducción propia del autor; Corporate Europe, 2017, p. 10).

Con el fin de apoyar su campaña, el WSP desarrolló un conjunto de herramientas para guiar la discusión pública de sus miembros con el fin de presentar las nuevas técnicas de mejora genética como una evolución natural en la historia de la agricultura y la selección humana de semillas.

La última parte del conjunto de instrumentos se centra en las políticas públicas y los marcos reglamentarios de las nuevas técnicas de fitomejoramiento para promover una normativa armonizada que podría excluir algunas categorías de productos de la reglamentación actual sobre los OGM, y utilizar principios científicos comunes para elaborar políticas públicas a fin de dar seguridad jurídica a los fitomejoradores a la hora de adoptar soluciones innovadoras como los NBT. El conjunto de instrumentos reafirma que los WSP desean que los Gobiernos consideren las variedades vegetales desarrolladas utilizando los últimos métodos de fitomejoramiento como las producidas utilizando métodos anteriores. Las variedades vegetales desarrolladas con arreglo a los últimos métodos de fitomejoramiento no deberían ser objeto de una reglamentación diferente si son similares o indistinguibles de las variedades que podrían haberse producido con métodos de fitomejoramiento anteriores. Por lo tanto, el objetivo final es encontrar una laguna que excluya las nuevas técnicas de mejora genética de la actual regulación de los OGM, y presentarlas como un proceso natural. Esto permitiría la penetración en el mercado europeo y condonaría la falta de etiquetado para los consumidores.

Es interesante notar el papel evidente de las políticas públicas como regulación, ya que reducen los costos debido a la regulación homogénea de los NBT:

- Investigación y desarrollo
 - Los fitomejoradores necesitan un marco de políticas claro y previsible que permita un enfoque a largo plazo de la inversión en el desarrollo de nuevas variedades. El desarrollo de nuevas variedades desde el concepto hasta la comercialización lleva muchos años y una inversión considerable.

- Movimiento de semillas y comercio
 - Se necesita un enfoque coherente para facilitar la circulación de las semillas en todo el mundo.
 - La igualdad de condiciones para todos los productos reduce las interrupciones del comercio.
 - Las políticas y prácticas incoherentes sitúan a los fitomejoradores en una situación de desventaja competitiva y encarecen la introducción de productos innovadores en el mercado.
- Reglas y regulaciones
 - Las variedades vegetales ya están sujetas a diversas normas y reglamentos, por lo que cualquier reglamentación adicional puede ser innecesaria.
 - El coste del exceso de reglamentación: a) significa que se tarda más tiempo en desarrollar nuevas variedades, ya que las evaluaciones previas a la comercialización son necesarias antes de que una nueva variedad pueda entrar en el mercado; y b) limita el acceso a los últimos métodos de mejoramiento para la mayoría de las empresas (Corporate Europe, 2017, p. 8).

Para ser eficaz en el cabildeo, un consultor con sede en Bruselas elaboró un mapa de los diferentes actores que participan en el debate sobre el marco regulador. De hecho, el mercado europeo es un objetivo claro del trabajo de cabildeo, y hay un caso en el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: en diciembre de 2015, nueve organizaciones campesinas y de la sociedad civil de Francia irrumpieron en el Consejo de Estado francés exigiendo una moratoria para el cultivo de variedades que han desarrollado una tolerancia contra los herbicidas que envenenan los suelos, el agua y los alimentos. También exigieron una aplicación estricta de la normativa sobre OMG para los nuevos OMG. Antes de publicar su decisión, el Consejo de Estado francés decidió recurrir al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) en octubre de 2016 para que aclarara el estatuto jurídico de los organismos resultantes de la mutagénesis “clásica” y de las nuevas técnicas de mutagénesis dirigida por el sitio, como la CRISPR-CAS9.

El Tribunal Estatal también quiso aclarar si los Estados europeos tienen el derecho de regular las variedades resultantes de la mutagénesis que no se clasificarían bajo la regulación europea sobre OGM. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas dictaría así una sentencia que los Estados y la Comisión tendrían que respetar sobre si los nuevos OMG entran o no en el reglamento actual. Al mismo tiempo, la Comisión Europea ha hecho uso de su Mecanismo de Asesoramiento Científico (MCS) para obtener un dictamen científico sobre nuevos OMG. En enero de 2018, el abogado de la Comisión argumentó que la exención de estas técnicas no puede hacerse por razones de seguridad, sino más bien por cuestiones de mercado interior. Por último, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas aclaró en julio de 2018 que el Reglamento sobre OMG debería aplicarse a la CRISPR-CAS9. Este debate se vio reforzado por la publicación por parte del Gobierno holandés de una propuesta de modificación de la Directiva 2001/18 sobre OGM que exige a todas las Nuevas Técnicas de Mejora Genética de toda obligación y concede la liberación en el medioambiente de organismos modificados desconocidos sin ningún tipo de control. La afirmación desde el frente de las Nuevas Técnicas de Cría es que son las técnicas las que deben seguir bajo la regulación y no el producto final.

Los TAM para la soberanía alimentaria plantearon la cuestión de cómo las nuevas técnicas de mejora genética podrían llevar a patentar lo que se denomina rasgos nativos de los recursos genéticos: de hecho, el mapeo del genoma de una planta permite identificar un gen de interés para el investigador, y si el investigador le atribuye algunas características nuevas a este gen (resistencia a las inundaciones) puede ser considerado como una invención y patentado. Una vez patentados, los derechos de propiedad intelectual (DPI) pueden transferirse a todas las variedades locales y a las variedades silvestres emparentadas en todo el mundo. Por ejemplo, cualquier planta que contenga el equivalente “natural” del material biológico patentado puede ser patentada de acuerdo con la Directiva Europea 98/44/CE:

Este marco no protege una técnica, un proceso, un material biológico, pero permite patentar la información genética, es decir, una serie de plantas o animales muy diferentes entre sí, que no pueden reducirse a una sola variedad vegetal o a una sola especie animal: todas ellas pueden contener una información genética similar y expresar un carácter o función hereditaria asociada a esta información genética específica, que representa la resistencia a un insecto o herbicida, la precocidad, la calidad nutricional, el sabor, etc. Por lo tanto, los obtentores de variedades y los campesinos no serán propietarios de esas patentes, pero si trabajan o cultivan esas plantas, se enfrentarán a grandes dificultades para demostrar que no utilizaron las plantas patentadas, sino vegetales naturales antes de la modificación planificada del gen y patentada. En este sentido, podrían ser acusados de robo y falsificación. En este marco de patentamiento, las industrias de semillas tendrán un monopolio exclusivo para la utilización comercial de esas semillas (Mori y Onorati, 2017, p. 10).

Tanto el patentamiento de la información genética como la posibilidad de patentar los rasgos nativos de las semillas plantean una pregunta importante sobre los datos relativos a la información de secuenciación digital (DSI), que generalmente se refiere al componente de información de los recursos genéticos, o de sus partes y componentes: la DSI puede ser adquirida por técnicos y puede llevar a la resíntesis de los recursos genéticos en un laboratorio, haciendo innecesario el acceso físico al recurso genético. La DSI no está incluida en el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura ni en ningún otro instrumento de acceso a la distribución de beneficios, pero está afectando a su funcionamiento; dada la falta de gobernanza y de un marco reglamentario, el intercambio de DSI elude los requisitos del Tratado en materia de distribución de beneficios, incluso si bien puede dar lugar a aplicaciones comerciales y a la privatización de las semillas tradicionales y los conocimientos conexos.

El Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos (Tirfaa) de la FAO tiene un papel central en este debate, ya que su objetivo es establecer un sistema mundial para proporcionar a los agricultores, los fitomejoradores y los científicos acceso a los materiales fitogenéticos. Al ratificar el Tratado, los países acuerdan poner a disposición de todos a través del Sistema Multilateral (SMF) su diversidad

genética y la información relacionada sobre los cultivos almacenados en sus bancos de genes. El acceso al SMF permite el acceso a los bancos de genes del mundo, incluyendo las vastas colecciones del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (Cgiar), un consorcio de quince centros de investigación internacionales. Así que en el séptimo Órgano Rector del Tirfaa en Ruanda, la cuestión de la DSI fue planteada por el Comité Internacional de Planificación para la Soberanía Alimentaria, solicitando la protección de estos recursos públicos mediante la aplicación de las mismas reglas tanto a la información genética como al material genético. El representante del CIP, Guy Kastler, sobre el punto 13 del orden del día planteó que el acceso abierto por internet a la información sobre la secuenciación digital de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura (Rfgaa), compartida por el Sistema Mundial de Información del Tratado, podría constituir una violación del Tratado o del Convenio sobre la Diversidad Biológica. En realidad, la información sobre la secuenciación digital que se encuentra en cada Rfgaa podría considerarse parte integrante de este último, y el acceso a esa información está vinculado con las obligaciones de distribución de beneficios y a la prohibición de reivindicar derechos de propiedad intelectual y, de hecho, a cualquier otro derecho que pueda limitar el acceso a los Rfgaa, sus partes o componentes genéticos. En este contexto se debe aplicar el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Declaración sobre los Pueblos Indígenas, y en particular, las obligaciones relativas al consentimiento previo, libre e informado y a la participación en los beneficios dado que la información proviene directamente de los conocimientos tradicionales de los agricultores y las comunidades indígenas que han criado y conservado los Rfgaa que contienen estas secuencias y describen su función (Conti, 2017, intervención de Guy Kastler).

El tema fue tan central que fue reiterado en la declaración final de los TAM por la soberanía alimentaria, en la que se pedía al Tratado que protegiera el material genético en los centros del Cgiar de los riesgos de la desmaterialización, lo que está conduciendo a una patente de las características del material en fideicomiso. CIP ha solicitado al Tratado de actuar urgentemente antes de que más patentes sobre

rasgos nativos caigan bajo el control de un número cada vez menor de empresas multinacionales de semillas que privatizarían todos los RFGAA esenciales para la seguridad alimentaria y, por lo tanto, controlarían toda la cadena alimentaria.

Las nuevas técnicas de mejora están a punto de tener éxito en patentar los rasgos nativos de las variedades existentes y patentar la información genética permitirá la apropiación de la biodiversidad y la agricultura campesina. Durante el Tratado GB7, el CIP explicó sus preocupaciones a los Gobiernos en la reunión, especialmente a América Latina (para los que el CIP proporcionó interpretación durante las sesiones vespertinas, que los Gobiernos del Norte Global suelen utilizar para discutir los temas más polémicos, contando con una mayor delegación para cubrir las diferentes agendas).

La legislación nacional sobre patentes no podía permitir la concesión de patentes sobre plantas o animales que procedieran exclusivamente de procesos biológicos esenciales: tanto los elementos que los constituyen como la información genética que contienen. La industria de las semillas quiere reformar el Convenio de 1991, que sienta las bases de la labor de la UPOV y de los derechos de obtentor, a fin de que sean tan restrictivos como las patentes. Este proyecto, conocido como UPOV 2021, suprimirá durante cinco años (después de la adquisición de los derechos de obtentor) la excepción que permite el uso de una variedad protegida para obtener otra variedad. También quiere sustituir la descripción actual de una variedad (por los rasgos físicos de las plantas de las que procede) por información genética desmaterializada “fácilmente identificable, gracias a los marcadores genéticos”. Estos marcadores permiten a la industria identificar fácilmente en los campos de cultivo, en el producto y en los productos transformados que se elaboran a partir de una determinada variedad o incluso de una nueva variedad procedente de un cruce con la variedad protegida.

Las características físicas que se utilizan actualmente solo pueden ser identificadas en el campo del agricultor mediante el envío de un grupo de expertos al campo y este método solo genera una pequeña cantidad de regalías. Gracias a su trazabilidad, los nuevos derechos

de obtentor serían tan eficaces como las patentes actuales para detectar fraudes en silos y barcos que transportan cereales o harina, así como en el inventario de las tiendas. Pero a diferencia de la patente actual, tendría la ventaja (para el productor de semillas que busca ocultar sus OGM) de que una descripción del proceso de mejoramiento no es obligatoria. Los Países Bajos presidieron Europa en el primer semestre de 2016 y anunciaron su intención de incluir en el orden del día el estatus de OGM frente a OGM para los productos procedentes de las nuevas técnicas de mejora genética y las futuras patentes sobre las características nativas de las plantas facilitadas por estas nuevas técnicas. Los Países Bajos se oponen a las patentes sobre plantas y rasgos vegetales y, si las patentes siguen estando permitidas, al menos debería existir una exención completa del obtentor. Por lo tanto, la trazabilidad sigue siendo una cuestión crucial que debe debatirse, ya que se enfrenta a la toxicidad o a cualquier problema relacionado con los OMG para los seres humanos, los animales o el medioambiente.

Además, los TAM de soberanía alimentaria solicitaron la trazabilidad para permitir la diferenciación entre los productos de la invención patentada y otros productos y así evitar la extensión de la protección de la patente a los rasgos nativos: sin trazabilidad, no hay patente. En el tema específico de la agrofinanciación y el NBT, el WFO apoya la introducción de nuevas técnicas de mejora genética utilizando la narrativa del cambio climático, apoyando la disminución de los insumos químicos y nutricionales, reduciendo así el peso de la agricultura en el medioambiente, así como mejorando la eficiencia de la producción y aumentando la seguridad alimentaria.

5. Conflicto en curso en la frontera agroecológica

Por lo tanto, la gobernanza transnacional de la agricultura es el ámbito en el que el contraste sobre la regulación de la biodiversidad agrícola se está intensificando, ya que el CDB y el Tirfaa se están conectando con los nuevos marcos de políticas en agricultura discutidos en la FAO para abordar el cambio climático. Es en esta línea que, a partir de 2004, el mapeo propuesto en la figura 1 debería ser revisado con menos espacio para la OMC y los Adpic, ya que tras el fracaso

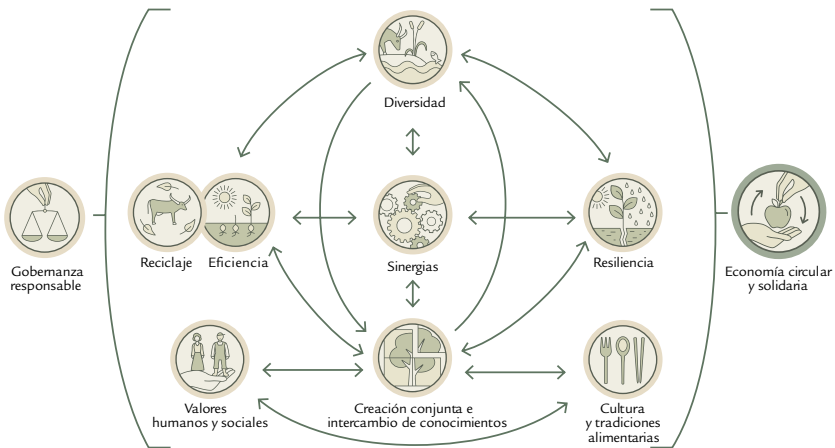
de la Ronda de Cancún y las siguientes negociaciones, el comercio internacional avanzó a través de acuerdos bilaterales de libre comercio (con una fragmentación similar observada en los GATT), mientras que el espacio para gobernar la biodiversidad se hizo más complejo con el nuevo desarrollo tecnológico y la creciente relación entre los diferentes sitios internacionales como el CDB, la FAO, el Tirfaa, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS) y el Consejo de Derechos Humanos.

La FAO organizó el 2.º Simposio Internacional de Agroecología en abril de 2018, con más de 600 participantes de Gobiernos, ONG internacionales, TAM y empresas privadas, para sintetizar y construir sobre los resultados de las reuniones regionales, y proporcionar una oportunidad para compartir y discutir políticas que puedan ayudar a ampliar y ampliar la agroecología con el fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El simposio fue también la oportunidad de cambiar el proceso de un diálogo técnico a uno político, con la presión del director general de la FAO (casi al final de su mandato) de tener un legado claro en los Programas Estratégicos e Iniciativas Regionales de la FAO, por lo que el resultado final del simposio debería haber sido enviado al próximo Comité de Agricultura de la FAO para su aprobación y luego a la Conferencia de la FAO.

La primera propuesta del director general consistía en que todos los Gobiernos y los diferentes participantes acordaran una declaración final en sesión plenaria: tras una primera reunión del equipo de redacción con un pequeño grupo de Gobiernos, funcionarios de la FAO, la sociedad civil representada por el CIP y algunos expertos, quedó claro que los Gobiernos nunca habrían aceptado negociar un texto entre ellos y con todas las demás partes interesadas. Así que la declaración final fue presentada como un resumen del presidente, en el que el CIP logró eliminar algunas palabras problemáticas como “aprovechar las nuevas oportunidades de digitalización, comunicaciones y redes basadas en software de código abierto ” que estaban apareciendo en las primeras versiones. Al mismo tiempo, el II Simposio Internacional de Agroecología recibió la propuesta de la FAO de dar seguimiento al trabajo a través de una iniciativa de ampliación de la agroecología, y la definición de la agroecología para

la FAO a través de diez elementos que describen las características comunes interrelacionadas e interdependientes de los sistemas agroecológicos como prácticas fundacionales, enfoques de innovación, características contextuales y un entorno propicio. La imagen que sigue a continuación refleja estos elementos.

Gráfico 2
10 elementos de la agroecología



Fuente: FAO (2018d, p.12).

Del 1 al 5 de octubre de 2018, la FAO celebró su reunión del Comité de Agricultura, en la que se decidió sobre la Iniciativa para la Ampliación de la Agroecología, así como sobre la solicitud de aprobación de los diez elementos de la agroecología como guía para la transición hacia una agricultura y sistemas alimentarios sostenibles. La solicitud procedente de la región de América del Norte, con el apoyo de los Países Bajos, era “revisarlas de nuevo para que reflejen los debates de esta sesión (que se presentarán al Consejo junto con el informe del COAG)”, como se refleja en el párrafo 14 del informe final (FAO, 2018b). La petición explícita que lo que se hizo durante la sesión plenaria fue incluir la innovación entre los principios y referirse a los resultados del simposio sobre Innovación para la Agricultura

Familiar que se iba a tener a finales de noviembre de 2018 y que se iban a incluir en los elementos que se enviarían al Consejo de la FAO en la primera semana de diciembre.¹ Así pues, el Simposio Internacional sobre Innovación Agrícola para los Agricultores Familiares: La liberación del potencial de la innovación agrícola para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, celebrado en Roma del 21 al 23 de noviembre, desempeñó un papel central en el contraste de la incorporación de las TNB en la agroecología a través de la inclusión del principio de innovación.

En cualquier caso, el CIP trabajó a través de los contactos informales con los Gobiernos y los funcionarios de la FAO para aclarar cómo se estaba llevando a cabo exactamente el proceso de seguimiento de los simposios sobre biotecnologías. Al final del simposio, a pesar de la amplia participación (unos 600 participantes), no hubo una discusión vibrante y el resultado final como resumen del presidente fue impugnado por las delegaciones de Irán, Países Bajos y Suiza por la falta de recomendaciones innovadoras, incluso si la delegación de Estados Unidos intervino para defender el resumen del presidente, dejando en claro una división en el bloque de Gobiernos que estaban presionando a favor de la TNB dentro de la agroecología a través del código abierto sobre la Información de Secuenciación Digital. La sociedad civil, liderada por el CIP, jugó un papel bastante activo, interviniendo desde el piso y reclamando la participación desigual de los agricultores familiares en el panel y protegiendo los resultados del proceso de agroecología de cuatro años de duración de los resultados de un evento independiente.

En la misma semana, la 14.^a Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) se reunió en Sharm El Sheikh (Egipto), con un claro punto del orden del día sobre la información de la secuenciación digital, y una delegación del CIP condenó el intento de bloquear cualquier discusión sobre la DSI, ya que

1 El Consejo aplazó la revisión de los diez elementos a la Conferencia de la FAO en junio de 2019, p. 6), los diez elementos de la agroecología serán revisados nuevamente por la FAO para reflejar los debates del 26.º período de sesiones del COAG y presentar la versión revisada a la Conferencia en su 41.º período de sesiones (FAO, 2018c).

[...] al reducir las modificaciones genéticas así obtenidas a una simple “información” desmaterializada para que encaje en algoritmos informáticos, la industria extiende el alcance de sus patentes a todas las plantas, animales o microorganismos que contienen naturalmente la misma “información”. ¡La patente sobre la información genética asociada a los genes que aceleran el crecimiento de los pollos permite así la apropiación de todos los pollos de crecimiento natural rápido! Esperábamos que esta información genética fuera verificada para poder prohibir estas patentes sobre “genes nativos” (IPC, 2018a, página web).

Con el fin de influir en el debate de la COP 14, el CIP también publicó un análisis de políticas de la negociación de la COP 14, en el que se pedía que

Las Partes Contratantes garantizarán la regulación del uso de DSI de acuerdo con el Protocolo de Nagoya. De esta manera, el Consentimiento Previo Libre e Informado debe ser garantizado cuando se accede a los recursos genéticos materiales, y también cuando se accede a la información digital. La mención del “acceso abierto” a la información no debe significar la ausencia de normas sobre el uso de esta información. Las personas o instituciones que deseen acceder a esta información deben indicar claramente cuál es el objetivo final del uso de la misma. Debido a que la información es útil para la investigación científica y para la conservación de los recursos genéticos, la información digital no puede ser utilizada con fines económicos, y por esta razón no puede ser utilizada para patentar nuevos recursos genéticos que son generados por esta información. Si la información digital sobre secuencias de recursos genéticos, sirve para la ciencia o la investigación, debe ser excluida de todos los usos comerciales que se derivan de la información (IPC, 2018b, página web).

La confrontación sigue en curso y el hecho de que los TAM para la soberanía alimentaria puedan intervenir de manera coordinada en dos foros paralelos es un primer intento de ampliar su organización en el espacio de la gobernanza transnacional de la agricultura.

6. Conclusiones

En el espacio en evolución de la gobernanza transnacional de la agricultura, el presente estudio identificó polos opuestos: por un lado, el marco de comercio internacional de la OMC y el Acuerdo sobre

los Adpic; por otro lado, el debate sobre el marco de la diversidad biológica que se inició en la Cumbre de la Tierra de Río en 1992, con la creación del Convenio sobre la Diversidad Biológica, vinculado al Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos y Genéticos, acogido en la FAO, y la propia FAO.

Los nuevos TAM para la soberanía alimentaria, que salieron a la luz en la década de 1990 como reacción a las políticas neoliberales y para oponerse a la Ronda Uruguay del GATT, no solo protestaron en las calles de las reuniones de la OMC, sino que se posicionaron en el espacio dicotómico de la gobernanza mundial de la agricultura eligiendo a la FAO y a las Naciones Unidas como un espacio para afrontar de forma proactiva este proceso de financiarización, reivindicando un nuevo paradigma para las políticas públicas basadas en la soberanía alimentaria como el derecho de los pueblos a definir sus propios sistemas alimentarios y agrícolas.

En este sentido, su formación, denominada Comité Internacional de Planificación para la Soberanía Alimentaria (CIP), fue la principal herramienta para su participación e influencia en la FAO y en el proceso de Roma en general. El ICP ha sido un instrumento crucial para aplicar la estrategia de hacer que los Gobiernos nacionales rindan cuentas de las políticas nacionales y de la seguridad alimentaria y para que los productores de alimentos estén en la mesa de negociaciones mediante un proceso autónomo y autoorganizado. La estrategia de los TAM fue contraponer los derechos colectivos y consuetudinarios a los derechos de propiedad intelectual, por lo que crearon un marco para el debate con las directrices sobre el derecho a la alimentación y el progreso hacia el acceso a los recursos naturales y productivos, para llegar finalmente a la agroecología no solo como un modelo de producción, sino también como un modo que incluye la dimensión social, económica y política.

En esta estrategia el principal obstáculo era la imposibilidad de debatir los derechos colectivos a los recursos genéticos: incluso si el Tirfaa reconocía los derechos colectivos de los agricultores a sus semillas en su preámbulo y en el art. 9, era imposible incluir en el programa un debate sobre los recursos genéticos más allá de lo que

ya se había acordado en el marco de la OMC, el Acuerdo sobre los Adpic y la UPOV. En este sentido, el debate sobre la gobernanza de los recursos genéticos que forman parte de los sistemas informales de semillas está surgiendo junto con el debate sobre el modelo de producción, ya que el sistema de semillas es determinante para la definición del modelo de producción en la agricultura.

La negociación sobre el cambio climático y la celebración de la agricultura familiar crearon la oportunidad de debatir la agroecología en la FAO (2014-2018). La agroindustria y los Gobiernos hegemónicos aprovecharon la oportunidad para reivindicar un proceso similar para las biotecnologías, intentando integrarlas en la agroecología y la agricultura campesina: si los nuevos OGM, como las nuevas técnicas de mejora genética no se regulan, y se accede a la información de secuenciación digital de los recursos genéticos en código abierto, el sector privado tendrá la capacidad de patentar y apropiarse de la biodiversidad existente. Mediante esta apropiación, la agricultura campesina perderá su autonomía y la agroindustria tendrá la oportunidad de exprimir la compensación de los campesinos, reduciendo el costo de los alimentos e impulsando el proceso de expansión material.

El CIP reaccionó en consecuencia, bloqueando el proceso de los simposios regionales y combatiendo en los espacios de la FAO el intento del sector privado. Estas visiones opuestas chocan continuamente con algunas agrupaciones, como las Organizaciones Mundiales de Agricultores que apoyan discretamente al sector privado, y la Ifoam, que solo se opone a nivel técnico de manera limitada, sobre todo a nivel europeo. El CIP (y las demás TAM) carece de un análisis sobre el papel de la agricultura en el sistema capitalista y de una reflexión más amplia sobre las causas profundas de las políticas neoliberales: así pues, la estrategia y las alianzas se limitan a las organizaciones y los movimientos que se ocupan directamente de la agricultura y el sistema alimentario.

El resultado es que el espacio de la gobernanza transnacional de la agricultura es aquel en el que la financiarización y los TAM se enfrentan, y los TAM intentan reconfigurar la financiarización, pero no solo a su antojo. De hecho, las tensiones y corrientes conflictivas

en la gobernanza transnacional de la agricultura están aumentando y fragmentando el mismo espacio. Las implicaciones políticas, por un lado, están relacionadas con las políticas de conservación de la biodiversidad, incluida la plena aplicación del CDB, el Protocolo de Nagoya, el Tirfaa y todos los demás acuerdos en la materia, superando la dicotomía con la regulación de los derechos de propiedad intelectual, especialmente sobre la información incorporada en los recursos genéticos, y la utilización de la base de datos de los centros de investigación y los bancos de genes del Gciai. En un plano más amplio, las implicaciones de política deberían considerar el modelo de agricultura y desarrollo que las políticas públicas y las inversiones privadas deberían apoyar, en el que la agroecología y la agricultura familiar están desempeñando un papel central para abordar con éxito el cambio climático.

7. Referencias bibliográficas

- Arrighi, G. (1994). *The Long Twentieth Century: Money, Power and the Origins of our Times*. London: Verso.
- _____ (1996). The Rise of East Asia: World Systemic and Regional Aspects. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 16 (7), pp. 6-44.
- _____ (2001). Capitalism and World (Dis)Order. *Review of International Studies*, 27, pp. 257-79.
- _____ (2002). The African Crisis: World-Systemic and Regional Aspects. *New Left Review*, 111 15 (mayo-junio), pp. 5-36.
- _____ (2004). Spatial and Other Fixes of Historical Capitalism. *Journal of World-Systems Research*, 10(2), pp. 527-539.
- _____ (2007). *Adam Smith in Beijing*. London: Verso.
- Arrighi, G., Ikeda, S., & Irwan, A. (1993). The Rise of East Asia: One Miracle or Many?. En R.A. Palat (Ed.), *Pacific Asia and the Future of the World-Econom.* (pp. 42-65). Westport, CT: Greenwood Press.
- Arrighi, G., Hopkins, T., & Wallerstein, I. (1989). *Antisystemic Movements*. London: Verso.

- Arrighi, G., Silver B. J., y Benjamin, D. B. (2003). Industrial Convergence and the Persistence of the North-South Divide. *Studies in Comparative International Development*, 38 (1), pp. 3-31.
- _____. (2003). A Reply to Alice Amsden. *Studies in Comparative International Development*, 38 (1), pp. 39-42.
- Bernstein, H. (2014). Food sovereignty via the 'Peasant Way': A Sceptical View. *Journal of Peasant Studies*, 41(6), pp.1031-1063.
- _____. (2015). Food regimes and food regime analysis: a selective survey. *BI-CAS Working Paper Series # 2*. The Hague: International Institute of Social Studies. Recuperado de www.iss.nl/bicas.
- Borras, S. Jr., & Franco, J. (2009). TAMs Struggling for Land and Citizenship Rights. *IDS WORKING PAPER 323*. Brighton: Institute of Development Studies at the University of Sussex.
- Coleman, W., & Wayland, S. (2006). The Origins of Global Civil Society and Nonterritorial Governance: Some Empirical Reflections. *Global Governance*, 12(3), pp. 241-261.
- Coleman, W., Grant, W., & Josling, T. (2004). *Agriculture in the new global economy*. Cheltenham: Edward Elgar Pub.
- Conti, M. (2017). Notas de las intervenciones del Comité Internacional de Planificación (CIP) para la soberanía alimentaria. 31 de octubre de 2017, Kigali, TIRFAA GB7[apuntes].
- Corporate Europe (2017). How to talk about Plant Breeding innovation. A Discussion Guide. February 2017 [Documento interno de International Seed Federation publicado en la página web de Corporate Europe]. Recuperado de https://corporateeurope.org/sites/default/files/attachments/isf_pbi_discussion-guide_feb-2017.pdf
- Desmarais, A. (2007). *La Vía Campesina: Globalization and the Power of Peasants*. London: Pluto Press.
- Desmarais, A., Wiebe, N., y Wittman, H. (2010). *Food sovereignty: Reconnecting Food, Nature and Community*. Oakland: Food First Books.
- Edelman, M. (2003). Transnational Peasant and Farmer Movements and Networks. En M. Kaldor, H. Anheier & M. Glasius (Eds.), *Global Civil Society* (pp.185-220). London: Oxford University Press.

- Edelman, M., Weis, T., Baviskar, A., Borras, S. Jr., Holt-Giménez, E., Kandi-yoti, D., & Wolford, W. (2014). Introduction: Critical Perspectives on Food sovereignty. *Journal of Peasant Studies*, 41(6), pp. 911-931.
- Edelman, M., & Borras, S. Jr. (2016). *The Political Dynamics of Transnational Agrarian Movements*. Halifax: Fernwood.
- Escobar, A. (1995). *Encountering development: The making and unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- European Commission [EU] (2016). The role of agricultural biotechnologies in sustainable food systems and nutrition, International FAO Symposium, 15-17 enero de 2016. Recuperado de <https://europa.eu/capacity4dev/hunger-foodsecurity-nutrition/blog/role-agricultural-biotechnologies-sustainable-food-systems-and-nutrition-international-fao-symp>
- Food and Agriculture Organization [FAO] (2014). El legado del AIAF y el camino a seguir. Recuperado de <http://www.fao.org/3/b-mm296s.pdf>
- _____ (2016a). Actas del Simposio Internacional de la FAO sobre el Papel de las Biotecnologías Agrícolas en Sistemas Alimentarios y Nutricionales Sostenibles. Roma: FAO.
- _____ (2016b). State of the World Agriculture 2016. Recuperado de <http://www.fao.org/publications/sofa/2016/en/>
- _____ (2016c). Biotechnologies Symposium. Side event. New breeding technologies for smallholders' challenges. Recuperado de <http://www.fao.org/webcast/home/en/item/4048/icode/>
- _____ (2018a). Segundo simposio internacional sobre agroecología. Recuperado de <http://www.fao.org/about/meetings/second-international-agroecology-symposium/about-the-symposium/es/>
- _____ (2018b). Report of the 26th Session of the Committee on Agriculture. Roma, 1-5 de octubre de 2018. Recuperado de http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/bodies/Conference_2019/MY349_21/MY349_C_2019_21_en.pdf
- _____ (2018c). Informe del Consejo de la FAO 160.º período de sesiones. Roma, 3-7 de diciembre de 2018. Recuperado de http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/bodies/CL_160/CL160_Report/MY722_CL_160_REP_es.pdf

- _____ (2018d), Los 10 elementos de la agroecología. Recuperado de <http://www.fao.org/3/i9037es/i9037Es.pdf> (06.09.2020)
- FIAN (2009). Madrid World Food Conference-Outcome, 2 de febrero. Recuperado de <http://www.fian.org.eur.idm.oclc.org/news/news/madrid-world-fd-conferene-an-evaluation>
- Fraser, N., Honneth, A., & Golb, J. (2003). *Redistribution or recognition?: a political-philosophical exchange*. London: Verso.
- IPC (2018a). Press reléase sobre COP 14. Comité Internacional de Planificación para la Soberanía Alimentaria. Recuperado de <http://www.foodsovereignty.org/es/la-industria-biotecnologica-esta-tratando-de-paralizar-la-conferencia-de-la-onu-sobre-biodiversidad-no-paralizara-a-los-agricultores>
- _____ (2018b). Observaciones y posición de la CIP ante la 14.ª Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica y los Protocolos de Nagoya y Cartagena. Comité Internacional de Planificación para la Soberanía Alimentaria. Recuperado de <http://www.foodsovereignty.org/es/posiciones-y-observaciones-de-la-cip-en-la-14a-cop-del-cdb>
- Keohane, R., & Nye Jr, S. (2000). Governing in a Globalizing World. En S. Nye Jr y J. Donahue (Eds.), *Visions of Governance for the 21st Century* (pp. 1-41). New York: Cambridge University Press.
- La Vía Campesina (1996). Proceedings from the II International Conference of the Vía Campesina. 18-21 de abril, 1996.
- Moore, J. W. (2000). Environmental Crises and the Metabolic Rift in World-Historical Perspective. *Organization & Environment*, 13 (2): pp. 123-58.
- _____ (2003a). The Modern World-System as Environmental History? Ecology and the Rise of Capitalism. *Theory and Society*, 32 (3), pp. 307-377.
- _____ (2003b). Nature and the Transition from Feudalism to Capitalism. *Review*, 26 (2): pp. 97-172.
- _____ (2003c). Capitalism as World-Ecology: Braudel and Marx on Environmental. *Organization & Environment*, 16(4): pp. 431-458.
- _____ (2007). Ecology and the Rise of Capitalism. Disertación PhD, Department of Geography, University of California, Berkeley. Recuperado de <http://sites.google.com/site/J.wmoosite/>

- _____ (2008). Ecological Crises and the Agrarian Question in World-Historical Perspective. *Monthly Review*, 60 (6), pp. 54-63.
- _____ (2009). Ecology and the Accumulation of Capital. Ponencia presentada en la Conferencia 'Food, Energy, and Environment', Fernand Braudel Centre, Binghamton, New York, 9-10 de octubre. Recuperado de <http://J.wmoore.com>
- _____ (2010a). Amsterdam is Standing on Norway, Part I: The Alchemy of Capital, Empire and Nature in the Diaspora of Silver, 1545-1648. *Journal of Agrarian Change*, 10 (1), pp. 33-68.
- _____ (2010b). Amsterdam is Standing on Norway, Part II: The Global North Atlantic in the Ecological Revolution of the Long Seventeenth Century. *Journal of Agrarian Change*, 10 (2), 188-227.
- Mori, S., & Onorati, A. (2017). *New Breeding Techniques: which risks? And which regulation should be applied to them?* Roma: Centro Internazionale Crocevia.
- Ploeg, JD van der (2010). The food crisis, industrialized farming and the imperial regime. *Journal of Agrarian Change*, 10(1), pp. 98-106.
- Seed World (2017). May 2017 International Seeds Federation. Recuperado de <https://seedworld.com//may-2017>
- Shaw, D. J., & Clay, E. J. (1998). Global Hunger and Food Security after the World Food Summit. *Canadian Journal of Development Studies/ Revue canadienne d'études du développement*, 19(4), pp. 55-76.
- Svampa, M. (2015) Commodities Consensus: Neoextractivism and Enclosure of the Commons in Latin America. *The South Atlantic Quarterly*, 114 (1), pp. 65-82.
- World Bank (2008). *World Development Report 2008: Agriculture for Development*. Washington D. C.: The World Bank.

Las agendas de cooperación internacional como instrumento de promoción internacional: perspectivas para América Latina

Sara Caria

1. Introducción

EN MARZO 2018 se aprobó la creación de la Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ACID) de China, con el mandato de coordinar los esfuerzos fragmentados de cooperación y como instrumento de “diplomacia de gran potencia”. Ya en 2014 se había fundado, siempre bajo el liderazgo de China, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB por sus siglas en inglés), que se ha posicionado como alternativa a los tradicionales mecanismos de financiación multilateral como el Banco Mundial (Tzili, 2018). El surgimiento de estas dos instituciones son una clara señal de las transformaciones actualmente en curso en régimen internacional de ayuda y cooperación.

Arrighi y Silver ([1999] 2001), a finales del siglo pasado, afirman que la hegemonía ejercida por Estados Unidos en las últimas décadas ha entrado en una fase de decadencia y un nuevo liderazgo a nivel internacional se está configurando, sin que se pueda aún vislumbrar claramente quién será el nuevo líder y cuáles serán sus características, aunque todo parece apuntar a que el fulcro de la nueva hegemonía se trasladará hacia Asia (Arrighi y Silver, [1999] 2001, pero también análisis más recientes, entre otros, Sachs, 2016). Así, estaríamos viendo una transición hacia otro orden internacional, como cuando el mundo transitó desde la hegemonía holandesa a la británica y de esta última a la estadounidense (Arrighi y Silver, [1999] 2001). De hecho, este proceso se ha repetido varias veces en la historia: distintos poderes han llegado a ocupar una posición hegemónica a lo largo de los siglos, sin que esto modificara sustancialmente las dinámicas

que subyacen a los procesos de desarrollo desigual (Gosh, 2019). En el marco de esta transición y como parte del más amplio orden internacional, nos interesa analizar más de cerca el rol de la cooperación internacional, bajo la hipótesis de que juega un rol fundamental en la creación del consenso que acompaña la hegemonía.

El sistema de ayuda, institucionalizado después de la Segunda Guerra Mundial a través del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para el Desarrollo Económico (OCDE), ha sido a menudo considerado como un instrumento de proyección internacional, funcional a los intereses económicos y políticos de los países donantes y como una práctica hegemónica de “justificación de intereses particulares que son presentados y aceptados como intereses generales” (Lemus, 2018, p. 29). Desde los abordajes realistas a las relaciones internacionales, la ayuda ha sido definida como un “soborno” (Morgenthau, 1962, p. 150) y también un “vehículo hegemónico” (Sogge, 2009, p. 13). Sin embargo, esta mirada es recurrente y aflora también en análisis que derivan de concepciones más liberales; Jeffrey Sachs (2017) argumenta que “una cooperación global vigorosa y abierta que permita hacer realidad el potencial de la ciencia y la tecnología del siglo XXI” es la manera más sabia, para Estados Unidos, de mantener una posición influyente en el mundo, frente al ascenso de China.

En esta perspectiva, aunque los rasgos del nuevo orden en gestación no están aún definidos con claridad, es de esperarse que esta transición sea acompañada por cambios en el sistema y las narrativas de la cooperación internacional. Y es también de esperarse que los países adopten la retórica de la cooperación internacional para incidir en la formación del nuevo orden y así asegurar un lugar privilegiado en el o, en todo caso, maximizar su influencia, de acuerdo con sus posibilidades. En el contexto de la transición hegemónica anticipada por Arrighi y Silver y asumiendo la cooperación internacional como un instrumento de *soft power* (Nye, 1990), el objetivo del presente capítulo es analizar tres agendas internacionales de desarrollo, acompañadas de retóricas propias, que se consideran emblemáticas de disputas políticas y geográficas distintas: la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la Cooperación Sur-Sur

(CSS) entre países emergentes —renovada en ocasión del 40 aniversario del Plan de Acción de Buenos Aires— y, sobre todo, la Cooperación Internacional para el Cambio Estructural (*International cooperation for structural transformation*) basada en la *New Structural Economics* (NSE) propuesta por Justin Yifu Lin (2015), la más novedosa de las tres.

La hipótesis es que los ODS representan el intento del viejo “Occidente” de mantener su liderazgo en la agenda global, apoyándose en la arquitectura institucional y financiera del régimen de ayuda que se fue cristalizando durante el período de la posguerra. La Cooperación Sur-Sur es promovida por los países emergentes, en el intento de afianzar un liderazgo e integración regionales. Finalmente, la Cooperación Internacional para el Cambio Estructural, a la que se dedicará una atención particular, se analizará como fundamento y legitimación de la estrategia de cooperación internacional de China, el cual, configurándose como actor global y candidato a nuevo hegemón, está intentando forjar sus propias doctrina y práctica de cooperación internacional. Las tres agendas se analizarán desde el punto de vista de la concepción de desarrollo que subyace a cada una de ellas, resaltando las contradicciones que se esconden detrás de la retórica, con particular énfasis en los elementos dibujan escenarios de mutuo beneficio o interés común, en los que siempre es posible conciliar intereses divergentes, mediante estrategias de ganar-ganar (*win-win*).

El capítulo se estructura de la siguiente manera: en la primera parte se analizarán más a fondo los términos de la transición hegemónica, entendida desde una perspectiva de teoría del sistema mundo, y se resumirán los abordajes que se prestan para entender a la cooperación internacional como instrumento de construcción de la hegemonía. En las partes dos y tres se presentarán las agendas de los ODS y la Cooperación Sur-Sur, respectivamente, esta última en su entendimiento de cooperación técnica entre países en desarrollo; en la parte cuatro se analizará la cooperación internacional para el cambio estructural. Finalmente, el capítulo concluye con algunas reflexiones finales que buscan identificar las oportunidades y los retos que estas agendas plantean para América Latina, en particular el área andina, en el actual contexto de transición.

2. Transición hegemónica, orden internacional y cooperación internacional

Arrighi y Silver ([1999] 2001) argumentan, anticipando el debate que se intensificará en las siguientes dos décadas, que entre las décadas de 1970 y 1980 la hegemonía estadounidense, que ha caracterizado el mundo desde el final de la Segunda Guerra Mundial, ha entrado en una fase de declive. Estas décadas marcan el fin de una era: que se trate del “corto siglo XX” de Hobsbawm (1994), de la era de la ilustración iniciada con la Revolución Francesa o del moderno sistema mundo, surgido durante el largo siglo *xvi* (Wallerstein, 1979), este cierre coincide con una fase de transición de la hegemonía estadounidense hacia otra, cuyos rasgos aún no identifican de manera clara. Este fenómeno no es nuevo, otras transiciones han marcado el paso de una hegemonía a otra: las últimas dos fueron la transición de la hegemonía holandesa a la británica, en el siglo *xviii* y de la británica a la estadounidense a inicios del siglo *xx* (Arrighi y Silver, [1999] 2001, p. 11).

De hecho, argumenta Gosh (2019), distintos poderes han llegado a ocupar una posición hegemónica a lo largo de los siglos, sin que esto modificara sustancialmente las dinámicas que subyacen a los procesos de desarrollo desigual y esta dinámica ha representado, desde siempre, un flujo continuo, en el que el mapa del desarrollo global se dibuja y desdibuja continuamente. El orden en que derivará esta nueva etapa en ciernes está aún envuelto en mucha incertidumbre: algunos vislumbran un sistema multipolar con hegemonías regionales (Sachs, 2017), otros un mundo fragmentado en el que el colapso del capitalismo sea acompañado por el caos y la anarquía (Streeck, 2016), otros más dirigen la mirada hacia Asia, en vista de que es la región que más ha incrementado su peso en la economía mundial en las últimas décadas, y, más aún, en consideración de la trayectoria de China, inusual y única entre los países en desarrollo (Gosh, 2019; Hirst y Manacalza, 2020).

El acelerado crecimiento de China es el resultado de un programa de reformas económicas, basado en una peculiar combinación de empresas estatales y capitales y tecnologías privados, financiado por tasas de inversión (nacional y extranjera) excepcionalmente altas.

Gracias a esta estrategia, China expandió notablemente sus mercados externos y tejió una intensa red de comercio regional y logró surgir —junto a India, aunque en menor medida— como “nuevo polo de crecimiento de la economía mundial”, a inicio de la década de 1990 (Polanyi Levitt, 2010, p. 40). Así, a inicios del nuevo siglo, resulta que la China comunista terminó siendo el principal beneficiario de la globalización que acompañó el proceso de liberalización comercial de la segunda mitad del siglo pasado, mientras que Estados Unidos está en camino de perder su condición hegemónica, aun manteniendo un rol importante a escala global (Polanyi Levitt, 2010).

Algunos autores (Volgy *et al.*, 2009; Cox, 2013) evidencian cómo el término *orden mundial* —junto con las distintas subcategorías vinculadas con este— sea ambiguo, recoja una multitud de enfoques y se preste a la inclusión de muchos elementos, argumentando, a favor de una mirada multidimensional de este concepto; sin embargo, en este trabajo, se adopta un lente de corte realista, para el cual la importancia de las instituciones internacionales se deriva de la posibilidad de convertirlas en un instrumento de poder para sus miembros. Los actores que ganan influencia dentro de ellas tienen la posibilidad de establecer la agenda y determinar la repartición de las ganancias entre sus miembros (Mansfield, 1995, p. 600). Además, las instituciones permiten a los Estados con poder (Estados hegemónicos) amarrar a las políticas de otros Estados en un marco formal, por medio del uso de incentivos establecidos por la vinculación entre sí de asuntos distintos (Schweller y Priess, 1997), como, por ejemplo, la ayuda, el comercio y la inversión con posturas en orden más político, como reconocimiento de Gobiernos o alineación en las agendas de provisión de bienes públicos globales.

Complementando esta mirada con matices estructuralistas, cabe añadir que las instituciones también generan estabilidad, pues pueden contribuir a colmar el desfase entre el incremento de la participación política interna y las débiles instituciones de gobierno¹ (Volgy

1 Un ejemplo emblemático de esta dinámica es representado por las reivindicaciones que proceden de las poblaciones en materia de bienes globales, que son cada vez más apremiantes: frente a la incapacidad de los Gobiernos nacionales de dar una respuesta clara y efectiva a dichas demandas, las derivan a los foros multilaterales, en los que son atendidas, aunque a

et al., 2009). Ahora bien, a diferencia del planteamiento neorrealista, en este trabajo se considera que las agendas de cooperación no son necesariamente medios para mantener el *statu quo*, sino que también pueden convertirse en terrenos —o armas— de disputa de nuevas hegemonías.

Así, como las anteriores fases hegemónicas se caracterizaron por ser procesos históricos específicos que generaron estructuras sociales, políticas y económicas propias (Cox, 2013), también esta nueva fase tendrá características peculiares. Durante la *pax británica*, las normas económicas orientadas a la liberalización del comercio y de los movimientos de capital tuvieron una fuerte expansión, “proporcionando una ideología universalista que representó estas normas como la base de una armonía de intereses” (Cox, 2013, p. 146), que no requirió de instituciones formales. La hegemonía estadounidense se configuró de forma más rígida, mediante alianzas, y estableció su núcleo en el sistema de “liberalismo revisado” de Bretton Woods, en el que las instituciones internacionales proliferaron (Cox, 2013, p. 147), al punto que Gosh (2019, p. 379), llega a afirmar que el imperialismo del siglo *xxi* se apoya crecientemente en “una arquitectura legal y regulatoria, plasmada en una serie de acuerdos multilaterales, regionales y bilaterales que mantienen la hegemonía del capital global en distintas formas”.

El régimen de ayuda, y, por afinidad, el conjunto de las prácticas de relacionamiento internacional que los países incluyen dentro de sus actividades de cooperación internacional, se puede considerar una institución internacional en cuanto “conjunto persistente e interconectado de normas (formales e informales) que prescriben roles de conducta, condicionan actividades y configuran expectativas” (Keohane, 1989, p. 3). Las agendas de cooperación internacional, en su función de establecer objetivos, metas y estrategias para alcanzarlas, han hecho una contribución significativa a la configuración del orden internacional en las últimas décadas, de modo que se convierten en uno de los terrenos en los que se definen las características

menudo vaciadas de buena parte de su significado original. Para un análisis emblemático, en este sentido, de la agenda de desarrollo sostenible véase Domínguez (2016).

de transición hegemónica. En particular, el concepto de desarrollo, que engloba la fe en que un progreso continuo es posible y deseable, ha revestido un rol de primer orden en afianzar la hegemonía estadounidense, propiciando la construcción de un imaginario global alrededor de un futuro próspero, plasmado en la experiencia de las democracias occidentales.

Sachs (1992, p. 97) argumenta que este concepto fue “inventado como parte de un proyecto geopolítico destinado a rescatar de la tentación del comunismo a los países liberados de la dominación colonial para guiarlos a través de un camino trazado por las democracias capitalistas de Europa Occidental y América del Norte”; profundizando esta misma línea, Tucker (1999) lo describe como una forma de imperialismo cultural, que enmascaraba los intereses del régimen imperialista detrás de los ideales legítimos y las expectativas de prosperidad de los países en desarrollo.

El sistema de ayuda se institucionalizó después de la segunda guerra mundial, a través del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), uno de los primeros comités en ser establecidos dentro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que representó la instancia encargada de establecer los lineamientos de políticas, así como las prioridades, las metas y la métrica y el sistema de reporte de la ayuda. La ayuda al desarrollo, pilar fundamental del orden internacional de la posguerra y medio principal para el desarrollo durante décadas, representó un “vehículo hegemónico” a través del cual ejercer influencia, siendo su motivación principal “forjar un consenso (neo)liberal en una alianza multilateral” (Sogge, 2009, p. 13). A menudo funcionó como “mecanismo de explotación imperialista” que aseguraba los intereses de los donantes y generaba una dependencia económica y política en los países en desarrollo que terminaba representando un obstáculo para el desarrollo económico, más que un facilitador (Petra y Veltmeyer, 2002).

Las agendas de cooperación internacional que los distintos actores posicionan —o a las que se acogen— se pueden analizar como parte de la disputa para una nueva hegemonía, pues no hay que olvidar que uno de los pilares en esta pugna es la capacidad de presentarse

como promotores de intereses comunes y modelo a seguir (Arrighi y Silver, [1999] 2001). En consecuencia, las agendas de desarrollo presentan una visión en la que la comprensión de los conflictos, las asimetrías y los desequilibrios, que siempre acompañan el desarrollo (Streeten, 1962), o que son parte ineludible del cambio estructural que este supone, se diluye en las estrategias de mutuo beneficio (*win-win*), en las que siempre es posible conciliar las diversas expectativas de los países o de los actores involucrados.

Los factores de asimetría estructural y las características del desarrollo dependiente, muy presentes en algunos abordajes clásicos al desarrollo —entre otros, el estructuralismo de la Cepal, la teoría de la dependencia, así como los enfoques más radicales *à la* Paul Baran— han perdido relevancia en el debate actual, basado en un entendimiento homogéneo y tecnocrático de los procesos de desarrollo, al punto de que la actual agenda ODS plantea desafíos globales indiferenciados para todos los países y regiones del mundo. Y la agenda de los ODS es justamente la que vamos a analizar en el siguiente apartado.

3. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible: la Agenda 2030

La Agenda 2030 fue aprobada por la Asamblea de Naciones Unidas en 2015, a partir de una propuesta desarrollada en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río +20), que tuvo lugar en Río de Janeiro en junio de 2012, con el objetivo de dar respuesta a los principales retos que enfrenta el mundo hoy en día y “terminar lo que se inició con los Objetivos de Desarrollo del Milenio” (ODM).² Se articula en 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, a su vez detallados en 169 metas, que abarcan distintas temáticas y “que incluyen desde la eliminación de la pobreza hasta el combate al cambio climático, la educación, la igualdad de la mujer, la defensa del medio ambiente o el diseño de nuestras ciudades”, y representan “una oportunidad para que los países y sus sociedades emprendan

2 Background of the Sustainable Development Goals. Para un análisis de los principales alcances de los ODM véase Ritchie y Roser's Millennium Development Goals: how many did the world achieve? (<https://slides.ourworldindata.org/millennium-development-goals/#/title-slide>).

un nuevo camino con el que mejorar la vida de todos, sin dejar a nadie atrás”.³ Esta agenda, aprobada por 193 países miembros de Naciones Unidas, representa la hoja de ruta a seguir en el ámbito del desarrollo internacional, con miras al año 2030.

Críticas de distinta naturaleza han sido presentadas a los 17 objetivos. Un primer conjunto de críticas tiene que ver con la manera en que las metas están formuladas (Vandermoortele, 2015): muchas de ellas no están definidas de forma clara y no están asociadas a indicadores medibles o realistas, en algunos casos no se establecen plazos. También se señala que representan una mezcla de retos colectivos y nacionales, por lo que no siempre es posible identificar adecuadamente sobre quien descansa la responsabilidad de su implementación. Además, se cuestiona el carácter voluntario de esta agenda de desarrollo: no fue posible dar a los ODS el estatus legalmente vinculante que se asegura a los acuerdos multilaterales sobre derechos humanos, debido a la falta de consenso entre los países firmatarios sobre este aspecto (Denk, 2016). De hecho, la República Popular de China pidió explícitamente que las cuestiones de paz y los derechos humanos se mantengan por fuera de esta nueva agenda, pues “desvían de los objetivos de desarrollo genuino y violan la soberanía nacional” (Jiang y Fues, 2014, p. 2).

Otra debilidad de la Agenda 2030 reside en la excesiva fragmentación de las tres dimensiones de sostenibilidad en una serie de indicadores que no dan cuenta de la complejidad de causas y efectos del fenómeno de la pobreza; en particular no se visualiza la contribución que la paz y la seguridad hacen a la lucha en contra de la pobreza y al desarrollo sostenible, y no se incluyeron metas relacionadas con ayuda humanitaria, seguridad non militar, resolución pacífica de conflictos, *peace building* y *peace keeping* (Denk, 2016).

Los ODS reafirman la predominancia del crecimiento económicos sobre otras dimensiones del desarrollo, y un enfoque muy centrado en la expansión del PIB, del comercio internacional y del sector privado como promotores del desarrollo y así imponen modelos globales

3 Un listado completo de los 17 Objetivos con sus relativas metas está disponible en la página oficial de Naciones Unidas <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>.

que no toman en debida cuenta las especificidades locales y las reivindicaciones de las organizaciones campesinas y de la sociedad civil (Giunta y Dávalos, 2019). Las opciones reales de participación están distribuidas de forma desigual y algunos sectores están completamente excluidos: para garantizar un enfoque participativo, se debería garantizar también a los sectores marginalizados la posibilidad de expresar su visión de desarrollo (Denk, 2016).

Esta agenda no permite realmente dibujar un escenario para enfrentar las causas de la inestabilidad global: se limita a recetar más crecimiento para solucionar el hambre y la pobreza, ignorando que un crecimiento infinito no es posible en un planeta finito. Por esta razón, se puede considerar un orden normativo útil para justificar un esquema de relaciones internacionales, que favorece el incremento de las desigualdades.⁴ Las relaciones desiguales de poder a escala global siguen representando el mayor reto para la agenda 2030 (Denk, 2016), pues las realidades políticas sucumben en la visión tecnocrática que predomina en los ODS, en la que los agentes —públicos y privados— han acordado un conjunto de objetivos y unos medios para lograrlos, basados en el mercado y enmarcados en el consenso posWashington. Los intereses de distintos Estados, sectores e instituciones dentro y entre países, los distintos entendimientos de lo que es desarrollo y de cuál es el mejor camino para perseguirlo, así como los desequilibrios en el poder y agencia de los distintos actores, quedan invisibilizados y las políticas de desarrollo autónoma de los países son desvaloradas y se diluyen en las dinámicas globales (Mawdsley *et al.*, 2013).

No es difícil ver a los ODS como un listado de aspiraciones y reivindicaciones yuxtapuestas que no están enmarcadas en una visión de desarrollo coherente, ni en un diagnóstico sensato de las causas de la pobreza, la desigualdad y las principales amenazas a la sostenibilidad del planeta. Sus contradicciones internas son más que evidentes: se pretende conjugar el crecimiento económico con producción y

4 Como ejemplo emblemático de esta dinámica, el autor menciona la Política Agrícola Común de la Unión Europea, que destruye los mercados locales en África Oriental, generando más escasez de comida, y, consecuentemente, más desempleo, lo que deriva, a su vez, en más migración (Denk, 2016).

consumo responsables, con la protección de la vida submarina y los ecosistemas terrestres; el fomento de la industria, la infraestructura y la innovación debe ser acompañado por la lucha al cambio climático; los Objetivos se lograrán mediante una alianza para la paz, sumando esfuerzos de distintos actores que tienen intereses divergentes y aspiraciones contrapuestas.

Los ODS, como marco general y hoja de ruta para el desarrollo global, son el resultado tangible de un proyecto neoliberal que se ha venido fraguando desde la década de 1980, en el que los aspectos de redistribución y ecológicos son relegados a un rol marginal (Weber, 2017); estas características son aún más marcadas que en los ODM, ya cuestionados por su contenido ideológico y por ser “la prueba de que EE. UU. y sus aliados europeos y japoneses estaban en condiciones de ejercer hegemonía sobre una domesticada ONU”, con la complicidad del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Amin, 2006). En este sentido, también los ODS pueden ser considerados un instrumento para afianzar la agenda neoliberal e implementar condiciones que permitan al capital transnacional florecer, a pesar de las protestas que esta visión ha desencadenado en las últimas décadas, y que es muy probable se mantengan en contra de la “ideología y los efectos empobrecedores” de esta agenda y “para unas relaciones sociales y ecológicas verdaderamente sostenibles” (Weber, 2017, p. 410).

4. La agenda de Cooperación Sur-Sur

La Cooperación Sur-Sur (CSS) es la cooperación entre países en desarrollo. En realidad, se trata de un fenómeno complejo, que se originó como una emanación de la Conferencia de Bandung (1955), con el objetivo de promover una visión emancipadora del desarrollo, en la que el Sur Global, bajo el liderazgo de los Gobiernos soberanos recién establecidos, pudiera contrarrestar de forma solidaria las imposiciones del Norte Global. La CSS nació en el contexto de la Guerra Fría, cuando los nuevos Estados independientes, recién emancipados de la condición de colonias, buscaban su propia senda hacia el desarrollo y la autonomía, en medio de la disputa entre las dos superpotencias (Engel, 2019). El comunicado final de Bandung promovía

no solamente la cooperación técnica, sino consideraba un amplio abanico de sectores de cooperación para apoyar sus reivindicaciones colectivas, desde los derechos humanos a la equidad a la soberanía nacional y no interferencia en los asuntos domésticos de parte de las superpotencias o de los viejos poderes coloniales (Engel, 2019). Para esto, se declinaba en un amplio rango de iniciativas, económicas, culturales y de cooperación técnica. Apoyándose en el aparato conceptual de la teoría de la dependencia, la lucha política aparecía “un medio apropiado de enfrentar los problemas del desarrollo, en línea con los ideales de justicia, soberanía y emancipación” (Morvaridi y Hughes, 2018, p. 2). El espíritu de Bandung encontró su marco institucional en el Movimiento de Países No alineados, formado en 1961, y el Grupo de los 77 (G77), que surgió en el seno de la Asamblea General de Naciones Unidas, en un momento en que había un consenso, en el pensamiento sobre el desarrollo, alrededor del rol determinante del Estado y la necesidad de que su intervención sea fortalecida (Rapley, 2002).

Sin embargo, esta concepción salió deslegitimada en el giro neoliberal de finales la década de 1970, acompañado de la violencia de los programas de ajuste estructural; el pensamiento sobre el desarrollo, por lo menos en la parte de mundo bajo la hegemonía occidental, abrazó los ideales de libre mercado, llevando a la afirmación de un abordaje despolitizado al desarrollo. Esta nueva agenda técnica surgió en el contexto de una institucionalidad estatal muy debilitada (Morvaridi y Hughes, 2018, p. 2) y las turbulencias económicas de esos años obligaron a los países a concentrarse en los problemas domésticos (Gosovic, 2016). Muchos países en desarrollo adoptaron un abordaje pragmático y oportunista, y desecharon los esfuerzos para sostener la CSS, que, en este nuevo contexto, era percibida como una amenaza que había que combatir (Gosovic, 2016). Para América Latina, esta etapa coincidió con la tristemente famosa “década perdida”, que a partir de la crisis de la deuda inauguró una época de políticas neoliberales, con consecuencias nefastas en las condiciones de vida de la mayoría de la población del continente (Ffrench-Davis y Devlin, 1993). En realidad, con pocas excepciones,

las décadas perdidas fueron dos, pues esta orientación se mantuvo también durante la década de 1990.

Con el debilitamiento de la Unctad, que había actuado como un importante foro de inspiración y soporte institucional para la CSS, el desarrollo empezó a ser entendido como una serie de problemas técnicos a ser resueltos, más que una lucha por un progreso soberano: los ideales progresistas de Bandung y los movimientos que los sostenían sufrieron un severo golpe. Se inauguró una etapa de contracción de las actividades de CSS, al mismo tiempo en que esta perdía su connotación de ideal contrahegemónico y se transformaba a una institución basada en los instrumentos de cooperación técnica (Morvaridi y Hughes, 2018; Morais de Sa e Silva, 2010).

Este último enfoque es el que se institucionalizó en el Plan de Acción de Buenos Aires para la Promoción e Implementación de la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (PABA) como resultado de la Conferencia de Naciones Unidas para la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, que tuvo lugar 1978, en plena dictadura militar, en la capital argentina. El PABA representó una hoja de ruta importante para la CSS y la dibujó como un mecanismo de cooperación técnica, transferencia de tecnología, intercambio de conocimiento y fortalecimiento de capacidades: estos instrumentos han sido el núcleo de los intercambios entre países de renta media, sobre todo en América Latina (Besharati y MacFeely, 2019). Este entendimiento de la CSS se cristalizó en el seno de Naciones Unidas, mediante la Oficina de Naciones Unidas para la cooperación Sur-Sur (UNOSSC, por sus siglas en inglés) y propuso una visión reduccionista, entendiendo la CSS como complementaria a la cooperación Norte Sur y basada en la supuesta similitud de los retos que enfrentan los países del Sur (Domínguez, 2017).

A partir de mediados de la década de 1990 inicia un nuevo auge de la CSS, relacionado con el incremento del interés en el multilateralismo que surgió después del final de la Guerra Fría y la creciente importancia económica y política de algunos países emergentes, en particular China (Engel, 2019). Los Gobiernos progresistas de América Latina, al inicio del nuevo siglo, dieron un “giro emancipatorio y

político a la CSS”, con implicaciones en la estructura económica de los países (Gosovic, 2016, p. 735): un conjunto de factores, primero entre todos los *booms* de los *commodities* y las rentas extraordinarias que supuso para muchos de los países de la región, posibilitaron políticas con mayores niveles de autonomía desde los regionalismos periféricos. Después de una etapa, durante la década de 1990, de liberalización comercial interna como condición para insertarse en la economía global al amparo del regionalismo abierto, los esquemas de integración en la región se orientaron hacia la construcción de una agenda autónoma de desarrollo, mediante una cooperación que rebasaba el ámbito comercial, y escapaba del esquema de “inserción atlántica” triangular con Estados Unidos y Europa (Pose y Bizzozero, 2019, p. 249). Sin embargo, desde mediados de la segunda década del siglo *xxi*, esfumado el superciclo de los *commodities*, el escenario internacional de restricción externa, junto a un giro en la orientación política de muchos de los países de la región, impuso nuevamente el énfasis en la inserción internacional de los países y la preocupación primordial volvió a ser asegurar mercados para las materias primas, antes que construir “políticas regionales autonomía” (Pose y Bizzozero, 2019, p. 250).

Es en este escenario que tiene lugar, en marzo de 2019, la Segunda conferencia de alto nivel de Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur y Triangular o PABA +40, en celebración del aniversario del Plan de Buenos Aires de 1978. En esta conferencia participaron aproximadamente 160 países y su declaración final contempla una agenda muy parecida a la de 1978: se reafirma el rol complementario de la CSS con respecto a la cooperación tradicional Norte-Sur, el “creciente papel que desempeñan las alianzas inclusivas”, es decir, con el sector privado, la “importancia de intercambiar, con carácter voluntario, conocimientos, experiencias y mejores prácticas sobre la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular” (PABA+40, 2019). Se pone énfasis en su contribución al logro de los ODS y se reconoce a Naciones Unidas, en particular al UNOSSC, como entidad encargada de promover y facilitar la cooperación entre países en desarrollo: estos elementos, junto a la frecuente asociación de la CSS con la cooperación triangular, son señales de su carácter subalterno a la cooperación tradicional.

La UNOSSC aún mantiene algo de la herencia del espíritu de Bandung, cuando describe la CSS como un marco amplio de colaboración entre los países del Sur en ámbito político, económico, cultural, ambiental y técnico (UNOSSC, 2018); todavía, la narrativa de la CSS pone énfasis en aspectos como la solidaridad, la reciprocidad, la confianza, la igualdad y la *self-reliance*. Sin embargo, su retórica resulta acotada a una percepción heredera de los equilibrios que se establecieron a mediados del siglo pasado del mundo, inadecuada para explicar las dinámicas que caracterizan el mundo contemporáneo. La propia UNOSSC afirma que el término “Sur” o “Sur Global” se refiere a “los países en desarrollo ubicado principalmente en el hemisferio Sur”: incluye Asia (excepto Japón, Hong Kong, Macau, Singapore, South Korea and Taiwan), América Central, Sudamérica, México, África y Oriente Medio (con la excepción de Israel). Todos estos países se reúnen para trabajar juntos y encontrar “soluciones a sus desafíos comunes de desarrollo” (China, Turquía y Saudí Arabia como Ecuador, Chile, Brasil y Haití), están “conectados por similitudes en sus contextos” y “cada vez más, comparten conocimiento, intercambian tecnologías y acuerdan agendas comunes y acciones colectivas”. La asunción de que es posible trasladar programas y políticas exitosas de un país al otro, generando los mismos resultados, bajo una supuesta similitud entre economías en desarrollo, geografías o características sociales, ignora la importancia de las relaciones políticas en determinar la distribución de los beneficios del desarrollo (Morvahidi y Hughes, 2018, p. 12).

En la declaración final del PABA+40 se afirma que esta agenda “servirá para luchar contra el cambio climático y alcanzar el desarrollo sostenible”, puesto que “las naciones del Sur son tal vez las que brinden la mejor esperanza que tenemos de transformar el desarrollo económico en algo más que solo extraer de la naturaleza o contaminar la atmósfera”: esta afirmación, pronunciada en una región como América Latina, en la que aún el precio de las exportaciones primarias decide las épocas de expansión y recesión, es evidentemente retórica, por no decir surreal. A pesar de la evidente contradicción que encierra, la agenda de CSS, versión de cooperación técnica, es la

modalidad predominante en América Latina,⁵ que es también la región que muestra los mayores esfuerzos de sistematizar y cuantificar la CSS, a iniciativa de la Secretaría General de Iberoamérica (Segib) con apoyo de la Cepal (Besharati y MacFeely, 2019).

Reciprocidad y beneficio mutuo han sido dos de los principios fundantes de la narrativa de la CSS; por lo tanto, no existe contradicción entre apoyar a la industria doméstica mientras se contribuye al desarrollo de países socios, mediante la construcción de infraestructura o la inversión en sectores estratégicos, a pesar de que las asimetrías entre los niveles de desarrollo entre países socios sean evidentes y que el principio de horizontalidad sea de difícil aplicación en las relaciones entre países como Brasil y Mozambique, Sudáfrica y República Democrática del Congo, China y Ecuador (Besharati y MacFeely, 2019; Engel, 2019). Para muchos proveedores de CSS la condicionalidad no se refiere a la imposición de determinadas políticas en el frente doméstico, sino que se concreta en la participación de sus empresas, sobre todo en los sectores estratégicos (energía) y de infraestructura. Algunos autores (Armijo y Roberts, 2014) han visto en el creciente peso económico de los Brics y su coordinación a escala internacional un esfuerzo de los países emergentes de afianzar su posición en la gobernanza global, además de reafirmar su hegemonía a nivel regional, con miras a incrementar su influencia en las instancias multilaterales.

Morvahidi y Hughes (2018) argumentan que la narrativa de la CSS, junto al desarrollo incluyente que legitima la emergencia de nuevos actores, no solo estatales, esconde un nuevo marco que extiende los enfoques neoliberales en nuevos territorios, para incluirlos de forma más eficiente en la economía global. En esta perspectiva, a pesar de la extrema heterogeneidad de los actores de CSS, los flujos de CSS promueven un nuevo entendimiento de la economía política internacional contemporánea, profundizando la despolitización de la idea de desarrollo.

Los autores explican este fenómeno a través del concepto gramsciano de “ideología histórica orgánica”; los actores que gobiernan

5 En contraste con Asia, donde la CSS se concreta prevalentemente en cooperación económica, sobre todo en forma de préstamos (Engel, 2019).

ganan consenso para sus proyectos convirtiéndolos en sentido común o haciendo que se perciban como inevitables. En el juego de crear hegemonía, con la confrontación de distintas fuerzas sociales específicas en cada contexto, los actores, tanto de las clases dominantes como de las subordinadas, llegan a pensar que modos de producción —o cooperación— particulares sean naturales o inevitables. Las desigualdades estructurales de las partes quedan invisibilizadas y la posibilidad de escoger entre distintos donantes, y así diversificar las oportunidades para los receptores, crea la ilusión de que estos últimos hayan escogido el tipo de colaboración que entablan, y por lo tanto son corresponsables en las condiciones adversas que las acciones de CSS puedan tener (Morvahidi y Hughes, 2018, p. 12).

El énfasis en la inserción en las cadenas de valor global representa una ruptura drástica con las aspiraciones de tener economías nacionales bajo el control de su gente: en esta visión, opuesta a la de la teoría de la dependencia, el desarrollo está directamente asociado a la idea de incrementar la integración regional y global y de la creación de economías de escala que les permita competir mejor en la economía global. La descentralización productiva —o deslocalización— del Norte Global y la emergencia de las cadenas de valor globales han cambiado el panorama de la economía internacional, desafiando la coherencia geográfica de la lectura dependentista centro-periferia, como demuestra la relación de cooperación de China con sus proveedores de materias primas, claramente vinculada a su necesidad de asegurar el abastecimiento de *commodities* (Morvahidi y Hughes, 2018). Y la propuesta china de un modelo de desarrollo basado en la transformación estructural de la economía y sus capacidades productivas es el objeto de la siguiente sección de este capítulo.

5. Cooperación internacional para el cambio estructural

Afirman Lin y Wang (2017b, p. 1), dos autores muy comprometidos con la divulgación y defensa del estilo chino de desarrollo:

El desarrollo de la economía moderna es un proceso de continuo cambio estructural en tecnologías, industrias, infraestructura: todos estos factores incrementan la productividad del trabajo y por ende, el PIB per

cápita. Para que contribuya de forma efectiva a este fin, la asistencia al desarrollo debería ir más allá de la ayuda y abarcar el comercio y las nuevas formas de inversión.

De hecho, también apoyan de forma entusiasta la particular forma de cooperación internacional adoptada por China, denominada Cooperación Internacional para el Cambio Estructural —*Development Cooperation for Structural Transformation*— o Cooperación Sur Sur para el Desarrollo (CSSD) (*South South Development Cooperation*) (Lin y Wang, 2017a). China, en su condición de país emergente y como parte de su lucha por la hegemonía global, está intentado forjar un régimen de cooperación internacional alternativo al CAD. Domínguez (2018) identifica tres pilares sobre los cuales se construye este sistema, especulares a los que gobiernan al régimen tradicional de ayuda y cooperación del CAD: organizaciones internacionales financieras, instrumentos de financiación con carácter concesional y un sistema de monitoreo y evaluación. En este marco, la CSSD actuaría como aparato conceptual de dicho régimen: apoyándose en la Nueva Economía Estructural (NSE, por sus siglas en inglés), legitima la forma china de relacionarse con sus socios con base en una doctrina desarrollista que identifica en el cambio estructural el principal desafío de desarrollo de los países de renta baja y media, pone énfasis en la dotación de infraestructura y la industrialización como estrategias hacia el progreso y se propone como modelo alternativo a la cooperación tradicional, que ha ampliamente demostrado sus fracasos a lo largo de las últimas décadas (Lin y Wang, 2019).

La NSE es un abordaje al desarrollo económico en el que Lin (2010), quien fue economista jefe del Banco Mundial y actualmente se desempeña como decano del Instituto para la Nueva Economía Estructural y el Instituto para la Cooperación y el Desarrollo Sur-Sur de la Universidad de Pekín, rescata varias de las asunciones fundamentales de la economía neoclásica y las integra en un marco desarrollista en el que recupera el rol central del Estado. Retoma la idea que existen diferencias estructurales entre países en desarrollo y países desarrollados (de allí su nombre de estructural), pero estas se deben en gran parte a la dotación de recursos y son determinadas por el mercado, en lugar de “ser una consecuencia de la distribución del

poder u otras rigideces determinadas exógenamente, como suponía el antiguo enfoque estructuralista” (Lin, 2010, p. 2); por lo tanto, los objetivos y modalidades de la intervención estatal difieren sustancialmente de las propuestas cepalinas de la época de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI).

Así, la NSE concibe al desarrollo económico como un proceso continuo de cambio estructural que involucra tecnología, industria e infraestructura “física” y “no física”:⁶ todos estos elementos disminuyen los costos de transacción e incrementan la productividad del trabajo e impulsan el ingreso per cápita de una economía (Lin, 2012). Cada nivel de desarrollo económico representa un punto en un camino ideal entre economías agrarias de renta baja a economías industrializadas de renta alta y la estructura industrial óptima varía por cada nivel de desarrollo, que tiene necesidades específicas; esto sí, el mercado, por cada punto ocupado, es el mejor mecanismo de asignación eficiente de los recursos. Un país en desarrollo puede cambiar su estructura industrial y económica si cambia la estructura de su dotación de recursos: de acuerdo con este marco, la manera más efectiva para los países de renta baja de desarrollarse es empujar el proceso de transformación estructural, apoyándose en sus ventajas comparativas latentes, es decir, los sectores en que tienen bajos costos de producción por la dotación de factores de la que disponen, pero altos costos de transacción por la falta de infraestructura física y no física.

Dado que en la economía se producen bienes mediante tecnologías que difieren en su intensidad de capital, conforme la dotación de factores cambia y el capital se vuelve más abundante, la estructura industrial óptima transita hacia bienes más intensivos de capital: las industrias intensivas en mano de obra se vuelven obsoletas y se

6 “En términos conceptuales, es útil agregar la infraestructura como un componente más en la dotación de recursos de una economía. La infraestructura consta de la infraestructura física (o tangible) y la infraestructura no física (o intangible). Ejemplos de infraestructura física son las carreteras, instalaciones portuarias, aeropuertos, sistemas de telecomunicaciones, redes eléctricas y otras empresas de servicios públicos. La infraestructura no física comprende las instituciones, normativas, capital social, sistemas de valores y otras disposiciones sociales y económicas” (Lin, 2010, p. 12).

desplazan a otros países.⁷ La estructura financiera se transforma para satisfacer la mayor demanda de capital y de acuerdo con la asignación del riesgo en la producción, mientras otras estructuras económicas y sociales evolucionan para acoplarse a las nuevas condiciones (Lin, 2010; 2012).

De acuerdo con la NSE, el Gobierno puede facilitar y promover este proceso mediante la constitución de zonas económicas especiales o parques industriales con buena infraestructura y buen ambiente de negocios. Diseñar y producir la infraestructura necesaria no es un proceso fácil; los esfuerzos del Gobierno se deben encaminar a adecuar la infraestructura —física y no física— a las necesidades del aparato industrial, que van cambiando en el proceso de modernización. También a compensar externalidades de información para las empresas, coordinar las inversiones dentro de un mismo sector, fomentar la inversión extranjera directa. Adicionalmente, se puede asegurar cierta protección transitoria a los antiguos sectores y liberalizar los sectores de ventajas comparativas, siguiendo una orientación gradual y pragmática (Lin, 2010; 2012).

Adoptando este enfoque, los países pueden crecer rápidamente e iniciar un círculo virtuoso de generación de empleo, expansión de las exportaciones y reducción de pobreza, incluso si las condiciones de competitividad —infraestructura y ambiente de negocios— generales del país son críticas (Lin, 2012). Partir de las ventajas comparativas puede parecer lento y frustrante, sobre todo en países con condiciones de pobreza críticas para la población; sin embargo, es la manera más rápida de acumular capital y modernizar la estructura de dotación de recursos (Lin, 2010; 2012).

A partir de estos supuestos, los autores cuestionan las prácticas tradicionales de cooperación en el marco del régimen de la OCDE. Argumentan Lin y Wang (2019) que a lo largo de las dos últimas

7 Esta dinámica industrial genera un comportamiento de forma trapezoidal en el que las industrias tienen una fase de auge y luego, conforme su tecnología se vuelve superada por opciones novedosas, empieza una fase de descenso, trazando una línea que representa el famoso “vuelo de los gansos salvajes”, como lo denominó Akamatzu (1962). Una vez que las empresas se vuelven obsoletas se trasladan a otros países con una dotación de factores distinta (Lin, 2010).

décadas, los donantes occidentales y las instituciones de desarrollo multilaterales han prestado demasiada poca atención a las demandas de transformación estructural e industrialización, miradas a remover los cuellos de botella de infraestructura en los países receptores de la ayuda. Cuestionan el propio concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo y su carácter concesional, puesto que, si el desarrollo económico es el principal objetivo, no se deberían excluir de la AOD instrumentos como inversiones y préstamos no concesionales para infraestructura, que son muy eficaces para promover el cambio estructural. Es necesario ir más allá de la ayuda y contemplar un concepto más amplio que englobe comercio, ayuda e inversiones para propósito de desarrollo; a diferencia de la definición de la OCDE, la CSSD combina comercio y ayuda con otras inversiones públicas y privadas, y utiliza las ventajas comparativas de cada país, así como su particular conocimiento y experticia, de forma más efectiva (Lin y Yang, 2017a).

Y las ventajas comparativas de China son tres: i) su capacidad de construir infraestructura, basado en su propia experiencia, que “antes o después podría facilitar el comercio internacional”, la fuerza más poderosa para crear empleo y reducir la pobreza (Lin y Wang, 2017c, p. 151); ii) su experiencia en la implementación de zonas especiales de desarrollo (ZED) y iii) la predominancia, en sus inversiones, de capital paciente, es decir, capital dispuesto en involucrarse en el desarrollo de los países socios en inversiones a largo plazo —diez años o más—, y que privilegia la construcción de relaciones sólidas antes que las ganancias inmediatas (*Ib.*). La CSSD se basa en el supuesto de que China, como país en desarrollo con su trayectoria exitosa, puede ser estar en la mejor posición para ayudar a otros países en empujar su transformación estructural: puede compartir su experiencia en el manejo de ZED o parques industriales, fortalecidos con adecuada infraestructura productiva —construida a un costo mucho menor que las empresas del Norte—, y puede relocalizar sus manufacturas intensivas en mano de obra, generando industrialización de acuerdo con el esquema de vuelo de los gansos salvajes (*Ib.*), con base en estrategias de mutuos beneficio (*win-win*).

El capital paciente es el mejor para financiar infraestructura y por esta razón se evidencia el rol fundamental que pueden desempeñar nuevas instituciones financieras como el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura o el Fondo para la Ruta de la Seda, que son proveedores de este tipo de capital. Los préstamos de desarrollo que China ha otorgado a países ya endeudados han suscitado acusaciones de que China estaría fomentando una “trampa de deuda” en sus socios (Lin y Wang, 2019, p. 1): en realidad esta postura refleja una visión reducida de la ayuda al desarrollo, que ha prevalecido en el sistema tradicional y ha perjudicado durante mucho tiempo el progreso y la industrialización de los países de renta baja.

Los autores evidencian como la CSSD reconoce los principios fundantes de la solidaridad, el respeto mutuo, así como el mutuo beneficio y la no interferencia en los asuntos domésticos de los países socios. También destacan los aprendizajes consolidados en la dramática transformación estructural vivió China en los últimos 37 años, durante los cuales pasó de ser una economía agraria a una potencia industrial y su solidaridad con los otros países en desarrollo se inspira en las enseñanzas milenarias del confucianismo, según el cual quien quiere tener éxito, debe preocuparse el éxito de los demás y quien quiere desarrollarse, debe ayudar al desarrollo de los demás (Lin y Wang, 2017c). La no interferencia, a su vez, se refleja en la ausencia de condicionalidades: no hay sesgo hacia países con Gobiernos de una determinada orientación política, ni se imponen políticas a los países socios, como tradicionalmente sucede con las instituciones financieras internacionales. Este mismo enfoque se aplica también a los derechos humanos. China, afirman Lin y Wang (2017a), valora mucho los derechos humanos y despliega numerosos esfuerzos para lograrlos para su población: sin embargo, no determina a priori una jerarquía entre derechos políticos civiles, económicos o culturales, dejando libres a cada uno de los países socios establecer cuál entre ellos es prioritario.

Analizando el modelo de la CSSD bajo el filtro de la retórica del mutuo beneficio, se encuentran severas contradicciones y el intento de China de legitimar su búsqueda de posición hegemónica. La narrativa del mutuo beneficio y el principio de no interferencia es perfectamente compatible con préstamos en condiciones leoninas

(véase, para el caso de Ecuador, Castro, 2014) y una actitud pragmática en su política de relacionamiento exterior. Los préstamos para construcción de infraestructura hidroeléctrica (una de las principales ventajas comparativas chinas) son un ejemplo emblemático de doble dividendo, pues al pagarse en *commodities*, China asegura su abastecimiento de materias primas y al mismo tiempo contratos para sus empresas, bajo el principio de mutuo beneficio que justifica prácticas de ayuda atada. Además, al ser pagados en especies, no gravan en la balanza de pagos de los países y no requieren de condicionalidades de política que garanticen la disponibilidad de divisa para pagarlos (el petróleo se puede extraer y exportar con o sin déficit, con o sin *default*). Consideraciones similares se pueden avanzar con respecto a los megaproyectos de conectividad impulsados por China, primero entre todos la Franja y Ruta de la Seda (BRI, por sus siglas en inglés), cuyo principal objetivo es asegurar el transporte de materias primas hacia China y de manufacturas hacia el enorme mercado del resto del mundo. De hecho, la política del mundo armonioso, como fundamento de la política exterior de China, contempla, entre sus cinco pilares, la estrategia ganar-ganar y la cooperación (Rodríguez y Leiva, 2013: 1) que a su vez

[...] promueve su crecimiento como un modelo chino de exportación a través de los postulados del Consenso de Pekín en cuanto a una apertura económica gradual y controlada permitiéndole consolidar vínculos para el acceso a materias primas en pos de su progreso industrial y tecnológico (Rodríguez y Leiva, 2013, p. 13).

Como cuestión de fondo, es importante señalar que el modelo de desarrollo que propone China, bajo el ejemplo de su propia trayectoria, es cuestionable en su viabilidad: el mundo en que vivimos ahora —en el que hay un exceso de capacidad productiva en casi todos los sectores y en el que los límites ecológicos son cada vez más apremiantes y cada vez más desafían un desarrollo basado en el crecimiento económico— deja muy poco espacio a un desarrollo industrial del tipo que propone la NSE (Pérez, 2010), y las opciones de relocalización se pueden aplicar a las industrias con tecnología obsoleta, altamente contaminantes o que basan su competitividad internacional en la explotación de la mano de obra, legitimada por la doctrina de que cada

país elige cuáles derechos humanos privilegiar en su camino al desarrollo, que muy bien puede justificar que los derechos de los trabajadores se sacrifiquen frente al derecho al desarrollo de toda la nación.

Si recordamos que la capacidad de proponerse como modelo a seguir y como promotor del interés colectivo es uno de los elementos fundamentales de la construcción de la hegemonía, se puede entender la CSSD como un instrumento poderoso, para China, en el camino hacia su papel de nueva superpotencia. Svampa (2013) explica el concepto de *consensus* en términos de hegemonía: se crea consenso cuando un actor tiene la capacidad de imponer sus intereses sobre los otros, como sucedió para el Consenso de Washington. Las características del reciente “consenso de los *commodities*” (Svampa, 2013) permiten leer en estos términos también al Consenso de Pekín.

6. Conclusiones

Del análisis realizado en los apartados anteriores, se puede concluir que las tres agendas de desarrollo, cada una de las cuales propone una lectura de los desafíos contemporáneos y se inclina explícitamente hacia orientaciones de agencia, reflejan un concepto ideológico de desarrollo: el diagnóstico inicial se basa en cuestiones técnicas y no se incorpora una lectura que facilite la comprensión de los conflictos, los intereses divergentes, las dinámicas y las asimetrías de poder, haciendo caso omiso de las causas del desarrollo desigual y de la condición de dependencia que aun caracteriza muchos países en desarrollo, sobre todo en América Latina. Esta visión, que deriva en estrategias en las que siempre es posible llegar a situaciones de mutuo beneficio, es funcional a la cooperación internacional entendida como instrumento de posicionamiento internacional y se puede leer a la luz de la disputa por una nueva hegemonía en el cambiante orden internacional.

De forma más detallada, la agenda de los ODS refleja el intento de mantener legitimidad por parte del sistema de Naciones Unidas y de las instituciones que conforman la arquitectura financiera tradicional del régimen de ayuda, como pilares del viejo orden. La Cooperación Sur-Sur, envuelta en su retórica de horizontalidad y desafíos comunes es el terreno privilegiado de las potencias medias y países emergentes y, en América del Sur, contribuye a mantener vivo

el sueño de la integración regional. La Cooperación Internacional para el Cambio Estructural es la nueva doctrina de desarrollo china y el fulcro de su lucha por proponerse como nuevo modelo exitoso para el desarrollo global.

El ascenso de la CSS, especialmente en lo que se refiere a las crecientes relaciones de China con los países en desarrollo, responde a menudo, aunque con ciertas limitaciones, a las expectativas y esperanzas que los países del Sur reponían en la cooperación desde el Norte y es visto generalmente en términos favorables por lo países socios (Gosovic, 2016). Sin embargo, la externalización de formas tradicionales de asistencia al desarrollo desde los países del CAD hacia economías emergentes refuerza la tendencia de despolitización de las estrategias de desarrollo que es inherente al neoliberalismo, que desdibuja las categorías de rico-pobre, Norte-Sur, centro-periferia, sobre las que basaba la lectura dependientista de los procesos de desarrollo y que hacían problemático legitimar el régimen de ayuda en la era poscolonial. Al mismo tiempo, los donantes emergentes son los principales promotores de una mayor integración de las economías del Sur en la economía global, gracias al apoyo financiero de los bancos de inversión chinos e indios, a los proyectos de infraestructura, a las compañías mineras y petroleras y “otros ingredientes del superciclo de *commodities*” que se dio entre 2003 y 2014 (Morvahidi y Hughes, 2018, p. 21). De hecho, un análisis de los datos de comercio, inversiones y endeudamiento nos arrojan una imagen de la dinámica de relacionamiento entre China y los países latinoamericanos, que replica el patrón de dependencia que ha caracterizado las relaciones de la región con los centros norteamericano y europeo.

En este panorama, ¿qué desafíos y posibilidades se abren para las economías primario exportadoras de América latina? Arrighi y Silver ([1999] 2001, p.74) definen la etapa del imperialismo europeo como la “lucha entre potencias para mercados sin protección política, acompañada de una fiebre industrializadora que provocó una rebatiña para las materias primas que reforzó la presión exportadora”. Por otro lado, dos Santos (1970, p. 231) definía la dependencia como

[...] la situación en la cual las economías de un grupo de países están condicionadas al desarrollo y expansión de otras. Una relación de

interdependencia entre dos o más economías deviene una relación de dependencia cuando algunos países pueden expandirse solo como reflejo de la expansión de otros.

Ambas afirmaciones se pueden aplicar perfectamente a la dinámica que caracterizó América Latina en los últimos quince años: el esfuerzo industrializador de China generó una presión en los mercados internacionales que empujó hacia arriba los precios de las materias primas, y terminó reforzando el patrón primario exportador de la región. Al mismo tiempo, los precios de las materias primas, y por ende, la dinámica económica de algunos países emergentes como nuevos centros (primero entre todos, China), determinaron los ciclos de expansión y contracción —que la literatura sobre economías extractiva señala como una de las principales características de la dependencia de los recursos naturales— cumpliendo a cabalidad la profecía dependencista.

Así, el peligro de un nuevo imperialismo y la advertencia de Amín (1977) de que para el Sur solo es posible un desarrollo dependiente, en el marco del capitalismo global, aparecen como más vigentes que nunca. Para entender los nuevos desafíos de la región, que en realidad son viejos, la teoría de la dependencia aún ofrece elementos de análisis útiles: es necesario actualizar la reflexión sobre el desarrollo latinoamericano, adaptando las categorías de análisis a la realidad actual y resignificando las estrategias de búsqueda de autonomía a la luz de las transformaciones en curso en el escenario internacional.

7. Referencias bibliográficas

- Akamatzu, K. (1962). A Historical Pattern of Economic Growth in Developing Countries. *The Development Economies*, 1, pp. 3-25.
- Amin, S. (1977). *Imperialism and Unequal Development*. New York: Monthly Review Press.
- _____ (2006). The Millennium Development Goals: A critique from the South. *Monthly Review*, 57(10), pp. 1-15.
- Armijo, L. E., & Roberts, C. (2014). The Emerging Powers and Global Governance: Why the BRICS Matter. En R. Looney (Ed.) *Handbook of Emerging Economies* (pp. 503-24). New York: Routledge.

- Arrighi, G., y Silver, B. (Eds.) ([1999] 2001). *Caos y orden en el sistema mundo moderno*. Madrid: Ediciones Akal.
- Bazbauers, A., y Engel, S. (2016). The New Multilateral Development Banks, *Australian Institute of International Affairs*. Recuperado de: <http://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/the-new-multilateral-development-banks/>.
- Besharati, N., & MacFeely, S. (2019). Defining and quantifying South South cooperation, *UNCTAD Research Papers N.30*. Geneva: United Nation Conference on Trade And Development.
- Castro, D. (2014). Condiciones, no concesiones. Cooperación económico financiera China-Ecuador. *Comentario Internacional: Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, 14, pp. 163-198.
- Cox, R. (2013). Fuerzas sociales, Estados y órdenes mundiales: Más allá de la teoría de Relaciones Internacionales. *Relaciones Internacionales*, 24, pp.129-162.
- Denk, A. (2016). Sustainable Development Goals-An (Alternative) Future Scenario. *Transcience*, 7 (1), pp. 47-50.
- Domínguez, R. (2016). Evolución o involución del desarrollo sostenible: de cómo el desarrollo sostenible se convirtió en corriente principal. En S. Lucatello y L. Vera (Coords.), *La implementación de la Agenda 21 en México: aportes críticos a la sustentabilidad local* (pp. 21-44). Ciudad de México: Instituto Mora.
- _____ (2017). En los pliegues de la historia: Cooperación Sur-Sur y procesos de integración en América Latina y el Caribe. *Estudios Internacionais*, 4(2), pp. 57-78.
- _____ (2018). China y la construcción de un régimen internacional de Cooperación Sur-Sur. *Revista Carta Internacional*, 13(1), pp. 38-72.
- Dos Santos, T. (1970). The Structure of Dependence. *American Economic Review*, 60 (2), pp. 231-236.
- Engel, S. (2019). South-South Cooperation in Southeast Asia: From Bandung and Solidarity to Norms and Rivalry. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 38(2), pp. 218-242.
- Ffrench-Davis, R., y Devlin, R. (1993). Diez años de crisis de la deuda latinoamericana. *Comercio Exterior*, enero de 1993: pp. 2-20.

- Giunta, I., y Dávalos, J. (2020). Crecimiento económico inclusivo y sostenible en la Agenda 2030: un análisis crítico desde la perspectiva de la soberanía alimentaria y los derechos de la naturaleza. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 9(1), pp. 146-176.
- Gosh, J. (2019). A Brave New World, or the Same Old Story with New Characters?. *Development and Change*, 50(2), pp. 379-393.
- Gosovic, B. (2016). The resurgence of South-South cooperation. *Third World Quarterly*, 37(4), pp. 733-743.
- Hirst, M., y Malacalza, B. (2020). ¿Podrá reinventarse el multilateralismo? El orden internacional y el coronavirus. *Nueva Sociedad*, 287, pp. 35-48.
- Hobsbawm, E. (1994). *Age of Extremes: The Short Twentieth Century 1914-1991*. Londres: Michael Joseph.
- Jiang, Y., y Fues, T. (2014). A Strong Voice for Global Sustainable Development: How China can Play a Leading Role in the Post-2015 Agenda. *Briefing Paper 2/2014*. Bonn: German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).
- Keohane, R. O. (1989). *International institutions and state power: essays in international relations theory*. Boulder: Westview Press.
- Lemus, D. (2018). La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) como una práctica hegemónica (1945-2000). *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 120, pp. 29-50.
- Lin, J. Y. (2010). New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development. *Policy Research Department Working Paper 5197*. Traducción al castellano disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/19919/WPS5197SPANISH.pdf?sequence=5&isAllowed=y>
- _____ (2012). *New Structural Economics: A framework for rethinking development and policy*. Washington D. C.: World Bank.
- Lin, J. Y., y Wang, Y. (2017a). *Going beyond Aid. International cooperation for structural transformation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____ (2017b). Development Beyond Aid. *Project Syndicate*, 8 de mayo.

- _____ (2017c). Development beyond aid: Utilizing comparative advantage in the Belt and Road Initiative to achieve win-win. *Journal of Infrastructure, Policy and Development*, 1(2), pp. 149-167.
- _____ (2019). A Turning Point for Development Aid. *Project Syndicate*, 30 de diciembre.
- Mansfield, E. (1995). International Institutions and Economic Sanctions. *WorldPolitics*, 47, pp. 575-605.
- Mawdsley, E., Savage, L., y Kim, S.-M. (2013). A “post-aid world”? Paradigm shift in foreign aid and development cooperation at the 2011 Busan High Level Forum. *The Geographical Journal*, 180(1), pp. 27-38.
- Morais de Sa e Silva, M. (2010). How did we get here? The pathways of South-South cooperation. *Poverty in Focus: South-South Cooperation: The Same Old Game or a New Paradigm*, 20, pp. 3-4.
- Morvaridi, B., & Hughes, C. (2018). South-South cooperation and neoliberal hegemony in a post-aid world. *Development and Change*, 49(3), pp. 867-892.
- Nye, J. S. (1990). Soft Power. *Foreign Policy*, 80, pp. 153-171.
- Pérez, C. (2010). Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina. Una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales. *Revista Cepal*, 100, pp. 123-145.
- Petras, J., & Veltmeyer, H. (2002). The Age of Reverse Aid: Neoliberalism as a Catalyst of Regression. *Development and Change*, 33(2), pp. 281-293.
- Polanyi Levitt, K. (2010). Desenrollando el lienzo del tiempo. En H. Veltmeyer (Coord.) *Herramientas para el cambio: manual para los estudios críticos del desarrollo* (pp. 39-49). La Paz: Cides/UMSA.
- Pose, N., y Bizzozero, L. (2019). Regionalismo, economía política y geopolítica: tensiones y desafíos en la nueva búsqueda de inserción internacional del Mercosur. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), pp. 249-278.
- Rapley, J. (2002). *Understanding Development: Theory and Practice in the Third World*. Boulder: Lynne Rienner.

- Rodríguez Aranda, I., y Leiva van de Maele, D. (2013). El soft power en la política exterior de China: consecuencias para América Latina. *Polis Revista Latinoamericana*, 35, pp.1-17.
- Sachs, J. (2016). Acostumbrarse a un mundo multipolar. *Project Syndicate*, 29 de diciembre.
- Sachs, W. (1992) *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power*. Londres: Zed Books.
- Schweller, R., y Priess, D. (1997). A Tale of Two Realisms: Expanding the Institutions Debate. *Mershon International Studies Review*, 41(1), pp. 1-32.
- Sogge, D. (2009). Sistema de ayuda extranjera: ¿Régimen o vehículo hegemónico?. *Relaciones Internacionales*, 12, pp. 11-31.
- Streeck, W. (2016). *How capitalism will end: essays on a falling system*. New York: Verso.
- Streeten, P. (1962). Crecimiento Desequilibrado. *Desarrollo Económico*, 2(3), pp. 67-97.
- Svampa, M. E. (2013). Consenso de los *commodities* y lenguaje de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad*, 244, pp. 29-46.
- Tucker, V. (1999). The Myth of Development: A Critique of Eurocentric Discourse. En R. Munck y D. O’Hearn (Eds.), *Critical Development Theory* (pp. 1-26). Londres: Zed Books.
- Tzili, E. (2018). La nueva agencia de cooperación internacional para el desarrollo de China, *Redchina*, marzo. Recuperado de <https://redchina.es/la-nueva-agencia-de-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo-de-china/>.
- Vandemoortele, J. (25/9/2015). Un vistazo sereno a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. *El País*, p. 9.
- Volgy, T., Zlatko Sabic, Z., Roter, P. y Gerlak, A. K. (2009). *Mapping the new world order*. Chichester: Wiley-Blackwell.
- Wallerstein, I. (1979). *El moderno sistema mundial I. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea del siglo VI*. Madrid: Siglo XXI.
- Weber, H. (2017). Politics of “Leaving No One Behind”: Contesting the 2030 Sustainable Development Goals Agenda. *Globalizations*, 14(3): pp. 399-414.

Perspectivas para América Latina en el caos y orden del sistema mundo moderno

Eduardo Crivelli

1. Introducción

DE ACUERDO CON Giovanni Arrighi y Beverly J. Silver ([1999] 2001), el sistema mundo moderno habría iniciado una etapa de “caos sistémico” como resultado de la crisis del modelo hegemónico de acumulación capitalista que lideró Estados Unidos desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Ello habría abierto todo un debate sobre la posible reconfiguración del orden mundial vigente a partir de un nuevo modelo hegemónico global que posiblemente podría estar liderado por China, ya que por el momento se presenta como única alternativa fuerte para romper la vieja estructura de modelos de gobierno, acumulación y cohesión social que se configuraron bajo la zaga estadounidense.

En la misma línea, también Immanuel Wallerstein insistió en que, por lo menos desde la década de 1970, lo que se ha denominado como “el ascenso del sudeste asiático” ha sido uno de los principales temas de discusión entre los estudiosos del sistema mundial. Pero el crecimiento general del Este de Asia, y de China, en particular, parece producirse en un tiempo en el que el crecimiento de otras regiones es menos significativo, incluso negativo y eso presagiaría dos opciones históricas para el moderno sistema mundial. La primera de ellas es que el sistema mundo puede seguir más o menos como antes, entrando en una serie de cambios cíclicos. O bien, una segunda opción, sería que el sistema mundial ha llegado a una crisis terminal y que en consecuencia inicie una serie de cambios estructurales drásticos, una explosión o implosión, que terminará con la constitución de algún

nuevo sistema social histórico.¹ Las consecuencias para Asia oriental pueden ser muy diferentes en ambos casos, pero también para el resto del mundo (Wallerstein, 2001, pp. 41, 54).

Se trata, pues, de una etapa de “caos” en el sistema mundo moderno que es resultado del intervalo entre la decadencia de un antiguo orden y la formación y consolidación intersticialmente de un nuevo orden global, cuya transición implica incertidumbre, confusión y fanatismo (Arrighi y Silver, [1999] 2001, p. 275). Dicha transacción afectaría directamente a toda la estructura económica, política, social y cultural de todo el sistema mundo moderno, pero el problema más difícil de este reagrupamiento político podría ser para las periferias, que están conectadas de manera íntima con las dinámicas que ha asumido desde un sentido histórico el capitalismo en los países centrales.

En este escenario, Samir Amin advirtió que para la periferia la alternativa no podría ser más que dependencia, a menos que logre un desarrollo autocentrado, necesariamente original en relación con el de los países desarrollados, pues la ley del desarrollo desigual dicta que las periferias no pueden alcanzar el modelo capitalista, sino que están constreñidas a superarlo (Amin, 1977, p. 240). De ahí que, surjan las preguntas sobre: ¿cómo comprender a las periferias en el “caos sistémico”, sobre todo en el marco de una posible transición de la hegemonía de Estados Unidos hacia China?, y, en este panorama, tomando el caso de estudio particular de América Latina, ¿cuáles serían las perspectivas para esta región de disputar las estructuras regionales presentes para reconfigurar el lugar ha tenido históricamente en el sistema mundo moderno?

A la luz de estas consideraciones, el objetivo del capítulo es analizar en perspectiva histórica y desde la mirada de Giovanni Arrighi, la articulación del caos y orden en el sistema mundo moderno, en el proceso de configuración de las hegemonías mundiales, en particular

1 Para Wallerstein, el moderno sistema mundial, como sistema social histórico, habría entrado en una crisis terminal y por ello considera que es poco probable que siga existiendo para la segunda mitad del siglo *xxi*, pero el resultado es incierto y aún no se sabe si el nuevo sistema o los sistemas resultantes serán mejores que el vigente, aunque el período de transición será sin duda una época de perturbaciones (Wallerstein, 2001, p. 5).

la forma en la que estos cambios se desarrollan en la región latinoamericana. Ante ello, la hipótesis que guía este capítulo es que el “caos sistémico” podría abrir las posibilidades para América Latina de trascender las estructuras regionales presentes a través de nuevas formas de cooperación multilateral más justas.

El capítulo se divide en cuatro partes. La primera de ellas expone las dinámicas del caos y orden del sistema mundo moderno. La segunda parte describe cómo se ha desarrollado la región latinoamericana en esa dinámica. En el tercer apartado se analiza el papel de América Latina y sus posibilidades históricas en el caos sistémico provocado por el declive de la hegemonía estadounidense y la constitución de un nuevo orden mundial posiblemente liderado por China. El trabajo cierra con algunas consideraciones finales.

2. Caos y orden en el sistema mundo moderno

Cuando Fernand Braudel escribió su obra sobre el mundo mediterráneo, notó que, para el siglo xv, la ciudad-Estado, que había sido indiscutiblemente la dueña del Mediterráneo en los siglos anteriores, ya no estaba a la altura de las circunstancias pues era demasiado frágil y angosta, revelándose por debajo de los problemas políticos y financieros del momento. El Estado territorial, rico en espacio y en hombres, demostró ser más capaz de hacer frente a los enormes gastos de la guerra moderna, pues sostenía ejércitos de mercenarios, podía financiar el costo material de la artillería e incluso afrontar grandes guerras marítimas. Desde ese momento, su auge ha sido durante largo tiempo un fenómeno irreversible (Braudel, 2018 [1949], p. 10).

Fue ahí que Arrighi rastreó los orígenes de la dialéctica entre la lógica capitalista y territorialista de poder en el interior del sistema medieval de dominio en un subsistema regional de ciudades-Estado capitalistas del norte de Italia (Arrighi, 2018 [1994], p. 53). La característica principal de este subsistema fueron sus relaciones competitivas y cooperativas, basadas en la división del trabajo de distintas actividades industriales. Pero cuando la “competencia implacable” afloró para tratar de expulsar a competidores, los grupos dominantes se hallaron constantemente asediados por enemigos y la búsqueda

de beneficios se incrustó más firmemente en las estrategias de poder estatal. En este contexto nació el capitalismo como sistema social histórico, sobre todo a través de la intensificación de la competencia intercapitalista que trastocó las estructuras de poder de dichas ciudades, intensificando la guerra entre ellas, con crisis financieras cada vez más severas debido a desembolsos asombrosos provenientes de la deuda pública. El resultado fue una enajenación de las ciudades-Estado a los intereses de los poseedores de los recursos monetarios (Arrighi y Silver, [1999] 2001, pp. 111, 114-115).

Este fue el frágil comienzo del sistema mundo moderno que desde Europa se expandió como sistema, con su lógica interna una estructura de división del trabajo, a partir del siglo *xvi* hasta la actualidad, gracias al endurecimiento de esa misma estructura, lo que hizo expandir todavía más al sistema. Estas consideraciones forman la base objetiva del llamado equilibrio de poder que dio pie a un sistema por el que numerosos Estados fuertes y semifuertes comenzaron a establecer alianzas o, en caso de necesidad, a variarlas, de forma que, por sí, solo ninguno pudiera dominar sobre todo el sistema, al menos que alguno de ellos tuviese la hegemonía para alcanzar el relativo dominio temporal sobre los demás (Wallerstein, [1988] 2016, p. 49).

Al consolidarse el sistema interestatal también se estimuló el sistema mercantil entre las ciudades y los Principados, proteccionistas de modo feroz, auspiciando una revolución comercial que impulsaba a los sectores agrarios de los países atrasados a organizarse para el comercio y los negocios (Polanyi, 2017 [1957], p. 126). De ahí que, Braudel señalará que el Estado moderno no creó el capitalismo, pero si lo heredó y por eso tan pronto como lo favorece o lo desfavorece, a veces lo deja expandirse y otras le corta sus competencias. Dicho de otro modo, el capitalismo solo triunfa cuando es el Estado. Así, el centramiento, descentramiento y recentramiento de los Estados en la economía mundial, está, por lo tanto, ligado a crisis prolongadas de la misma economía mundial y en esta partición concéntrica, en la medida en la que la zona se aleja del polo triunfante, estas se ven cada vez más desfavorecidas (Braudel, [1986] 2018, pp. 72, 97).

En este panorama, las periferias, y en particular desde el siglo *xvi* las regiones americanas conquistada por españoles y portugueses, fueron transformadas en economías primarioexportadoras en función de los intereses y las exigencias de los centros, provocando la formación de desequilibrios y distorsiones estructurales bastante serios en las economías periféricas (Ianni, 2009 [1970], p. 3). En este sentido, para Aníbal Quijano, con la conquista de América el capitalismo se habría hecho mundial y “eurocentrado”, en un escenario en el que la colonialidad y la modernidad se asociaron como los ejes constitutivos de su específico patrón de poder capitalista (Quijano, 2000, p. 342).

Es por ello que las estrategias de desarrollo económico capitalista en la región latinoamericana se han visto frustradas sobre todo porque la dominación del capital central para el conjunto del sistema y los mecanismos esenciales de acumulación primitiva establecidos para su beneficio imponen estrechos límites al desarrollo del capitalismo periférico, que en definitiva dependen de sus relaciones políticas (Amín, 1977, p. 16). Bien señaló Marx ([1867] 2014) que el mundo se configuraba a partir de la difusión de las relaciones industriales de producción que modificaban las bases de la vida material y consolidaban las clases sociales más allá de los límites estatales.

Esto quiere decir que, a pesar de los procesos de independencia política o de las victorias militares, la base primordial del poder de los Estados es de carácter económico y estos llegan a ser hegemónicos cuando los acumuladores de capital situados sus territorios son capaces de competir con todos los demás, en las esferas económicas de la producción industrial, el comercio y las finanzas. Durante breves períodos de tiempo, los acumuladores de capital situados en los Estados hegemónicos han sido más eficientes que sus competidores situados en otros Estados fuertes, haciéndose con mercados incluso dentro de áreas domésticas de estos últimos. De ahí que, cada hegemonía también haya llegado a su fin por razones económicas, más que por razones político-militares (Wallerstein, [1988] 2016, pp. 49-50). Robert Gilpin (1981) sostenía que, después de una guerra mundial, o bien de lo que él llama una guerra hegemónica, el sistema pasaría de forma natural hacia el equilibrio y la potencia hegemónica resultante de esa confrontación tendría la tarea de mantener el orden

de nueva creación a través de la provisión de bienes públicos globales y la creación de regímenes internacionales.

Para Arrighi y Silver ([1999] 2001), el ascenso de potencias hegemónicas no es simplemente reflejo de las propiedades del sistema —como en cambio señalaba Gilpin (1981), o incluso como lo concibieron Braudel (1986) y Wallerstein ([1988] 2016)— sino que estas actúan como poderosas fuerzas que restringen la selección de Estados candidatos a la hegemonía, ya que el análisis histórico da cuenta de que en todos los casos la hegemonía ha entrañado una reorganización fundamental del sistema interestatal e interempresarial, así como un cambio de sus propiedades. Ello abriría períodos de orden, que, como bien explicó Antonio Gramsci, tiene un poder taumatúrgico al conservar las instituciones políticas a un gran poder, que se forma en la idea de algo lacerado violentamente que no permite visualizar un nuevo orden mejor organizado y más vital que el viejo (Gramsci, [1917] 2015, p. 24).

Por eso Raymond Aron (1985) señalaba que un orden mundial habría de ser producto de las relaciones de fuerza que se establecen entre los actores del sistema en un momento determinado y, en este sentido, Stanley Hoffman (1993) consideraba que cuando un orden mundial había sido establecido, los actores internacionales moderarían su conducta y en consecuencia habrían de disminuir los niveles de violencia y las crisis económicas. Sin embargo, José Silva (1976) señalaba que incluso tal moderación o comunalidad de intereses, aun cuando es básica, nunca es total, ya que las clases sociales y los grupos de poder tienden a actuar dentro del marco de referencia de los Estados y allí surgen contradicciones entre los intereses estatales, incluso en una potencia hegemónica, y los intereses estratégicos de clase compartidos por las clases hegemónicas de dichos Estados (Silva, 1976, p. 22).

Siguiendo a Gramsci, la hegemonía de un grupo social se manifestaría en una perspectiva dual como modo de dominación y como liderazgo moral e intelectual, pero de acuerdo con Arrighi y Silver ([1999] 2001), en el sistema internacional designa el hecho que un Estado dominante, en virtud de sus logros, se convierte en “modelo” y arrastra a su propia vía de desarrollo a otros Estados que lo imitan.

Así, en la medida en la que la emulación tenga éxito, tiende a contrarrestar y a disminuir, más que a aumentar el poder de la potencia hegemónica, haciendo nacer nuevos competidores que disputan el liderazgo, concebido, en este marco, como la capacidad de un Estado de conducir al sistema de Estados en la dirección deseada, en virtud de que se presenta como portador del interés general (*Ib.*, pp. 33-34).

De tal suerte que para Arrighi el caos sistémico sería aquella situación de toda e irremediable ausencia de organización, emanada del conflicto que aumenta más allá del umbral en que se desencadenan poderosas tendencias correctoras, porque un nuevo conjunto de pautas y comportamientos se impone sobre un conjunto más antiguo de normas, sin desplazarlo en su totalidad o crece en el interior de este o, bien se dan las dos circunstancias. Cuando el caos se incrementa, las demandas de orden (del viejo orden, del nuevo o de cualquier tipo), tienden a generalizarse cada vez más entre quienes ejercen la dominación, entre los sujetos sometidos o en ambos casos. Al Estado o grupos de Estados que estén en condiciones de satisfacer esas demandas de orden se les presentará la oportunidad de convertirse en potencias hegemónicas (Arrighi, [1994] 2018, p. 46).

Por eso, de acuerdo con Robert Cox (1993), el orden mundial habría de ser producto de la continuidad entre las fuerzas sociales, la naturaleza cambiante de los Estados y las relaciones globales, lo cual conforma una estructura hegemónica en la que convergen las capacidades materiales, las ideas y las instituciones impulsadas por una potencia hegemónica en un momento histórico determinado. De ahí que, en la historia del moderno sistema mundial capitalista, tras la Paz de Westfalia, en el marco de la hegemonía de las Provincias Unidas de los Países Bajos, los Estados nacionales se convirtieron en las unidades políticas básicas del sistema mundo al mismo tiempo que las compañías estatutarias por acciones se constituyeron como agencias suplentes para abrir y penetrar en mercados distantes a beneficio de los Estados que les habían otorgado su estatuto privilegiado, creando así un orden centrado en Europa. Al final estas compañías quedaron desfasadas, pero prepararon el terreno sobre el que se hizo rico el capital familiar británico, cuyas densas redes constituyeron la espina dorsal de los futuros distritos industriales británicos.

Todo ello abrió paso a la hegemonía de Reino Unido que, sobre todo después del Congreso de Viena, desplazó al conjunto del sistema interestatal hacia un equilibrio de poder centrado en la organización imperial británica, cuyos dominios territoriales y redes de poder abarcaban todo el mundo, beneficiándose de los mercados desprotegidos y de los tributos provenientes del dominio de la India. La materialización de todo el potencial del capital familiar británico del siglo XIX, incluso en sus límites como contradicciones, sirvió de base para el capitalismo corporativo estadounidense que, bajo el caparazón del imperialismo de libre comercio, promovió la mecanización de una rama industrial a otra, de la industria, al transporte y las comunicaciones.

La difusión en todas direcciones de la mecanización, junto a la formación de mercados de masas para los productos agrícolas e industriales que la acompañó, permitió a las empresas estadounidenses integrarse verticalmente, crear poderosas jerarquías de gestión y expandirse a través de las industrias a las jurisdicciones políticas. Así, la corporación multinacional estadounidense, como su antepasado mercantil, ha cumplido su rol de mantener y expandir el poder de Estados Unidos. Por ello, después de la Segunda Guerra Mundial, los estadounidenses consiguieron la hegemonía, aunque al final resultó que las corporaciones multinacionales eran instrumentos de poder mundial mucho menos maleables que las empresas estatutarias por acciones. La huida masiva del capital estadounidense hacia mercados monetarios extraterritoriales precipitó el colapso del sistema de Bretton Woods y la crisis presupuestaria, todavía no resuelta del gobierno de Estados Unidos (Arrighi y Silver, [1999] 2001, pp. 33, 45, 150).

Con el auge de la hegemonía estadounidense, habría iniciado también su inexorable declive que, en todo caso, también daría paso a la transformación del sistema interestatal e interempresarial bajo el liderazgo de un nuevo polo de acumulación a escala mundial. Por el momento, ello se vislumbra en el Sudeste asiático, particularmente en China, lo cual implica no solo el ascenso de una nueva hegemonía, como en los ciclos anteriores, sino también por primera vez la transición hacia un capitalismo periférico, en el que las regiones subordinadas a los históricos centros occidentales podrían tener la oportunidad de trascender las estructuras que históricamente las han constreñido.

3. América Latina en el caos y orden sistémicos

Como bien se ha mencionado, las competencias interestatal e interempresarial han ido asumiendo diversas formas que tienen importantes consecuencias respecto a las modalidades de funcionamiento del sistema mundo, ya sea “como modo de dominio y como modo de acumulación”. En consecuencia, resulta esencial distinguir entre la lógica del “capitalismo” y del “territorialismo” que representan estrategias alternativas de formación del Estado”, sin perder de vista que históricamente ambas lógicas no han operado independientes la una de la otra, sino que más bien se han desenvuelto en recíproca relación en el contexto de un espacio temporal dado (Arrighi, [1994] 2018, pp. 47; 49-50).

Así, América Latina como periferia de la economía mundo capitalista, quedó atada a la producción de bienes con una mano de obra de baja remuneración integrada al sistema global de la división del trabajo.² A este respecto, Quijano señala que en la medida en que se configuraba una división racial del trabajo, en aquella estructura colonial de control de recursos y de productos, también se fueron articulando todas las respectivas formas de explotación históricamente conocidas, estableciendo por primera vez en la historia de la humanidad un patrón global de control del trabajo, de sus recursos y de sus productos (Quijano, 2014, p. 781).³ En estas condiciones, Marini apunta que la inserción subordinada de América Latina a los centros capitalistas europeos, que históricamente ha determinado el

2 A diferencia de las Américas, las Indias, por ejemplo, hasta el siglo XIX, siguieron afuera de la economía mundo europea, constituyéndose como una “arena externa”, es decir, como una economía mundo propia compuesta por otros sistemas mundiales con los que la economía mundo centrada en Europa mantenía relaciones comerciales, sobre todo de intercambio de objetos preciosos, hasta que fueron incorporadas como periferias de la economía europea tras la dominación británica.

3 Por eso, para Nelson Maldonado-Torres el pensamiento filosófico descolonizador será crítico de la colonialidad, más allá del colonialismo, buscando afirmar y afianzar el proyecto todavía incompleto de la descolonización, previo a la emancipación, la liberación y la mera independencia. En otras palabras, el pensamiento filosófico descolonizador habría surgido en los inicios mismos de la conquista y colonización de las Américas hace ya más de 500 años y al correr paralelo al colonialismo moderno también habría adquirido una dimensión internacional fuerte, relacionada con múltiples proyectos que buscan forjar un mundo poscolonial (Maldonado-Torres, 2009, p. 683).

curso del desarrollo de esta región, ha hecho pensar que el futuro de esta región no pueda ser sino “más dependencia”, cuya liquidación supone necesariamente la supresión de las relaciones de producción que la sustentan (Marini, 1991, p. 5).

Precisamente, Raúl Prebisch habría notado que, si bien en el esquema de división internacional del trabajo que había configurado el mundo hasta el siglo xix no tenía cabida la industrialización de los nuevos países, las dos guerras mundiales, vividas en el curso una generación, y las profundas crisis del capitalismo en la primera mitad del siglo xx, habrían dado la esperanza de abrir el camino de la actividad industrial para los países latinoamericanos (Prebisch ([1950] 1986), p. 479). Sin embargo, más tarde, el mismo Prebisch se habría desencantado de tal situación, ante la naturaleza de la relación centro-periferia, que condiciona, limita y orienta las posibilidades de desarrollo de los países latinoamericanos (Prebisch, 1981, p. 30).

De acuerdo con Octavio Ianni, ese desencantamiento no habría sido más que resultado de la frustración de las dos principales estrategias de desarrollo de América Latina, desplegadas desde principios del siglo xx ya que, por un lado, se malogró una política de desarrollo destinada a crear un “capitalismo nacional” en algunos países latinoamericanos con el modelo de sustitución de importaciones; y, otro lado, también se frustró la política de interdependencia o de “capitalismo asociado”, oficialmente delineada en la Carta de Punta del Este de 1961, por los gobernantes de Estados Unidos y de América Latina (Ianni, [1970] 2009, p. 3). Ante tales fracasos, surgieron explicaciones como la de Tom Bottomore (1972), que a partir de principios *weberianos* miraba la existencia de ciertos tipos de valores como prerrequisito necesario para la formación del capitalismo moderno; en su examen a los países periféricos, estos eran considerados como atrasados y sugiriendo la oposición entre estadios modernos y tradicionales.

Lejos de esas explicaciones, Samir Amin dejó en claro que América Latina, así como las otras áreas del mundo que fueron integradas según su economía política al sistema mundial capitalista, quedó en condiciones de dependencia e intercambio desigual, en una realidad impuesta a estas regiones por países del centro, materializada en

siglos de colonialismo, saqueo, robo y desindustrialización, pero que queda oculta en el “eurocentrismo”, es decir, una ideología que niega la división global centro-periferia al insistir en una sola vía de desarrollo civilizatorio (Amin, 1989, p. 9). De hecho, Wallerstein hizo hincapié en que las Américas habrían nacido en el largo siglo XVI como un acto constitutivo del sistema mundo moderno, por lo que, de hecho, esta región no habría incorporado a una economía mundial capitalista ya existente, sino que la economía-mundo capitalista no podría haber existido sin esta región (Wallerstein, 1992, p. 449).

Por eso bien habría señalado André Gunder Frank (1973) que el desarrollo de las metrópolis del viejo mundo y el subdesarrollo de sus satélites en América eran dos caras de la misma moneda. Esto quiere decir que mientras que Europa se desarrollaba con el violento proceso de separación de los productores de los medios de producción al que Marx ([1867] 2014) se refiere cuando habla de la llamada acumulación originaria, Enrique Semo observa que América Latina sufría un especie de “desacumulación originaria”, en el sentido que de la expropiación de la riqueza y del enorme excedente generado solo una pequeña porción se quedaba en el Nuevo Mundo, y la gran parte era transferida a la metrópoli (Semo, [1973] 1980, p. 232). En ese sentido, Agustín Cueva, (1977) enfatizó el hecho de que el desarrollo del capitalismo en América Latina habría sido una prolongación y parte inseparable de la acumulación originaria en escala mundial.

En este sentido cabe recordar que Marx ([1867] 2014) decía que el descubrimiento de América y la explotación de su población indígena, la conquista y saqueo de las Indias Orientales y la conversión de África en un coto de caza de esclavos, habrían sido momentos fundamentales de la acumulación capitalista, tras los que venían las guerras comerciales de las naciones europeas a escala mundial, abriendo con el levantamiento de los Países Bajos en contra de la Corona española y desarrollándose en un orden más o menos cronológico y teniendo como sede a los imperios ibéricos, Holanda, Francia e Inglaterra (*Ib.*, p. 669-670).

En todo caso, lo que queda claro es que, como bien señaló Amin, el flujo de los recursos desde las periferias, o bien, desde aquellas

regiones del mundo que no controlan el proceso de acumulación ni siquiera a escala local, hacia los países del centro se da a través de la llamada “renta imperialista” (Amin, 1977, p. 11). En este sentido, Amin también habría considerado que las economías del centro de del sistema mundo capitalista están estructuradas de modo “auto-centrado”, en tanto que sus elementos constitutivos como las ramas de producción, productores y consumidores finales, capital y trabajo se hallan integrados orgánicamente en una realidad nacional. En contraste, las economías periféricas estarían versadas al exterior, por lo que son “extravertidas” y por eso sus elementos constitutivos no deben buscarse en el contexto nacional, ya que esta unidad se halla desarticulada o desestructurada y por tanto puede redescubrirse únicamente a escala mundial (Amin, 1979, p. 348).

A la luz de estas consideraciones, Raúl Zibechi, (2014) argumentó que con el auge y la crisis de la hegemonía de Estados Unidos se habría abierto la secuencia de las transiciones hegemónicas anteriores, corriendo el riesgo de que los triunfos de los de abajo, con sus derroches de vidas, sean apropiados y utilizados por un arriba reconfigurado para perpetuar la dominación. Sin embargo, Arrighi (2003) dejó en claro que su idea de “ciclos hegemónicos” no implica un eterno retorno, sino que cada transición tiene características nuevas que la diferencian de la anterior y en este caso, como bien se desarrollará en el siguiente apartado, la crisis la hegemonía estadounidense, enmarcada en la crisis de acumulación capitalista a escala mundial, presenta cuatro elementos clave novedosos.

El primero de esos elementos es la transición del Estado-nación hacia un Estado-mundial, en ella baja la probabilidad de la intervención de que se van desdibujando las fronteras nacionales. El segundo de estos elementos es que es poco probable que una guerra imperialista intervenga en el declive hegemónico estadounidense; más bien, su intento de imponer al mundo una dominación explotadora podría generar su inestabilidad y autodestructividad. En tercer lugar, la expansión financiera que ha sido un instrumento de contención de las demandas combinadas de las personas en los países no occidentales y de las organizaciones de la clase trabajadora occidental, coloca

a las luchas proletarias y anticapitalistas como elemento novedoso de esta transición hegemónica. Por último, en cuarto lugar, la reubicación de las actividades de fabricación y las cuotas de mercado mundiales de América del Norte y Europa occidental a Asia oriental (Arrighi, 2003, pp. 38-39).

Además, Amin también insistió en que, para evitar la repetición de la secuencia de las transiciones hegemónicas anteriores, la primera exigencia sería la de constituir frentes populares democráticos antimonopolios y antiimperialistas, sin los cuales ningún cambio es posible. Ello no excluye la cooperación regional en un “nacionalismo progresista”, que incite a la constitución de grandes regiones como condición para una lucha eficaz contra los grandes monopolios que actualmente rigen la economía mundo capitalista (Amin, 2001, p. 26). Para comprender este paso, Arrighi encontró esencial hacer la distinción entre economías nacionales extrovertidas y autocentradas que resulta de utilidad para identificar la diferencia estructural fundamental, no solo entre centros y periferias, sino entre el régimen de acumulación británico y estadounidense, para luego contrastarlo con el que impulsa China.

Así, la extroversión británica se habría convertido en el zócalo del proceso de formación del mercado mundial, desarrollando vínculos de las ramas de su economía, más fuertes y complementarias con las economías coloniales y extranjeras que las que desarrollar entre sí. En el régimen estadounidense la naturaleza autocentrada de la economía nacional se convirtió en el soporte de la internacionalización del mercado en el interior de los dominios de las corporaciones empresariales gigantes, mientras que las actividades económicas desarrolladas en Estados Unidos siguieron estando integradas en una realidad nacional, en un grado mucho mayor de aquellas desarrolladas en el Reino Unido en el siglo XIX (Arrighi, [1994] 2018, p. 338). Por ello, el carácter extravertido y periférico de la economía china, que de ninguna forma constituye una transición hacia el socialismo, bien podría ser la expresión de nuevas formas futuras de organización de las relaciones centro-periferia, y por tanto del sistema mundo en su conjunto.

4. Perspectivas latinoamericanas en el caos sistémico

Como bien se ha mencionado, desde los orígenes de la economía-mundo capitalista en el siglo *xvi* se han ido alternando diversos ciclos sistémicos de acumulación dirigidos por una potencia hegemónica en el sistema interestatal: las ciudades Estado italianas, las Provincias Unidas de los Países Bajos, Reino Unido y Estados Unidos. En cada uno de estos ciclos además se fue produciendo la transición de un sistema empresarial a otro mediante el desplazamiento espacial del centro del sistema y el cambio fundamental en la forma en que las empresas se relacionan entre sí y con los Gobiernos (Arrighi y Silver, [1999] 2001, p. 128).

Los ciclos de hegemonía comprenderían una primera fase de expansión comercial, una fase de expansión financiera y una última de crisis y lucha hegemónica con otra potencia que resultará ganadora. Pero, de acuerdo con David Harvey, como la riqueza realmente existente solo puede ser creada en el ámbito productivo, la expansión financiera que no se refleja en la economía material es necesariamente una solución espaciotemporal a las crisis de sobreacumulación de capital y al ser más inestable da pie a crisis recurrentes que ponen a prueba la capacidad de sostenimiento del sistema que guía la potencia hegemónica.

Por eso, al verse amenazados en el terreno de la producción, Estados Unidos contraatacó en el terreno de las finanzas, pero para que este sistema funcionara efectivamente, los mercados y los capitales tenían que abrirse al comercio internacional y en este contexto, el capital financiero fue utilizado para controlar el movimiento obrero, incorporando a trabajadores con bajos salarios que se sumaban a la creciente facilidad de movilidad geográfica de las actividades productivas (relocalización), que deban la ilusión de nuevas oportunidades para el empleo rentable del capital excedente a escala mundial (Harvey, 2003, pp. 62-63). El mundo capitalista había visto en el neoliberalismo una respuesta para restablecer la acumulación de capital sobre todo a través de un serpenteo de experimentos caóticos que se fueron convirtiendo desde la década de 1980 en una ortodoxia conocida como el Consenso de Washington, cuyas recetas

básicamente apuntaron a la retracción de los aparatos estatales y al fomento del libre comercio en el mundo.

Para la primera década del siglo *xxi*, los Gobiernos latinoamericanos, sin importar su perfil político, se opusieron al Consenso de Washington, buscando revertir los efectos del orden neoliberal incapaz de generar desarrollo, favoreciendo el ensayo de formas alternativas de integración para recuperar así el rol del Estado bajo las premisas de desarrollo integral, movilización popular y participación ciudadana (Perrotta, 2010, p. 72). No obstante, los Gobiernos que se vieron más activos en este panorama también mostraron una marcada tendencia progresista, como los de Hugo Chávez (1999-2013) y Nicolás Maduro (2013- a la fecha) en Venezuela; Lula da Silva (2003-2011) y Dilma Russeff (2011-2016) en Brasil; Néstor Kirchner (2003-2007) y Christina Fernández (2007-2015) en Argentina; Tabaré Vázquez (2005-2010) en Uruguay; Fernando Lugo (2008-2012) en Paraguay; Rafael Correa (2007-2017) en Ecuador; Evo Morales (2006-2019) en Bolivia y Daniel Ortega (2007 a la fecha) en Nicaragua, entre otros.

De acuerdo con Atilio Borón, estos Gobiernos con tendencia de izquierda llamaron la atención no solo por el restablecimiento del orden interno sino porque replantearon sus relaciones exteriores, fortaleciendo las alianzas regionales y subregionales desde una perspectiva geopolítica en oposición abierta al Consenso de Washington (Borón, 2014, pp. 26-27). Ello podría ser expresión del elemento notado por Amin, que evitaría la secuencia de dominación y despojo de las transiciones hegemónicas anteriores al recuperar y revitalizar la Cooperación Sur-Sur con su tradición de autonomía y articulación multilateral que se intentó en el plano político desde la década de 1950 con la Conferencia de Bandung y, en el económico luego en 1970, con el proyecto del Movimiento de los Países No Alineados de implementar un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), en el marco de las Naciones Unidas.

No obstante, en el siglo *xxi*, se vislumbra que esos procesos económicos y políticos del Sur tendrán a China como su nuevo referente y como el pilar fundamental en la construcción y consolidación

de un nuevo régimen internacional de Cooperación Sur-Sur. Ello se refuerza desde el lanzamiento de *The Belt and Road Initiative*, lanzada en 2013 por el presidente Xi Jinping como un proyecto de infraestructura a gran escala para conectar Asia, Europa, África y América Latina, reforzando el crecimiento económico y cooperación internacional, entre China y esas regiones involucradas⁴ (Domínguez, 2019, p. 26). Visto de este modo, lo anterior también se presentaría como un avance hacia el Estado mundial vislumbrado por Arrighi (2003), como el primer elemento que distingue a esta transición hegemónica, sobre todo porque en las últimas dos décadas los foros de diálogo interregional devinieron un importante fenómeno del sistema internacional, incluyendo una diversidad de estructuras regionales, bilaterales y multilaterales, formales e informales, con Estados y regiones geográficas o socialmente construidas (Soriano, 2019, p. 2).

Sin embargo, todo esto no se construye en el aire: *The Belt and Road Initiative* es financiada por el *Silk Road Fund*, con el apoyo del Banco de Desarrollo de China, el Banco de Exportación e Importación de China, la infraestructura asiática Banco de Inversión, el Nuevo Banco de Desarrollo de los Brics (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), entre otras instituciones. Cabe mencionar que el financiamiento para *The Belt and Road Initiative* anunciado por el Gobierno chino incluye un aumento de 14 500 millones de dólares para el *Silk Road Fund*, ayuda al desarrollo por un monto de \$CNY 60 000 millones (8700 millones de dólares) para los países involucrados durante los próximos tres años, 300 millones de dólares para emergencias programas de alimentación en los países participantes y 145 millones de dólares en subsidios de cooperación Sur-Sur (Cepal, 2018, p. 16).

Por eso, para el Gobierno chino el diálogo político es importante y a pesar de seguir el principio de no intervenir en los asuntos estadounidenses, en América Latina, ha mostrado su interés al firmar tratados de libre comercio con Chile (2006), Perú (2010) y Costa

4 Los dos componentes principales de esta iniciativa son el cinturón económico de la Ruta de la Seda, el corredor terrestre y el Ruta de seda marítima del siglo XXI que implican la construcción de carreteras, líneas ferroviarias, tuberías y puertos, además de rutas aéreas y cooperación. en las áreas de economía digital, inteligencia artificial, fomentando la computación en la nube y las ciudades inteligentes para crear La Ruta de la Seda Digital (Cepal, 2018, p. 16).

Rica (2011), además de proponer y definir las relaciones que desean impulsar en la región con dos documentos (2008 y 2016), y tres foros entre el país asiático y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) (2015, 2018 y 2019). A partir de ello, América Latina también estaría comprendida en *The Belt and Road Initiative* por la Ruta Marítima de la Seda, con algunos macroproyectos financiados con capital chino, como la plataforma de la isla de Cuba, a modo de base naval, y los proyectos de comunicación del Gran Canal de Nicaragua, el ferrocarril bioceánico Brasil-Perú y el túnel Argentina-Chile (Domínguez, 2018, p. 56).

En este escenario, los bancos chinos han canalizado más de la mitad de sus préstamos totales en la región latinoamericana en infraestructura, gastando un tercio sobre hidrocarburos y generación y distribución de energía, y el resto se usa para financiamiento comercial, apoyo presupuestario y otros proyectos mixtos. Los principales países de América Latina que recibieron financiación china tienen importantes reservas de hidrocarburos, por lo que los términos de algunos de los acuerdos de préstamo incluyen una contraparte compromiso de suministrar productos derivados del petróleo. Desglosando los préstamos chinos realizados entre 2005 y 2016, se revela que la mayor parte de la financiación (93 %) se extendió a Venezuela (44 %), Brasil (26 %), Ecuador (12 %) y Argentina (11 %) (Cepal, 2018, p. 22).

Lejos de las críticas sobre una lógica “neocolonialista” que importa recursos y exporta manufacturas, la propuesta china se centra en el desarrollo económico gradual a través del fortalecimiento de las ventajas comparativas, en lo que ha sido definido como una Nueva Economía Estructural⁵ (Lin y Wang, 2017, p. 91). Por eso, el instrumento innovador de “préstamo por petróleo”, que representa alrededor del 50 % del total financiación en América Latina, asegura a China retornos en mercados más riesgosos. Tales instrumentos se

5 Dejando atrás los viejos enfoques de economía estructural basados en sustitución de importaciones que afectan de forma negativa a la competitividad de varias cadenas de valor al prohibir las importaciones y aumentar los aranceles, la Nueva Economía Estructural opta por reformular las políticas comerciales con la gradual liberalización del comercio, pero en cuya transición el Estado considere proporcionar cierta protección temporal a las industrias que no son consistentes con la ventaja comparativa del país (Lin, 2012, p. 242).

han utilizado para canalizar 74 000 millones de dólares en solo cuatro años. Los principales receptores han sido Venezuela (seis préstamos desde 2008, por 44 000 millones de dólares), Brasil (en 2009, un préstamo por valor de 10 000 millones de dólares) y Ecuador (cuatro préstamos desde 2009, para cantidad total de 5000 millones de dólares) (Cepal, 2018, p. 23). Sin embargo, las empresas chinas también se han ido interesando por ingresar a nuevos sectores en la región, compensando las inversiones en hidrocarburos por el aumento de las inversiones en sectores como los de telecomunicaciones, inmobiliario, alimentos o energías renovables.

Ello da cuenta de que el sector energético ha sido el principal objetivo de China en América Latina, volcando el 49 % del monto total de adquisiciones realizadas por empresas chinas en la región, contra el 12 % en energías renovables, 9 % en minería y 33 % en empresas de servicios básicos. Pero a diferencia de otros actores en la inversión internacional, las empresas chinas son prevalentemente estatales y, por ello, han mostrado la capacidad de alinear las tendencias económicas con las prioridades de su Gobierno, por lo que el receptor último del dinero es el propio Estado chino y este tipo de garantías son las que permiten a dichas empresas y a la propia China fijar condiciones tan competitivas (Crivelli y Lo Brutto, 2018, p. 141). Aunque todavía es demasiado pronto para decir qué tipo de sistema empresarial surgirá de este proceso, la forma de empresa paraestatal otorga a los acumuladores de capital ubicados en China una ventaja que con dificultad puede ser emulada en los marcos del modelo estadounidense que favorece la actividad empresarial privada.

Así bien, la configuración de un nuevo orden interestatal e interempresarial bajo el liderazgo de China convive en sus intersticios con el orden hegemónico en crisis de Estados Unidos, que agudiza su dominación por encima del consenso con tal de preservar su primacía en el sistema mundo moderno. Mientras tanto, si China consigue fortalecer los esquemas de integración regional en su camino imparable hacia la hegemonía global, ello puede resultar, al menos en teoría, un proceso relativamente pacífico, sorteando “la trampa de Tucídides”, es decir, aquella situación en la que hegemonía en declive declare la guerra a la potencia en ascenso (Domínguez, 2017, p. 19).

Por lo tanto, un segundo elemento novedoso de la transición hegemónica es que no estará presidida por una guerra imperialista, sino que más bien la agudización en la escalada de violencia que provocan las estrategias de Estados Unidos para mantener el control sobre las periferias da pie a que estas aspiren a cambiar de posición, a menudo produciendo coaliciones para limitar la capacidad de las entidades más fuertes, generando un caos sistémico del que surge una nueva hegemonía global (Wallerstein, 1983, p. 32). La anarquía creciente en la periferia dificulta el acceso a materias primas de bajo costo y la irrupción de productos baratos en el mercado de la potencia hegemónica y mundial vigente.

En estas condiciones, los productores estadounidenses han ido perdiendo la capacidad de asegurar una ganancia para sus inversiones de capital y trabajo, provocando una caída en sus tasas de beneficio. Por tanto, los industriales estadounidenses han intensificado la competencia en su propio país y en el extranjero situando el precio de sus productos por debajo del coste total, frenando el aumento en los costes salariales y mejorando sus instalaciones y equipos (Arrighi, [2007] 2018, pp. 111-112). De ahí que el tercer elemento novedoso de la actual transición hegemónica distinguido por Arrighi (2003) sean la luchas proletarias y anticapitalistas.

Bien habría entrevistado Wallerstein que la expansión de demanda efectiva iba, de forma desproporcionada, hacia el Sudeste Asiático y, en esta situación, la inversión que va hacia las periferias y semiperiferias en busca de mano de obra barata podría disminuir significativamente, marginando todavía más al Sur Global, mientras que los graves dilemas ecológicos limitarán la acumulación de capital a escala global. Esto podría llevar al cobro de mayores impuestos o a la reducción de servicios para la masa de la población, con consecuencias políticas muy negativas para el Estado, a pesar de que la demanda de servicios estatales, como educación, salud y apoyo a los ingresos de los sectores marginalizados no disminuirá. La periferia excluida se mostrará cada vez más inquieta y el desorden global aumentará marcadamente (Wallerstein, [1999] 2001, p. 56).

Ello es debido a que los movimientos antisistémicos reivindicadores de la doble legitimidad del antiimperialismo y del anticapitalismo proletario, que adquirieron gran fuerza como organizaciones movilizadoras en la medida en la que fueron llegando al poder en estructuras estatales específicas en el interior del sistema interestatal, se han visto atrapados por las constricciones de este sistema, lo cual ha agudizado y multiplicado los conflictos internos y externos (Arrighi *et al.*, 1999, p. 28). Los Estados modernos nunca han sido entidades autónomas, sino más bien una característica institucional del sistema mundial y por tanto responden a su impulso capitalista (Wallerstein, 2010 [1998], p. 12). En otras palabras, los Estados están integrados en un mismo sistema mundial que organiza relaciones asimétricas y en el que los centros dominantes y las periferias dominadas están indisolublemente ligados y mantienen relaciones recíprocas (Amin, 1979, pp. 347-348).

Por eso, también se han cuestionado los logros de los Gobiernos que dibujaron un giro a la izquierda en la política regional, argumentando que ello produjo reconfiguraciones estructurales favorables a la profundización del capitalismo en la región (Gaussens, 2017). La inestabilidad económica y política que ha venido desarrollándose en América Latina desde la segunda década del siglo *xxi* ha visto resurgir a distintos movimientos políticos de derecha y Gobiernos represivos, que en todo caso se enmarcan en la crisis hegemónica de Estados Unidos y las diferentes estrategias para intentar mantener su posición de liderazgo en la región y en resto del sistema mundo moderno.

Bajo la vieja estrategia *divide et impera*, Estados Unidos han tratado de firmar acuerdos bilaterales con distintos países, al mismo tiempo que han ido virando hacia el proteccionismo con tal de resguardar a sus industrias de los embates del mercado. Mientras tanto, como cuarto elemento distintivo del actual proceso de transición hegemónica, China se convierte en uno de los motores económicos más importantes de un nuevo orden sistémico mundial, en particular después de la crisis financiera de 2008. Desde 2010, el país asiático contribuye casi con el 1 % anual a la tasa global de crecimiento del PIB y, en 2016, representó más del 40 % de la expansión total, debido sobre todo a la transformación del sector manufacturero chino hacia una producción

con mayor contenido tecnológico, siendo hoy el mayor productor mundial en muchos rubros industriales (Cepal, 2018, pp. 14-15).

Todo esto quiere decir que, ya sea en el sistema comercial o en el sistema financiero o monetario, China estaría consolidando en un papel cada vez más central en cuestión de políticas globales, así como en cuestiones ambientales, de seguridad o de gobernanza, en las que el papel del país asiático es cada vez más notorio y activo en la promoción de la multipolaridad y el multilateralismo, sin dejar por ello de conceder la máxima importancia a la preservación de la soberanía nacional y sin renunciar al principio de no injerencia en los asuntos internos de los países con los que colabora, pilar básico de su política exterior (Ríos, 2014, pp. 16-17).

En este sentido, China anima los esfuerzos por crear alternativas a las instituciones occidentales en la gobernanza económica global y de esta forma, por ejemplo, la moneda china ha ido creciendo en importancia como moneda de reserva, siendo, incluso incluido, desde octubre de 2016, entre los sorteos especiales canasta de derechos monedas del Fondo Monetario Internacional,⁶ haciendo que ahora se pueda utilizar como una de las monedas para préstamos, lo que ha ido convirtiendo al gigante asiático en un proveedor de liquidez en los mercados financieros mundiales, estimulando con ello sus acuerdos el comercio bilateral. De ahí que las estimaciones indiquen que los compromisos de préstamo de China con América Latina alcanzaron en el período 2005-2016 más de 141 000 millones de dólares, siendo el Banco de Desarrollo de China y Banco de Exportación-Importación de China las principales instituciones de financiamiento para el desarrollo de China en la región⁷ (Cepal, 2018, p. 17).

Pero el empeño chino va mucho más allá de lo estrictamente económico-financiero, aunque esta sigue siendo la punta de lanza de su expansión. Desde 2014 China develó la intención de convertir el foro

6 El Banco Central de China anunció hace poco que más de sesenta países y regiones incluyen tenencias de moneda china (renminbi) en sus reservas internacionales.

7 El Banco de Desarrollo de China participó en un 80 % de los préstamos a América Latina y el Caribe realizado durante el período 2005-2016.

de los Brics⁸ en una pieza clave de su política de seguridad en la región bajo el argumento de que deben de ser los asiáticos los que resuelvan sus problemas en ese sentido. Así, la Conferencia sobre la Interacción y las Medidas de Confianza en Asia (CICA), la misma que acoge al banco de los Brics, se presenta como un complemento importante del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), para brindar a China un marco en el que puede gestionar mejor sus diferencias con algunos países de la región, sorteando así el fortalecimiento de las alianzas militares que promueven Estados Unidos y Japón, para domesticar y contener la emergencia china.

Además, al foro político militar, con énfasis en la lucha contra el terrorismo, conocido como la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), que brinda a China gran importancia para sus intereses geoestratégicos en Asia central, se suman los foros regionales con África, América Latina, los países árabes, así como Europa central y oriental, indicando puntos de anclaje global que visualizan una clara estrategia centrada en hacer girar las regiones claves del mundo en torno a China, aprovechando su impulso económico y financiero (Ríos, 2014, pp. 17-18). Con ello China va fortaleciendo la credibilidad estratégica que le otorga el liderazgo con aliados a los que puede movilizar para su proyecto de nuevo orden mundial (Xuetong, 2016, p. 26). Todo ello abriría una ventana de oportunidad para América Latina, en la conformación de un nuevo orden mundial, multipolar y más justo.

5. Conclusiones

Este capítulo se ha centrado en poner de relieve las dinámicas del sistema mundo capitalista en las que se desenvuelven las pautas del desarrollo de América Latina y las perspectivas de futuro para esta región. Como bien sostuvo Frank, la estructura colonial del capitalismo mundial y nacional formó y mantuvo las relaciones de producción y la estructura territorial de las clases en América Latina, que a su vez posibilitó la explotación capitalista (Frank, 1973, p. 350). Entonces, si la burguesía nacional latinoamericana colabora con el

8 Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

imperialismo, desmantelando los movimientos populares, entonces, ¿quién quiere cambiar esas relaciones de producción y cómo se cambiarán por una revolución socialista?

Arrighi (2018 [2007]) señaló que, ante la irreversible crisis de la hegemonía de Estados Unidos y la emergencia de China y el Sudeste asiático como nuevo polo de acumulación capitalista, las clases dominantes del Sur Global podrían emerger como sujeto político decisivo para transformar el capitalismo histórico y sus pautas de comportamiento geoestratégico. En este sentido, Amin insistió en que la integración de las periferias como América Latina, África o el mundo árabe junto a países-continentes como China e India, e incluso con algunas regiones de Europa, daría la posibilidad de fundar alianzas populares y democráticas que obliguen al capital a ajustarse a sus exigencias, constituyendo un “proyecto de un mundo policéntrico auténtico”, inscrito en otra modalidad de mundialización (Amin, 2001, p. 26).

De acuerdo con Arrighi, el modelo de crecimiento chino estaría basado en el uso intensivo del mercado; este no mutó para convertirse en crisol de un desarrollo capitalista, sino que se mantuvo más pacífico y con recurso mucho más moderado a la guerra, en comparación con las pautas bélicas occidentales (Arrighi, 2018 [2007, p. 306]). Por ello la nueva regionalización podría ser muy diferente de aquella preconizada por los centros dominantes y de sus instituciones que no son más que “correas de transmisión de la mundialización imperialista” (Amin, 2001, p. 27). A diferencia de las potencias mundiales imperialistas, China comenzó a tomar lugar como un importante socio de las periferias, caracterizándose, sobre todo en América Latina, por proveer asistencia rápida y eficaz, mediante cooperación pragmática y selectividad bilateral, que atiende a las necesidades de los distintos países de la región y apunta a diversificar sus relaciones políticas y comerciales, avanzando en una agenda de diálogo que facilita el comercio, las inversiones y la colaboración (Cepal, 2011.p. 30).

Esto, por supuesto, no significa que China enarbole la bandera del socialismo mundial, pero bajo el liderazgo de este país asiático, el capitalismo histórico, bien podría cambiar hacia un orden multipolar y más justo. Aunque, por el momento, el resultado social del

esfuerzo titánico de modernización de China sigue siendo indeterminado, y por lo que se sabe, el socialismo y el capitalismo tal como se los entiende sobre la base de la experiencia pasada pueden no ser las nociones más útiles para monitorear y comprender la evolución de la situación (Arrighi, 2018 [2007], p. 32). Esto implica abordar la cuestión de la posible transición de una hegemonía a otra en un futuro que podría ser alternativo, pero es aún incierto.

En suma, tal y como sostienen Ada Cabrera y Giuseppe Lo Brutto, el actual momento de crisis de la economía mundial, con el debilitamiento del orden establecido bajo la hegemonía de Estados Unidos, ha dejado entrever el surgimiento y la coexistencia de un nuevo orden interestatal que poco a poco va ganando terreno con China como líder (Cabrera y Lo Brutto, 2019, p. 61). Al mismo tiempo, como bien señaló Wallerstein (1998), las limitaciones estructurales para el proceso de acumulación incesante de capital que rige nuestro mundo actual saltan como un freno al funcionamiento del sistema y ello habría creado una situación estructuralmente caótica e impredecible para todo el sistema mundo moderno. En todo caso, lejos de cerrar la discusión, la puerta queda abierta para futuras investigaciones sobre América Latina de cara a sus opciones históricas en el siglo XXI.

6. Referencias bibliográficas

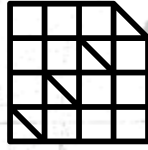
- Amin, S. (1977). *Imperialism and Unequal Development*. New York: Monthly Review Press.
- _____ (1979). *La acumulación a escala mundial, crítica de la teoría del subdesarrollo*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- _____ (1989). *Eurocentrismo, crítica de una ideología*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- _____ (2001). Capitalismo, imperialismo, mundialización. En J. Seoane y E. Taddei (Comp.), *Resistencias mundiales (De Seattle a Porto Alegre)* (pp.15-27). Buenos Aires: Clacso.
- Aron, R. (1985). *Paz y guerra entre las naciones*. Madrid: Alianza.
- Arrighi, G. ([1994] 2018). *El largo Siglo XX, Dinero y poder en los orígenes de nuestra época*. Madrid: Akal.

- _____ (2003). *Lineages of Empire*. En B. Gopal (Ed.), *Debating Empire*. New York: Verso, 29-43.
- _____ ([2007] 2018). *Adam Smith en Pekín, Orígenes y fundamentos del siglo XX*. Madrid: Akal.
- Arrighi, G., Barr, K., y Hisaeda, S. ([1999] 2001). La transformación de la empresa. En G. Arrighi y B. Silver (Eds.), *Caos y orden sistémico en el sistema mundo moderno* (pp. 105-156). Madrid: Akal.
- Arrighi, G., Hopkins, T. K., y Wallerstein, I. (1999). *Movimientos antisistémicos*. Madrid: Akal.
- Arrighi, G., y Silver, B. J. (Eds.) ([1999] 2001). *Caos y orden sistémico en el sistema mundo moderno*. Madrid: Akal.
- Braudel, F. ([1949] 2018). *El Mediterráneo y el mundo mediterráneo en la época de Felipe II, Tomo II*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- _____ ([1986] 2018). *La dinámica del capitalismo*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Borón, A. (2014). *América Latina en la geopolítica imperial*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- Bottomore, T. B. (1972). *Introducción a la sociología*. Barcelona: Península.
- Cabrera, A., y Lo Brutto, G. (2019). América Latina en el marco de la reconfiguración hegemónica mundial: el avance estratégico de China en la región en el siglo XXI. *Revista Estudio Internacionais*, 3(7), pp. 51-62.
- Comisión Económica para América Latina [Cepal] (2011). *People's Republic of China and Latin America and the Caribbean. Ushering in a new era in the economic and trade relationship*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- _____ (2018). *Exploring new forms of cooperation between China and Latin America and the Caribbean*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Cox, R. (1993). Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales, más allá de la teoría de las relaciones internacionales. En A. Morales (Comp.), *Poder y Orden Mundial* (pp. 119-181). San José: Flacso-Sede Costa Rica.

- Crivelli, E., y Lo Brutto, G. (2018). La cooperación de China en América Latina: ¿hacia una Nueva Economía Estructural? *Carta Internacional*, 2(13), pp. 123-146.
- Cueva, A. (1977). *El desarrollo del capitalismo en América Latina*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Domínguez, R. (2017). La Princesa y el Dragón: cooperación China en América Latina y más allá". *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 4(2), pp. 3-27.
- _____ (2018). China y la construcción de un régimen internacional de Cooperación Sur-Sur. *Carta Internacional*, 1 (13), pp. 38-72.
- _____ (2019). La Constelación del Sur: La Cooperación Sur-Sur en el cuarenta aniversario del Plan de Acción de Buenos Aires. En R. Domínguez, G. Lo Brutto y J. Surasky (Eds.), *La Constelación del Sur, lecturas histórico-críticas de la cooperación Sur-Sur* (pp. 13-131). Puebla: ICSyH/BUAP-UC.
- Frank, A. G. (1973). *América Latina subdesarrollo o revolución*. Ciudad de México: Ediciones Era.
- Gaussens, P. (2017). *Tomar el poder sin cambiar el mundo, el fracaso de la izquierda latinoamericana*. Ciudad de México: Yecolti.
- Gilpin, R. (1981). *War and Change in World Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Gramsci, A. ([1917] 2015). *La ciudad futura*. Buenos Aires: Gorla.
- Harvey, D. (2003). *El nuevo imperialismo*. Madrid: Akal.
- Hoffmann, S. (1993). ¿Existe un orden internacional? En A. Morales (Comp.), *Poder y Orden Mundial* (pp. 45-118). San José: Flacso-Sede Costa Rica.
- Ianni, O. ([1970] 2009). *Imperialismo y cultura de la violencia en América Latina*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Lin, J. Y. (2012). *New Structural Economics, A Framework for Rethinking Development and Policy*. Washington D. C.: World Bank.
- Lin, J. Y., y Wang, Y. (2017). *Going Beyond Aid, Development, Cooperation for Structural Transformation*. Cambridge: Cambridge Press University.

- Marini, R. M. (1991). *Dialéctica de la dependencia*. Ciudad de México: Era.
- Maldonado-Torres, N. (2009). El pensamiento filosófico del “giro descolonizador”. En E. Dussel, E. Mendieta y E. Bohórquez (Eds.), *El pensamiento filosófico latinoamericano, del Caribe y latino (1300-2000)* (pp. 683-697). Ciudad de México: Cepal/Siglo XXI Editores.
- Marx, K. ([1867] 2014). *El capital I, crítica de la economía política*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Perrotta, D. (2010). Ayer, hoy y ¿siempre?: la integración regional sudamericana en el Siglo XXI. *Sociedad Global*, (4), pp. 61-85.
- Prebisch, R. ([1950] 1986). El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas. *Desarrollo Económico*, 103(26), pp. 479-502.
- _____ (1981). *Capitalismo periférico, crisis y transformación*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Polanyi, K. ([1957] 2017). *La gran transformación, los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Quijano, A. (2014). *Cuestiones y horizontes, antología esencial de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. Buenos Aires: Clacso.
- Ríos, X. (2014). *Bienvenido Mister Mao*. Madrid: Akal.
- Semo, E. ([1973] 1980). *Historia del capitalismo en México, los orígenes 1521-1763*. Ciudad de México: Era.
- Silva, J. ([1976] 1998). *Política y bloques de poder, crisis en el sistema mundial*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Soriano, J. P. (2019). High Expectations. Interregional Agendas on Global Security Challenges. East-Asia, Europe and Latin America. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 62(1), pp. 1-24.
- Wallerstein, I. (1983). La crisis como transición. En S. Amin, G. Arrighi, A. G. Frank e I. Wallerstein, *Dinámica de la crisis global* (pp. 14-59). Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

- _____ (1992). *Geopolítica y geocultura, ensayos sobre el moderno sistema mundial*. Barcelona: Kairos.
- _____ (2001). *Conocer el mundo, saber el mundo: el fin de lo aprendido una ciencia social para el siglo XXI*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- _____ ([1998] 2010). *Utopística o las opciones históricas del siglo XXI*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- _____ ([1988] 2016). *El capitalismo histórico*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Zibechi, R. (2014). América Latina en la transición hegemónica. *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2014/03/21/opinion/019a1pol#>.

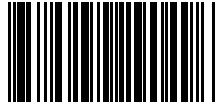


Este libro reúne artículos de docentes de diferentes universidades latinoamericanas y del sur europeo, quienes exploran las transformaciones del sistema de cooperación internacional y los múltiples interrogantes que de estas se derivan. Muchas de las cuestiones abordadas en este volumen no han sido suficientemente analizadas en la literatura especializada: la composición multidisciplinaria de las autoras y los autores ofrece distintos enfoques, abordajes y herramientas analíticas para leer la profunda complejidad del sistema de cooperación internacional.

La primera parte analiza el alcance de la transición hegemónica en curso y sus implicaciones para la cooperación internacional y los países del Sur Global. La segunda parte profundiza cuestiones de relevancia para el sistema de cooperación internacional contemporáneo, como son la migración, la cuestión agroalimentaria, las agendas de desarrollo y los desafíos para América Latina.

Para Ecuador, país en el que se publica la obra, esta colección de trabajos ofrece una mirada integral útil para el diseño de políticas de cooperación internacional asertivas y soberanas, en medio de un escenario global complejo y adverso.

ISBN: 978-9942-29-049-6



9789942290496