

# LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA ENCRUJADA

REGLOBALIZACIÓN VERSUS  
ÓRDENES MUNDIALES  
SOLAPADOS



**RAFAEL DOMÍNGUEZ • GIUSEPPE LO BRUTTO**  
**COORDINADORES**

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA  
INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES "ALFONSO VÉLEZ PLIEGO"  
UNIVERSIDAD DE CANTABRIA



LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA ENCRUCIJADA:  
REGLOBALIZACIÓN VERSUS ÓRDENES MUNDIALES SOLAPADOS

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

MA. LILIA CEDILLO RAMÍREZ

Rectora

JOSÉ MANUEL ALONSO OROZCO

Secretario General

GIUSEPPE LO BRUTTO

Director del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades

“Alfonso Vélaz Pliego”

UNIVERSIDAD DE CANTABRIA

ÁNGEL PAZOS CARRO

Rector

SILVIA TAMAYO HAYA

Secretaria General

BELMAR GÁNDARA SANCHO

Directora de la Editorial de la UC

ANDRÉS HOYO APARICIO

Director de la colección Sociales

**LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL  
EN LA ENCRUCIJADA:  
REGLOBALIZACIÓN VERSUS ÓRDENES  
MUNDIALES SOLAPADOS**

**RAFAEL DOMÍNGUEZ MARTÍN  
GIUSEPPE LO BRUTTO**  
*Coordinadores*



**BUAP**



**UC**



Editorial  
Universidad  
Cantabria

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA  
INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES "ALFONSO VÉLEZ PLIEGO"  
UNIVERSIDAD DE CANTABRIA

***La cooperación internacional en la encrucijada: reglobalización versus órdenes mundiales solapados***

La obra fue dictaminada por especialistas en la modalidad de pares ciegos, por lo que cumple con estándares de calidad académica.

Primera edición, 2023

D.R. © LOS AUTORES

D.R. © BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

4 Sur 104, Col. Centro Histórico, Puebla, Pue. C.P. 72000

Teléfono (222) 229 55 00

[www.buap.mx](http://www.buap.mx)

INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

“Alfonso Vélez Pliego”

Av. Juan de Palafox y Mendoza 208, Centro Histórico

C.P. 72000, Puebla, Pue. Tel. (222) 229 55 00, ext. 3131

[www.icsyh.com](http://www.icsyh.com)

D.R. © EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD DE CANTABRIA

Avda. de los Castros, 52, 39005 Santander (España)

ISNI: 0000 0005 0686 0180

[www.editorial.unican.es](http://www.editorial.unican.es)

[publica@unican.es](mailto:publica@unican.es)

ISBN -BUAP-: 978-607-8957-39-2

ISBN -Editorial Universidad de Cantabria-: 978-84-19024-61-9 [RÚSTICA]

978-84-19024-62-6 [PDF]

DOI-EUC-: <https://doi.org/10.22429/EUC2023.030>

Este libro es el n.º 76 de la colección Sociales de la EUC que obtuvo el certificado CEA/APQ de calidad en edición académica, promovido por UNE y avalado por ANECA y FECYT, con mención de internacionalidad en 2018 y ha sido renovado en 2023.



Coordinación editorial: Margarita Muñoz Loyola

Corrección: Elías Martínez Bello, Christian Tello de la Rosa y Eduardo Crivelli Minutti

Formación: Abraham Zajid Che

Portada: Julio Broca

Hecho en España - *Made in Spain*

Reservados todos los derechos. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra, sea cual fuere el medio, sin la anuencia por escrito de los titulares de los derechos.

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN: LA ENCRUCIJADA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL ENTRE LA REGLOBALIZACIÓN Y LOS ÓRDENES MUNDIALES SOLAPADOS <i>Rafael Domínguez Martín y Giuseppe Lo Brutto (coords.)</i>	9
I. CHINA Y SU PROYECTO DE REGLOBALIZACIÓN: DE LA <i>BELT AND ROAD INITIATIVE</i> A LAS INICIATIVAS GLOBALES DE DESARROLLO Y SEGURIDAD <i>Rafael Domínguez Martín</i>	17
II. LA NUEVA GLOBALIZACIÓN Y EL ASCENSO CHINA: UNA INTERPRETACIÓN A PARTIR DEL CONCEPTO DE FORMACIÓN ECONÓMICO-SOCIAL <i>Javier Vadell</i>	71
III. COOPERACIÓN, GUERRA Y PAZ EN EL SIGLO XXI <i>Carmelo Buscema</i>	103
IV. ¿HACIA UNA SEGUNDA GUERRA FRÍA? COOPERACIÓN Y CONFLICTO EN EL SIGLO XXI <i>Eduardo Crivelli Minutti, Elías Martínez Bello y Christian Tello de la Rosa</i>	129
V. ¿HACIA UN NUEVO CONSENSO INTERESTATAL? LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE CHINA COMO ESTRATEGIA DE “EMULACIÓN TEMPRANA” EN EL CAOS SISTÉMICO <i>Ada Celsa Cabrera García y Giuseppe Lo Brutto</i>	163
VI. MUNDOS SOLAPADOS: EL PENSAMIENTO DE XI JINPING EN POLÍTICA EXTERIOR Y SU IMPACTO EN EL RÉGIMEN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO <i>Carlos Cerda Dueñas y Daniel Lemus Delgado</i>	185

VII. NUEVOS ACTORES DENTRO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR: EL PAPEL DE ARABIA SAUDÍ Y QATAR COMO DONANTES REGIONALES <i>Victor Moreno Aguilar y Ángela Suárez Collado</i>	205
VIII. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO DE CHINA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. ESTRATEGIAS DE ACCIÓN Y POLÍTICA EXTERIOR <i>Juan Carlos Sales</i>	235
IX. GEOGRAFÍAS POLICÉNTRICAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN AGRICULTURA <i>Mariasole Pepa e Isabella Giunta</i>	261
X. UNA RECONCEPTUALIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO EN EL CAPITALISMO EN LA NATURALEZA <i>Ander Arredondo</i>	281



## INTRODUCCIÓN: LA ENCRUCIJADA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL ENTRE LA REGLOBALIZACIÓN Y LOS ÓRDENES MUNDIALES SOLAPADOS

Rafael Domínguez Martín  
Giuseppe Lo Brutto  
(coords.)

Desde el último cuarto del siglo XX, China se ha ido incorporando de manera vanguardista a la globalización económica, de la que ha sido máximo beneficiario y principal catalizador. China sigue siendo en la actualidad el mayor defensor de la globalización y desde que Xi Jinping está al frente del Estado ha promovido un discurso a favor del multilateralismo en diversos foros internacionales, buscando conectar cada vez más al gigante asiático con las distintas regiones del mundo.

La actividad china en la escena internacional a favor de una mayor integración local, regional y global contrasta con la política de *America First*, que fue el sello distintivo de Donald Trump, en su periodo como presidente de los Estados Unidos, y que parece ser continuada con otras características por el gobierno de Joe Biden que busca una defensa del orden internacional basado en reglas, o regímenes internacionales, que privilegien la posición estadounidense en el mundo. Después de haber sido el adalid del libre comercio, tras la crisis financiera del Atlántico Norte y la Gran Recesión, Estados Unidos fue tornando hacia a una política proteccionista, que ha profundizado el proceso de desglobalización detonado por el gran choque de 2008. Con ello, Washington ha retomado su histórica tradición nacionalista y proteccionista agudizando la tendencia a la desglobalización, que se manifiesta en la desaceleración del comercio mundial y de los flujos internacionales del capital, las restricciones crecientes a las migraciones internacionales y la reducción de la interdependencia económica mundial (el desacoplamiento), todo lo cual se ha visto reforzado por la pandemia del Covid-19 y el reciente conflicto armado entre Rusia y Ucrania.

Ante ello, China parece no sólo defender el proceso globalizador, sino incluso proponer un nuevo tipo de globalización, que se ha visto materializada desde el momento en el que el presidente Xi Jinping lanzó la *Belt and Road Initiative*, en 2013, como un megaproyecto de inversiones y financiamientos en infraestructura, que aspira a integrar a los

países en desarrollo al crecimiento económico chino en una estrategia ganar-ganar de industrialización por difusión tecnológica (Lin y Wang, 2017). Así, China estaría gestando un nuevo tipo de “globalización incluyente” (Liu y Dunford, 2016) o “reglobalización” (Wang y Cao, 2021), que avanza a golpe de iniciativas: la *Global Development Initiative*, bosquejada en el discurso del mandatario chino en el marco del Debate General del 76° Periodo de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2021 y la *Global Security Initiative*, anunciada en el marco de la reunión anual de presidentes de la Organización de Cooperación de Shanghái en 2022.

En este panorama, se observa que el tradicional régimen de cooperación internacional delineado por la hegemonía mundial de los Estados Unidos y sus aliados occidentales está en una clara etapa reactiva respecto al “régimen de cooperación Sur-Sur” bajo liderazgo chino, complementado con otras iniciativas globales y multilaterales de cooperación impulsadas por el gigante asiático. Así que el actual momento de crisis de la economía mundial, con el debilitamiento del orden establecido bajo la hegemonía de los 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, y que se mueve en los intersticios de la crisis del multilateralismo y la globalización neoliberal. Por tanto, el moderno sistema mundial estaría viendo la coexistencia de dos órdenes mundiales solapados que parecen convivir en una caótica situación hasta que quizá uno de ellos logre imponerse.

Cabe decir que todas estas reflexiones son producto de la maduración de las ideas volcadas en los seis volúmenes convocados por la Red Iberoamericana Académica de Cooperación Internacional (RIACI), junto con el Grupo de Investigación en Cooperación Sur-Sur e integraciones regionales de la Red Española de Estudios del Desarrollo (GICSS-REEDS), publicados en conjunto por el Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades “Alfonso Vélaz Pliego” de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (ICSyH-BUAP), México, y la Universidad de Cantabria (UC), España. En particular, las ideas expuestas en esta obra resultan del II Encuentro Pasado y Presente de la Cooperación Internacional: “La cooperación internacional en el caos del moderno sistema mundial”, que se desarrolló del 7 al 9 de noviembre de 2022 en ICSyH-BUAP, México. El evento también contó con la participación del Grupo World Socioeconomic Processes del programa de internacionalización-Reserch-BUAP, y la Red Eurolatinoamericana de Investigación (REI), integrado por investigadores/as de la BUAP de México, la UC, de España, el Instituto de Altos Estudios Nacionales de Ecuador (IAEN), la Universidad Autónoma del Caribe de Colombia, la Università della Calabria (UNICAL), la Università degli studi di Modena e Reggio Emilia (UNIMORE), la Università degli studi di Padova (UniPd) de Italia, la Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais (PUC-Minas) de Brasil, y la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

En este contexto, el objetivo de este VII libro RIACI es reflexionar sobre la construcción argumentativa de cambio o transformación estructural del tradicional sistema

de cooperación internacional, que corre en una lógica de norte a sur, delineado por la hegemonía de los Estados Unidos y el mundo occidental, frente al reposicionamiento geopolítico y geoeconómico del Sur Global, bajo el liderazgo de China, en el marco del recentramiento de las dinámicas de la economía mundial en el Asia oriental, lo cual abre un panorama de encrucijada que se discute en el cuadro de la reglobalización versus el solapamiento de órdenes mundiales. Así que, desde una perspectiva histórica en el marco interpretativo de la economía política crítica, las teorías de la dependencia, los enfoques estructuralistas, marxistas-neogramscianos, o polanyianos y de sociología ecológica, así como de los análisis de sistema-mundo, el libro se divide en diez capítulos presentados por autores de distintas latitudes de Europa y América Latina, lo que otorga a esta obra un sello crítico e internacional.

El primer capítulo escrito por Rafael Domínguez Martín de la Universidad de Cantabria, España, plantea la hipótesis de que China, a las puertas de su graduación como país en desarrollo, busca ampliar su política de cooperación Sur-Sur a escala global mediante el recurso a la multilateralización, convirtiéndola en una fuente de poder inteligente que combina el poder blando y el poder duro en su acción exterior. Para ello China pretende avanzar hacia una política de cooperación y seguridad global acorde con su papel de superpotencia responsable, sin buscar la hegemonía. El marco teórico utilizado para esa reflexión se basa en varias teorías de economía política internacional y relaciones internacionales chinas, que pueden integrarse bajo la teoría multilateralista de la geopolítica, a partir de la cual, y con el trasfondo de China como promotor y beneficiario de la globalización, se analiza el proyecto de reglobalización que China plantea, a través de la *Belt and Road Initiative* y de las nuevas iniciativas globales de desarrollo y seguridad, como alternativa a la desglobalización y la “nueva guerra fría”, poniendo un foco especial en el proceso de multilateralización de la cooperación china, y el estudio comparado de los componentes de cooperación internacional de la *Belt and Road Initiative* y la *Global Development Initiative*, con su complemento, la *Global Security Initiative*.

El segundo capítulo de Javier Vadell de la Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil, pretende (re)conceptualizar, a partir de una lectura crítica de la economía política global, un término polisémico que coloquialmente se presenta como autoexplicativo y autorreferencial: globalización. Esta tarea requerirá profundizar en los debates que surgieron en la década de 1990. El término globalización será interpretado y recategorizado como concepto histórico, más allá del modo de producción capitalista. No obstante, fue con la expansión capitalista que la globalización, como proceso, adquirió un carácter “único de globalidad”, es decir, una condición totalizadora. La propuesta del autor tiene como eje la proyección de poder de la República Popular China y los procesos disruptivos que ésta provoca en la globalización neoliberal, bajo la hegemonía de los Estados Unidos y Occidente. Metodológicamente el capítulo plantea la deconstrucción del sentido común de la globalización y su reformulación para luego reconstruirlo bajo una

lente crítica. Para esta tarea, la globalización neoliberal debe ser analizada dentro del proceso de transformaciones históricas en curso donde se configura otra globalización embrionaria, que nace de las entrañas de la globalización neoliberal, y que el autor denomina Globalización Instituida de China. El abordaje teórico del capítulo tiene cuatro pilares: el concepto de formación económico-social derivados del pensamiento marxista, el abordaje de Samir Amin, Giovanni Arrighi, Karl Polanyi y la metodología dialéctica. El punto de partida de esta discusión teórica es entender los procesos de globalización como formaciones económico-sociales en constante transformación e interdependencia, como si fuesen “placas tectónicas” geopolíticas en interacción conflictiva y cooperativa.

El capítulo tercero, de Carmelo Buscema de la Università della Calabria, Italia, explora la relación entre la cooperación, la guerra y la paz, tanto desde la perspectiva de la historia del pensamiento occidental como de los modelos de desarrollo del sistema mundial moderno y contemporáneo. El autor considera la relevancia de esta relación para comprender nuestro presente y sus perspectivas inmediatas, que parecen paradójicas. Por un lado, estamos en un nivel sin precedentes de interconexión en todos los aspectos de la realidad, lo que implica una alta tasa de cooperación potencial y efectiva. Por otro lado, esta condición puede fortalecer tanto la capacidad productiva y el bien común de la humanidad como las capacidades destructivas de las instituciones humanas. Desde este punto de vista se observa que, por parte de las fuerzas actualmente dominantes prevalece la voluntad de orientación destructiva de los lazos cooperativos, existentes y promovidos, lo que lleva a círculos viciosos de tensiones y violencia sistémica que se extienden por todo el mundo. Frente a ese tiempo dominado por la tragedia consistente del auge de la geopolítica, urge reconocer, comprender y desactivar los mecanismos que alimentan los círculos viciosos dentro de los cuales hasta sectores importantes de los movimientos sociales se encuentran en la condición de rehenes de los más eficaces dispositivos parabólicos que fervorosamente los anima en contra de blancos ficticios apuntalados por el mismo aparato dominante de poder en vista de un solo objetivo: su propia egotista conservación, que sin embargo conlleva el riesgo más y más concreto de una generalizada oleada de destrucción.

En el cuarto capítulo, Eduardo Crivelli Minutti, Elías Martínez Bello y Christian Tello de la Rosa, de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, realizan un análisis de la situación política mundial actual que sugiere cierto paralelismo y comparaciones recurrentes con la Guerra Fría desarrollada en la segunda mitad del siglo XX, sugiriendo una versión actualizada de ese conflicto bipolar entre Estados Unidos y sus aliados occidentales frente al ascenso de China, en el siglo XXI. El trabajo parte de la pregunta de si el contexto actual reproduce las lógicas de la Guerra Fría o si estamos ante algo diferente. La hipótesis planteada es que Estados Unidos busca mantener un equilibrio geopolítico congelado para fortalecer la hegemonía del dólar y mitigar sus crisis presupuestales internas, mediante el desarrollo de su complejo militar-industrial, mientras que China gana

terreno a través del multilateralismo y la cooperación internacional. Todo ello permite a los autores reflexionar sobre la idea de una “segunda guerra fría” y analiza los procesos de cooperación y conflicto en el siglo XXI desde una perspectiva crítica de la economía política internacional, explorando la idea de una continuidad y ampliación de la Guerra Fría de la segunda mitad del siglo XX como resultado de la crisis hegemónica de Estados Unidos en la geopolítica y la geoeconomía del sistema mundial actual.

El quinto capítulo de Ada Celsa Cabrera García y Giuseppe Lo Brutto de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, busca contribuir a la tesis de que China está encaminando sus esfuerzos hacia la construcción de un conjunto de instituciones que se presentan como un subsistema interestatal alternativo al que emergió en la segunda posguerra, a partir de identificar los elementos que se prefiguran como uno de los rasgos de ese proyecto. Se trata de la estrategia que a partir del esquema de cooperación implementado por China a través de la *Belt And Road Initiative*, de la *Global Development Initiative* y de la *Global Security Initiative*, se manifiesta en una suerte de “emulación temprana” de la estrategia hegemónica norteamericana de la segunda posguerra. La “emulación” se sintetiza en un doble proceso: en primer lugar, en la manera en que actualmente China va articulando un entramado institucional en el marco de la intensificación del presente caos sistémico; es decir, en un momento previo o “temprano” respecto a aquel en el que podríamos considerar como claro el ascenso de una nueva potencia hegemónica. Los autores argumentan que dicho entramado opera bajo la lógica de un diálogo político que permite acuerdos comerciales y fomenta una estrategia de desarrollo a partir del cambio estructural. En segundo lugar, y de manera análoga al consenso multilateral que apuntaló el proyecto estadounidense basado en la promoción del “desarrollo” desde el norte hacia el sur con un papel fundamental de la cooperación y la ayuda, China hoy despliega un argumento similar promoviendo el alcance de “una comunidad de futuro compartido” con sus socios estratégicos y al que cada vez más Estados buscan sumarse, donde la *Global Development Initiative* y la *Global Security Initiative* son sus ejes fundamentales.

El capítulo sexto, escrito por Carlos Cerda Dueñas y Daniel Lemus Delgado, de El Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, se centra en el debate sobre el futuro de la cooperación internacional para el desarrollo y si estamos presenciando su declive. El trabajo plantea la pregunta de si la cooperación seguirá siendo un instrumento de política exterior para beneficio de los donantes, con la posibilidad de que los donantes alternativos, como China, desplacen a los donantes tradicionales. Esto podría llevar al fin de la hegemonía estadounidense y del orden liberal, sin garantizar un nuevo orden favorable para la humanidad en general. Con el objetivo de contribuir a ese debate, los autores examinan la transformación de la política exterior de China y el pensamiento de Xi Jinping en relación con el papel que China debe desempeñar en el mundo, analizando específicamente la Iniciativa para el Desarrollo Global propuesta por el mandatario chino en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2022. De este modo

se devela la importancia de esta iniciativa en la formación de una identidad estatal china distinta de los donantes tradicionales, aunque todavía queda por verse si esta iniciativa logrará desplazar el régimen tradicional de la cooperación internacional para el desarrollo, con sus principios, prácticas, dinámicas y consecuencias, a largo plazo.

En el séptimo capítulo Víctor Moreno Aguilar y Ángela Suárez Collado de la Universidad de Salamanca, España, parten de la premisa de que la cooperación internacional ha estado dominada por un modelo de desarrollo económico impulsado por los países occidentales, lo que ha generado relaciones de dependencia norte-sur. Sin embargo, algunos países del Sur Global, como China, India y Brasil, están intentando revertir esta dinámica estableciendo nuevos mecanismos de cooperación. En este contexto, los países del Golfo Pérsico, especialmente Arabia Saudí y Qatar, han surgido como importantes donantes internacionales y han promovido la cooperación Sur-Sur como parte de su política exterior. Por tanto, el capítulo se centra en analizar las transformaciones en la cooperación internacional desde el sur, con especial atención al papel de los países del Golfo en el Norte de África y Oriente Medio. Para ello, los autores examinan la naturaleza de esta cooperación, su alcance y cómo se ajusta a los principios de la cooperación Sur-Sur, a partir de un análisis de fuentes primarias y secundarias, incluyendo datos económicos sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo en la segunda década del siglo XXI, y literatura que analiza las transformaciones políticas en la región del Medio Oriente y el norte de África, especialmente durante y después de las Primaveras Árabes, y el papel de Arabia Saudí y Qatar, así como su Ayuda Oficial al Desarrollo, en relación con estos cambios.

El capítulo octavo, que presenta Juan Carlos Sales de la Universitat Jaume I, España, se enfoca en analizar la ayuda específica para el desarrollo, con el objetivo de distinguir claramente aquellos tipos de ayuda que se acercan más a la concepción de desarrollo según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. En este trabajo se reconoce que el concepto de cooperación internacional de China difiere del paradigma liberal clásico, por lo que es necesario evitar paralelismos sin un análisis previo. El autor busca obtener una imagen analítica de la inversión de China en América Latina y el Caribe, los sectores en los que se invierte y los conceptos utilizados, además de diferenciarlo de otras formas de ayuda y financiamiento que no se ajustan a la idea tradicional de “cooperación para el desarrollo”. La hipótesis de partida es que China utiliza su influencia económica para obtener legitimidad política y social a través de la ayuda al desarrollo, por lo que el capítulo también busca determinar la importancia de esta estrategia para ese país asiático, así como su enfoque en países y sectores específicos de la región latinoamericana y caribeña.

El capítulo noveno de Mariasole Pepa de la Università degli Studi di Padova, Italia, e Isabella Giunta, del Instituto de Altos Estudios Nacionales de Ecuador, compara los enfoques de cooperación internacional promovidos por diferentes actores dentro de un régimen alimentario global liderado por corporaciones. El objetivo del texto es reflexionar

sobre las transformaciones en las prácticas discursivas y agendas de los actores oficiales de la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur, centrándose en el desarrollo agroalimentario y el papel de las empresas privadas y estatales. Aunque existen otros actores, como organizaciones y movimientos sociales, que participan en estos debates y actúan en los contextos afectados por la ayuda, el enfoque que presentan las autoras se centra en las instituciones y empresas debido a su importancia en las transformaciones en curso en el sistema de cooperación internacional. El trabajo presenta diversas perspectivas sobre las revoluciones verdes y su influencia en las agendas de cooperación Norte-Sur, para luego analizar el caso de la cooperación agrícola china en África como un ejemplo emblemático de la cooperación Sur-Sur, que junto a la consolidación de los países BRICS han desafiado las formas tradicionales de cooperación, llevando a nuevas alianzas globales, que hacen reflexionar sobre los discursos, prácticas y modalidades de la cooperación agrícola Sur-Sur.

El décimo capítulo, de Ander Arredondo de la Universidad Complutense de Madrid, España, aborda las relaciones entre la cooperación para el desarrollo y las lógicas del capitalismo en la naturaleza, planteándose la pregunta de si la cooperación para el desarrollo puede contrarrestar la crisis ambiental en el sistema capitalista. Se propone una nueva caracterización de la cooperación para el desarrollo como base para comprender su relación con los procesos dirigidos a mitigar el cambio climático y la degradación de los ecosistemas. El autor examina la conexión entre la acumulación de capital y la acumulación de pobreza, así como la gestión de esta relación, en la que se sitúa la cooperación para el desarrollo, analizando todo ello desde una perspectiva alternativa y crítica, que se centra en la valorización del capital invertido en acciones de cooperación, la captación, distribución y ejecución de los fondos, y los actores principales y secundarios involucrados en estos procesos.

En suma, se puede decir que todo ello permite comprender la lógica de los procesos de cooperación internacional que se encuentra en una encrucijada: con un camino rector que puede conducir hacia una globalización incluyente con características chinas, que parece estar tomando cada vez más forma con el gigante asiático como nuevo *rol maker* y líder de un proceso reglobalizador; mientras que el otro camino, más intrincado y sinuoso, marcado por la tendencia a la fragmentación de la economía mundial, con una nueva multilateralización de la cooperación promovida por China como alternativa al sistema de cooperación internacional tradicional que sigue existiendo en un escenario de solapamiento de dos órdenes mundiales. Es por eso por lo que vale la pena reflexionar y discutir sobre los procesos de cooperación internacional que se bifurcan en la encrucijada entre esos dos posibles caminos.





# I

## CHINA Y SU PROYECTO DE REGLOBALIZACIÓN: DE LA *BELT AND ROAD INITIATIVE* A LAS INICIATIVAS GLOBALES DE DESARROLLO Y SEGURIDAD<sup>1</sup>

Rafael Domínguez Martín<sup>2</sup>

### INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente capítulo es comprender la lógica y límites del proyecto de reglobalización (Wang y Cao, 2021) que China aspira a liderar con la *Global Development Initiative* (2021) y su complemento de la *Global Security Initiative* (2022)<sup>3</sup>, como nuevo *rule maker, system shaper* y *standard setter* (Kuo, 2023). Estas dos iniciativas globales son las nuevas marcas de la globalización con características chinas con las que Beijing busca promover las relaciones armoniosas y pacíficas entre países y sistemas regionales a partir del binomio paz-desarrollo. El tándem de ambos bienes públicos ha sido el eje vertebrador de la cooperación económica y comercial (denominada a partir de la década de 1980 cooperación Sur-

---

<sup>1</sup> La idea original de este capítulo fue presentada en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla en octubre de 2022, durante el *II Encuentro pasado y presente de la cooperación internacional. La cooperación internacional en el caos del moderno sistema mundial*. Agradezco a Giuseppe Lo Brutto la invitación y a Javier Vadell la referencia al texto de Wang y Cao (2021) sobre la reglobalización. La revisión de la literatura y las fuentes primarias para la redacción final del texto se han actualizado hasta el 16 de octubre de 2023.

<sup>2</sup> 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. Es director del Grupo de Investigación en Desarrollo Humano y Cooperación Internacional (Catedra COIBA) y coordinador del Grupo de Investigación en Cooperación Sur-Sur e integraciones regionales de la Red Española de Estudios del Desarrollo. E-mail: domingur@unican.es

<sup>3</sup> En el Foro de Alto Nivel del Diálogo del Partido Comunista de China con los partidos políticos del mundo, celebrado en marzo de 2023, el secretario general, Xi Jinping, propuso la Iniciativa Global de las Civilizaciones, que viene a completar las dos anteriores de desarrollo y seguridad. Por razones de falta de una mínima perspectiva histórica, esta última iniciativa se deja fuera del análisis, aunque ya ha sido objeto de una primera evaluación hostil por parte uno de los halcones académicos que habitualmente asesoran a la agencia federal US-China Economic and Security Review Commission (Ellis, 2023).

Sur) de China desde la Conferencia Afro-Asiática de Bandung de 1955 hasta el lanzamiento de *la Belt and Road Initiative* en 2013, un año después del comienzo de la *nueva era* marcada por la elección de Xi Jinping como secretario general en el 18 Congreso Nacional del Partido Comunista de China (State Council Information Office, 2021a).

En ese sentido, la política de cooperación china muestra una fuerte continuidad a partir de lo que podría denominarse Consenso de Bandung-Shanghái, cuyo mensaje es que sin paz no hay desarrollo y que el desarrollo es un facilitador de la paz. Como reza el último *White paper* sobre la cooperación china, “la paz y el desarrollo siguen siendo el tema de nuestro tiempo” (State Council Information Office, 2021a), una alusión a la continuidad que une los Cinco Principios de la Coexistencia Pacífica de Zhou Enlai y la Teoría de los Tres Mundos de Mao Zedong con la comunidad de futuro compartido para la humanidad del presidente Xi, pasando por el par paz-desarrollo de Deng Xiaoping y el desarrollo pacífico de Hu Jintao, (Domínguez, 2018a; 2018b; Cheng, 2021). En este marco, la *Belt and Road Initiative* y las iniciativas globales de desarrollo y seguridad, que corren en pistas paralelas (Silvius, 2021; Hobson y Zhang, 2022; Brautigam, 2022; Mulakala, 2022), constituyen los pilares para la construcción de lo que el presidente Xi describió como un “nuevo tipo de relaciones internacionales basadas en el respeto mutuo, la equidad, la justicia y la cooperación ganar-ganar”, cuando presentó la Iniciativa de Desarrollo Global ante la Asamblea General de Naciones Unidas (Xi, 2021).

La Iniciativa de Desarrollo Global, que está pilotada por la China International Development Cooperation Agency, se sitúa, pues, en la órbita del poder blando de Beijing, que busca alinear la cooperación china con la Agenda 2030 (Brautigam, 2022; Luo, 2023). Su complementaria, la Iniciativa de Seguridad Global, está apalancada en la Organización de Cooperación de Shanghái –creada en 2001, antes del atentado de las Torres Gemelas, para hacer frente al terrorismo, el separatismo y el extremismo religioso–, y, por tanto, remite a los elementos de poder duro de la gobernanza global (Hao, 2020; MFA, 2023b). Y en perspectiva de larga duración, ambas iniciativas están enraizadas en la filosofía relacional e incluyente del *Tianxia*, la tradición milenaria de gobernanza de China que es ajena a la idea de hegemonía (Zhao, 2019; Domínguez, 2020; Hobson y Zhang, 2022). Desde que, en 2015, Xi habló de “la comunidad de futuro compartido para la humanidad” ante la Asamblea General de Naciones Unidas (Xi, 2015), la noción de *Tianxia* se ha actualizado en torno al imaginario de una comunidad mundial organizada en Estados-nación (Por, 2023) y sistemas regionales donde China –“el país de en medio” que, por lo mismo, tiene una gran profundidad estratégica dentro de la isla mundial de Eurasia–, aspira a servir de mitigador y mediador de conflictos, a fin de lograr la armonía universal respetando la diversidad de las distintas naciones y civilizaciones como principio conductor de las relaciones internacionales (Zhongqiu, 2023).

La hipótesis tentativa de este ensayo es que China, a las puertas de la graduación en desarrollo, busca el *upgrading* de su política de cooperación Sur-Sur para convertirla, por

medio de una estrategia de multilateralización, en el recurso de poder inteligente (la mezcla de poder blando y duro) de la acción exterior de la República Popular China (RPC). Desde la cooperación Sur-Sur –entendida como construcción de coaliciones para la acción colectiva que tienen como hito histórico el Nuevo Orden Económico Internacional– se pretende transitar hacia una política de cooperación y seguridad global acorde con la condición de China de superpotencia internacional responsable, que se convertirá en un país moderadamente próspero en el horizonte 2035, pero que, a diferencia de Estados Unidos, “nunca ha invadido ni invadirá o acosará a otros [países], o buscará la hegemonía” (Xi, 2021).

El marco teórico para abordar el objetivo del capítulo y probar la hipótesis de trabajo está construido a partir de varias teorías alternativas de economía política internacional (economía geopolítica y geoeconomía crítica) y de relaciones internacionales chinas (realismo moral y relacionismo), que, con el foco puesto en la cooperación Sur-Sur (Muhr, 2020; Domínguez, 2021), pueden ser integradas bajo la teoría multilateralista de la geopolítica (Sachs, 2023a). Esta teoría parte de la premisa de que el mundo necesita de la cooperación geopolítica para resolver los grandes problemas globales (subdesarrollo, crisis financieras, cambio climático, degradación ambiental, pandemias, inseguridad) por medio de la provisión de bienes públicos en el marco de Naciones Unidas... que es justo a lo que aspiran las iniciativas globales de desarrollo y seguridad de China. La metodología de la investigación se basa en la triangulación de la literatura occidental con la producida en China para consumo interno e internacional, así como la revisión de las fuentes primarias chinas (documentos conceptuales y discursos oficiales) y de la profusa literatura gris generada a partir de las mismas.

La estructura del capítulo se divide en cinco secciones. En la primera, se repasa el papel de China en la globalización desde su proceso de reforma y apertura al exterior de 1978 hasta el lanzamiento de la *Belt and Road Initiative*, y se deconstruye la estrategia de dualismo envolvente de Beijing para enfrentar el intento de Estados Unidos de frenar el desarrollo pacífico chino –logrado a golpe de Estado desarrollista– recurriendo a la contención, la guerra comercial y tecnológica, el desacoplamiento y la coerción económica. En la segunda, se analiza el proyecto de reglobalización que China plantea, a través de la *Belt and Road Initiative* y de las nuevas iniciativas globales de desarrollo y seguridad, como alternativa a la desglobalización y la Nueva Guerra Fría. En la tercera, se aborda el proceso de multilateralización de la cooperación china en sus dos fases claramente delimitadas por el antes y el después del cambio de política exterior producido en 2012-2013 con el acceso de Xi Jinping a la secretaría general del Partido Comunista Chino y a la presidencia de la República Popular China. En la cuarta, se hace un estudio comparado de los componentes de cooperación internacional de la *Belt and Road Initiative* y la Iniciativa de Desarrollo Global, con su complemento de la Iniciativa de Seguridad Global. El trabajo cierra con unas reflexiones finales sobre los escenarios probables a que podría conducir

el desenlace del proceso de desglobalización (reglobalización versus órdenes internacionales solapados o separados), con el telón de fondo de la escalada diplomática entre Washington y Beijing de marzo de 2021 a mayo de 2023, y que tras la última visita del secretario de Estado, Anthony Blinken, a Beijing, parece se puede reconducir hacia una pausa estabilizadora, a la espera de las próximas elecciones a la Casa Blanca.

## 1. CHINA EN LA GLOBALIZACIÓN: ÉXITO ECONÓMICO INTERNO Y DUALISMO ENVOLVENTE EXTERIOR

Con la reforma y apertura al exterior a partir de 1978, China fue uno de los principales detonantes de la última oleada de la globalización económica y se convirtió en el máximo beneficiario de ésta (Shuai, 2020; Wade, 2022). La globalización alcanzó su punto culminante a mediados de la década de 1990, y fue en ese momento cuando China reformó su cooperación. En 1995, el Consejo de Estado mandató al Ministerio de Comercio de China (MOFCOM) a expandir la ayuda, las inversiones y el comercio: además de las donaciones a fondo perdido y los préstamos sin interés, que habían sido los instrumentos de la cooperación económica china con los países del “Tercer Mundo” desde la década de 1950, se introdujeron los créditos concesionales a partir de fondos de ayuda exterior. Junto a ello, el concepto de cooperación se amplió a la inversión exterior de las empresas estatales, provinciales y municipales (incentivadas a internacionalizarse por medio de crédito público subsidiado por los dos bancos públicos que se crearon en 1994: el China Exim Bank y el China Development Bank) y a los acuerdos comerciales, con la idea de integrar la planificación de la ayuda y el desarrollo doméstico de China para mutuo beneficio de las partes (Ronglin, 2016; Yuan, Su y Ouyang, 2022). Así, la reforma de la cooperación sirvió para preparar la estrategia *Going Out*, incorporada al X Plan Quinquenal (2001-2005), que quedó como elemento permanente de la acción exterior de Beijing. En paralelo, China inició los diálogos políticos con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático en 1996 (que se elevaron al rango de asociación estratégica en 2003), los países africanos a partir de la celebración del primer Foro de Cooperación China-África en 2000 (también convertido en estratégico en 2006), y los Estados árabes (Foro de Cooperación China-Estados Árabes) en 2004 (Domínguez, 2018b; Stephen, 2020; Bi, 2021). El ingreso de China en la Organización Mundial del Comercio en 2001 marcó entonces un verdadero hito en la globalización de la economía mundial, una vez superada la crisis asiática de 1997-1998, de la que la República Popular China se libró por haberse negado a aplicar la recomendación del Fondo Monetario Internacional de liberalizar la cuenta de capitales (Lai, Lin y Sidaway, 2020).

Estados Unidos apoyó la entrada de China en la Organización Mundial del Comercio sobre la creencia de la teoría del fin de la historia (la conexión entre las reformas promer-

cado y la democratización). Washington esperaba que Beijing continuara siendo un mero *norm taker* dentro del “orden internacional liberal” integrado por los regímenes económicos internacionales (monetario, financiero, comercial y de transferencia tecnológica), y los de seguridad, derechos civiles y políticos y gobernanza de bienes públicos globales, todos ellos bajo el control de Estados Unidos (Nye, 2019). Este proyecto esperaba replicar el modelo de disolución y saqueo de la Unión Soviética para que las multinacionales norteamericanas se apropiasen a precio de saldo de los inmensos recursos naturales y de los activos del sector estatal de China, de modo que la República Popular China se integrase como un país periférico en la economía global (Foster, 2021).

Pero ni siquiera bajo el liderazgo de Deng Xiaoping (1978-1992), China aceptó el camino del Consenso de Washington que provocó la desindustrialización y perifерización de la URSS, que Putin trataría de revertir a partir de 2001 pese a la presión de la OTAN para minar la versión rusa del Estado desarrollista (Owen, 2021; Kolganov, 2022; Yawen, 2022). En las presidencias de Jian Zeming (1993-2003), Hu Jintao (2003-2013) y Xi Jinping (2013-), China profundizó su propio modelo de cambio estructural Estado-céntrico (Consenso de Beijing), basado en la experimentación y las reformas graduales bajo el férreo mandato del Partido Comunista Chino. Ya se caracterice como “leninismo de mercado” (Owen, 2021: 1417) o como “neomercantilismo-leninismo” (Tyszka-Drozdowski, 2023), lo cierto es que con ese modelo China logró defender su autonomía estratégica a partir de una exitosa versión del Estado desarrollista (Karagiannis, Cherikh y Elsner, 2021; Aguiar de Medeiros y Majerowicz, 2022; Wade, 2022). Por esta razón China funge como uno de los primeros países del mundo en el Índice de Independencia Económica<sup>4</sup>.

La desobediencia de China respecto al Consenso de Washington y sus secuelas financierizadoras y privatizadoras hizo que, después de 2001, Estados Unidos aumentara la presión para que Beijing se comportara como un *stakeholder* responsable ateniéndose al orden internacional basado en las reglas imperiales, pero la crisis financiera del Atlántico Norte de 2008 cambió las tornas. Con el reflujo de la globalización que irrumpió tras la crisis y durante la Gran Recesión, Washington aumentó la presión para frenar el desarrollo pacífico de China con la política de *pivot to Asia* y el Trans-Pacific Partnership (el club

<sup>4</sup> Este índice, elaborado por Heba H. Helmy (2022), está compuesto por tres dimensiones que miden la suficiencia de las necesidades básicas (los indicadores de seguridad alimentaria y energética), la habilidad para sobrevivir a sanciones económicas (la dependencia del PIB sobre el gasto doméstico y las reservas de divisas medidas como la capacidad de abastecer por meses las importaciones) y el control sobre los recursos domésticos (la propiedad sobre los recursos naturales y el derecho de veto en el Consejo de Seguridad). En la versión EII1 se utilizan ponderaciones de 25%, 25% y 50% para las tres dimensiones respectivas que, se agregan por la media ponderada. En la versión EII2 se ponderan las tres dimensiones (excluyendo de la tercera el indicador de derecho de veto en el Consejo de Seguridad) con el mismo peso y se agregan por la media geométrica (de este modo el índice sólo mejora si se hacen todos sus componentes). En los resultados para 2014-2019 del EII1 sobre 104 países, Rusia se sitúa en el primer puesto del ranking, seguido de China, mientras Estados Unidos está en cuarta posición. Para el EII2, Rusia vuelve a estar el primero, China el tercero y Estados Unidos cae al puesto 51.

TPP integrado por “cualquiera menos China”). Pero Beijing respondió al reto, apoyado en la fortaleza de su independencia económica<sup>5</sup>, con la nueva política exterior asertiva de Xi Jinping, que en 2013 lanzó la *Belt and Road Initiative* (y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras para su financiación) en el marco de la Shanghai Cooperation Organization (como verdadero *pivot to Europe*) e intensificó la multilateralización regional de la cooperación para el desarrollo como herramienta de poder blando chino. Fue entonces cuando China diversificó sus plataformas de diálogo regional: en 2012 hacia los países de Europa Central y del Este (Foro 16+1) y Asia Central (Foro de Cooperación China-Asia Central), en 2015 a América Latina y el Caribe (Foro de Cooperación China-CELAC) y en 2016 al Sudeste de Asia (Acuerdo de Cooperación Lancang Mekong) (Zhou y Esteban, 2018; Stephen, 2020; Gu, Li y Zhang, 2021).

Aunque el proceso de desglobalización técnicamente había empezado en 2009, por los efectos sobre el comercio de la crisis financiera internacional y continuó durante la Gran Recesión<sup>6</sup>, el concepto empezó a convertirse en moneda corriente a partir de 2016 (Domínguez, 2020), con la política nacionalista del presidente Trump y su *America First*, que continuó con el presidente Biden y la Coalición de las Democracias (contra China), bajo la defensa del “orden internacional basado en reglas”<sup>7</sup> que busca desacoplar a Estados Unidos, así sea de modo forzosamente parcial, de la economía china, echando mano de las políticas industriales del Estado desarrollista que tan poco le gustan a los republicanos globalistas (Paulson, 2023) y al Fondo Monetario Internacional (Awargal, 2023). La tendencia hacia la desglobalización se ha visto reforzada por los efectos de la pandemia de Covid-19, la crisis de Ucrania y el retorno de Estados Unidos, la Unión Europea y Japón a las políticas industriales, que ahora constituyen el núcleo del “nuevo consenso de Washington”, aunque se las denomine “estrategia industrial” (Sullivan, 2023). Frente a esta tendencia, China se convirtió en el gran defensor de la globalización en general y, específicamente, de un nuevo tipo de globalización incluyente (Liu y Dunford, 2016) o reglobalización (Wang y Cao, 2021) a partir de la *Belt and Road Initiative*.

<sup>5</sup> En el EII1 y EII2 para el periodo 2010-2013, China se situó en el primer puesto del ranking, mientras Estados Unidos en el cuarto para el EII1 y el 54 para el EII2 (Helmy, 2022).

<sup>6</sup> El concepto de desglobalización (como tendencia) se puede operacionalizar mediante la comparación de la tasa de variación anual del PIB mundial y la del comercio mundial usando medias móviles de cinco años. Entre 1994 y 2008, la tasa variación del comercio mundial fue superior a la del PIB mundial, lo que refleja la creciente apertura e integración de la economía mundial que es en la base de la definición del proceso de globalización económica. A partir de 2009, el comercio creció menos que el PIB hasta 2015, año en que las tasas de variación de las dos variables se igualaron, pero después el comercio volvió a crecer menos que el PIB, lo que es definitorio de la tendencia hacia la desglobalización que llega hasta 2022. Véanse los datos en CEPAL (2022). No se entra aquí a discutir si el concepto de desglobalización debiera ser sustituido por el de *slowbalization* debido a que el peso del comercio mundial sobre el PIB sigue siendo 20 puntos más alto en 2022 que en 1980 (Aiyar *et al.*, 2023).

<sup>7</sup> Declaration of the Summit for Democracy, 29-03-2023, <https://www.state.gov/declaration-of-the-summit-for-democracy-2023/>.



La *Belt and Road Initiative*, que ha sido definida como “el programa de inversión en infraestructura más grande de la historia” (Wade, 2022: 15), se puso al servicio del cambio de modelo de desarrollo de China, hasta entonces orientado a las exportaciones, por uno más equilibrado que asegurara el crecimiento económico sostenido de “circulación dual”. Este nuevo modelo, que se ha añadido a los estatutos del Partido Comunista Chino tras el 20 Congreso de 2022, combina la profundización e integración del mercado interno (la expansión del consumo doméstico) y la integración regional para dar salida al exceso de capacidad instalada. Para ello, se busca fomentar la inversión externa en proyectos de infraestructuras que, a la vez, permitan el alargamiento de las cadenas industriales chinas hacia el sudeste de Asia y ayuden a diversificar el comercio exterior (Dunford y Liu, 2019; Tran, 2022). De esto modo, China quiere reducir la dependencia de los mercados de Estados Unidos y la Unión Europea (cuyas economías están relativamente estancadas, es decir, presentan tasas de crecimiento muy débiles) para diversificarse hacia los países emergentes y en desarrollo<sup>8</sup> y lograr, así, el objetivo de convertir a China en una sociedad moderadamente próspera en 2035, que deberá doblar para esa fecha el PIB de 2020 (Yuzhu, 2020; Shuai, 2020; Lin, 2021; Sutter, Schwarzenberg y Sutherland, 2022), algo que parece estar al alcance de la mano si se mantiene un crecimiento medio del 6% (Lin, 2021).

Durante las tres presidencias de los últimos 30 años, China ha seguido su modernización socialista en zig-zag, con reformas liberalizadoras corregidas periódicamente por el refuerzo del control estatal de la economía (Roberts, 2021; 2022). Aunque en China el sector privado contribuye con más del 50% de los ingresos fiscales, más del 60% del PIB, más del 70% de la innovación, más del 80% del empleo urbano y representa más del 90% del conjunto de las empresas (Qínhui, 2022), el Estado desarrollista es el que lleva las riendas del proceso de modernización. Por medio de la planificación centralizada, el Estado canaliza el ahorro hacia la inversión productiva y el sistema nacional de innovación. El Estado tiene el control sobre los recursos naturales y el suelo, los activos de las empresas públicas y el sector financiero y aplica políticas industriales horizontales para elevar la productividad y la competitividad del país. Este modelo Estado-céntrico, que está en las antípodas del modelo mercado-céntrico neoliberal, es el que ha permitido mantener a raya la financierización para que el sector financiero sirva a la economía real, y las viviendas sean para vivir, no para especular, como dijo Xi Jinping en su intervención en el 20 Congreso (Xi, 2022c). Además, el control estatal de la cuenta de capitales permite al Banco del Pueblo de China (el banco central) acumular reservas, crear un fondo de rique-

<sup>8</sup> En 2021, los principales socios comerciales de China ya fueron los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (US\$ 878.000 millones), seguidos de la Unión Europea (US\$ 828.000 millones), Estados Unidos (US\$ 756.000 millones), Japón (US\$ 371.000 millones) y Corea del Sur (US\$ 363.000 millones) (Lei y Sui, 2022). Por su parte, las proyecciones del Nuevo Banco de Desarrollo sobre el crecimiento medio para 2022-2026 anticipan que China crecerá en términos reales en torno al 5% mientras que las economías avanzadas lo harían al 2% y los países emergentes y en desarrollo por encima del 4% (NDB, 2022).

za soberano y bajar la presión sobre el tipo de cambio para promover la competitividad de las exportaciones y el ahorro interno, que es, en última instancia, el motor del crecimiento por el lado de la oferta (Liu y Dunford, 2016; Xu y Carey, 2021; Aguiar de Medeiros y Majerowicz, 2022; Qínhuì, 2022; Xie, Kuang, Li, 2022; Roberts, 2022)<sup>9</sup>.

Gracias a su modelo Estado-céntrico liderado por la construcción de infraestructuras y las exportaciones, China batió el récord mundial de crecimiento en 2010 (con 33 años consecutivos, creciendo por encima del 6% acumulativo anual), que hasta entonces había ostentado Taiwán con 32 años consecutivos entre 1962 y 1994 (Wade, 2018). La República Popular China alargó ese registro hasta 2018, con 41 años de marca. Este “milagro sin precedentes en la historia económica de la humanidad” (Lin, 2021) se sostuvo merced al cambio estructural por el cual China se convirtió en el taller del mundo, en la primera potencia exportadora mundial y en la economía más grande del mundo, y todo ello se tradujo en mejoras para el bienestar de la población por medio de la provisión de bienes públicos y bienes preferentes por parte del Estado (Liu y Dunford, 2016; Lin, 2021; Qínhuì, 2022).

Desde 1978 a 2021, China logró un crecimiento medio anual del PIB del 9.2% (Lin, 2022): Entre 1991 y 2021, el PIB de China en paridad de poder adquisitivo aumentó del 4.3% al 18.6% del total mundial, mientras que el de Estados Unidos cayó del 21% al 15.7% (Sachs, 2023a). En 2021, China alcanzó los US\$ 12.551 per cápita calculados según el Método Atlas del Banco Mundial, que es el que usa el Comité de Ayuda al Desarrollo para calificar a los países elegibles de ayuda oficial al desarrollo, con el umbral de los US\$ 12.695 para pasar de la categoría de ingreso medio-alto a ingreso alto y graduarse en desarrollo si se mantiene ese nivel durante tres años seguidos (Lin, 2022). Habiendo erradicado prácticamente la pobreza extrema después de sacar de esa situación a 800 millones de personas (el 70% de los pobres mundiales) y corregida la tendencia al aumento de la desigualdad a partir de 2010 (China Power Team, 2020; Lin, 2021; Roberts, 2022)<sup>10</sup>, China ha conseguido elevados niveles de consumo social (que no se reflejan en el PIB per cápita), pero que constituyen la base del bienestar de su población. En China, “el poder estatal sirve al pueblo, en lugar del capital”, lo que, para el Partido Comunista Chino, el partido-Estado con niveles de aprobación por encima del 90% en el Trust Barometer, es la esencia de la democracia que funciona, aquella que debe atender no sólo a los procesos sino estar orientada a resultados (State Council Information Office, 2021b: 35)<sup>11</sup>. Y

<sup>9</sup> En 2021, el ahorro representó el 45% del PIB en China, frente al 18% en Estados Unidos, según los datos del Banco Mundial, <https://data.worldbank.org/>.

<sup>10</sup> En 2010, el índice de Gini alcanzó su pico del 43.7 para caer al 37.1 en 2020 (en las mismas fechas el de Estados Unidos pasó del 40 al 39.7 en 2020), según los datos del Banco Mundial, <https://data.worldbank.org/>.

<sup>11</sup> En la encuesta mundial de confianza que realiza la Fundación Edelman en 28 países, la confianza en el gobierno de China en 2022 fue del 91%, nueve puntos más que en 2021, y la más alta de los 28 países en los que se realiza el muestreo (en Estados Unidos, la confianza fue del 39%, tres puntos menos que en 2021), <https://www.edelman.com>.



éstos son inapelables: el sistema de educación pública y universal más grande del mundo, 1.040 millones de cotizantes al sistema de seguridad social que garantiza las pensiones a los mayores, 1.360 millones de usuarios del sistema de salud pública que da cobertura al 95% de la población, y una esperanza de vida –que es el mejor indicador sintético de bienestar– de 78,2 años en 2021, un año más que la de Estados Unidos (Roberts, 2022; Qínhuí, 2022; Xi, 2022c).

Además de estar al servicio del modelo de desarrollo de China, la *Belt and Road Initiative* también se puede analizar como un esquema de cooperación para el desarrollo en el que China ofrece aquello en lo que tiene ventajas comparativas, una enorme capacidad de construcción de infraestructuras<sup>12</sup>. Esta oferta responde a la demanda insatisfecha de los países en desarrollo estimada en más de US\$ 500.000 millones anuales. Y el modelo de desarrollo liderado por la inversión en infraestructuras es la clave para detonar un proceso de industrialización virtuoso en los países en desarrollo, a partir del patrón de difusión industrial *flying geese* que supone la deslocalización de las industrias intensivas en mano de obra a los *latest comers* a medida que China asciende por la escalera de la sofisticación tecnológica e industrial (Lin, 2022).

Por último, la *Belt and Road Initiative* también es susceptible de un análisis en clave de economía política internacional, como eje vertebrador del proyecto de reglobalización de la República Popular China para hacer frente a varios desafíos geopolíticos. Entre ellos destaca el de asegurar, con la participación de la Shanghai Cooperation Organization, la provisión terrestre de energía desde Rusia, Kazajistán, Turkmenistán y Myanmar (que es socio en diálogo en la Shanghai Cooperation Organization) para no depender de la ruta marítima del estrecho de Malaca, controlada por Estados Unidos con el AUKUS, el pacto estratégico de 2021 entre Australia, Reino Unido y Washington (Yazdani, 2020; Min, 2022). Además, con la *Belt and Road Initiative*, China exporta sus estándares, tecnología y equipos para las infraestructuras físicas y digitales (de acuerdo a la estrategia de la *China Standards 2035*) y el desarrollo industrial por medio de la urbanización y conexión de zonas económicas especiales (el *hardware* de la *Belt and Road Initiative*), mientras que estrecha las relaciones de amistad entre los pueblos por medio de la diplomacia cultural y la cooperación técnica para la formación de recursos humanos, a fin de socializar las normas y experiencias chinas, que constituyen el *software* de la *Belt and Road Initiative* (Zhou y Esteban, 2018; Benabdallah, 2019; Min, 2022; Sutter, Schwarzenberg y Sutherland, 2022).

---

com/trust/2022-trust-barometer. Según Wade (2022), estos buenos resultados de China tienen que ver con la existencia de un proyecto nacional de desarrollo ampliamente compartido.

<sup>12</sup> En 2021, China tenía el 52% de la producción mundial de acero y 55% de la de cemento, mientras la cuota de Norteamérica fue del 11% y el 7% respectivamente (IEA, 2023). En la actualidad, China tiene más de dos tercios del total mundial de la red de trenes de alta velocidad en operación, 42,000 km por 735 km de Estados Unidos, con otros 28,000 km en construcción, por 1,789 km de Estados Unidos. Véase List of high-speed railway lines, [https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_high-speed\\_railway\\_lines](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_high-speed_railway_lines).

En 2013, la *Belt and Road Initiative* se presentó en el marco de las reuniones de la Shanghai Cooperation Organization, la organización internacional más grande después de Naciones Unidas en términos de población (44% del total mundial) y territorio (25% de la superficie terrestre), (Hao, 2022). La Shanghai Cooperation Organization es la máxima expresión institucional del multilateralismo regional divergente de China (Babones, Åberg y Hodzi, 2020; Stephen, 2020)<sup>13</sup>, con el que Beijing practica una estrategia que se puede calificar como de dualismo envolvente. El dualismo envolvente consiste en integrarse cada vez más en los organismos internacionales dominados por el G7 para ir reorientando desde dentro su misión y objetivos a favor de China por medio de la voz, que se activa simultáneamente con la creación de nuevos organismos internacionales a fin de presionar en favor de reformas con la opción de salida, mientras se reconducen las agendas globales hacia la visión y normatividad chinas (Benabdallah, 2019; Stephen, 2020; Wang y Sampson, 2022). Así, la creación y puesta en funcionamiento del Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras y el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS (los brazos financieros de la *Belt and Road Initiative*) ayudó finalmente a desbloquear la reforma del poder de voto en el Fondo Monetario Internacional pendiente desde 2010 a 2015 –que, al igual que la realizada en el Banco Mundial, China sigue considerando insuficiente (Mohseni-Cheraghrou, 2022; Wade, 2022)– y permitió también la inclusión del renminbi en la cesta de monedas de los Derechos Especiales de Giro del Fondo en 2016.

El dualismo envolvente responde a la “actuación dual” de China a nivel internacional (Benabdallah 2019: 93). China reivindica la tradición de no alineamiento de Bandung, su condición de *outsider* largamente excluido de Naciones Unidas por las potencias occidentales, y, por tanto, crítico con la aplicación por los países del G7 del derecho internacional a partir de dobles estándares<sup>14</sup>. Por eso pide aplicar “la democracia y el imperio de

<sup>13</sup> La Shanghai Cooperation Organization mantiene acuerdos de cooperación, que ha ido formalizando desde 2005, con otras organizaciones regionales, entre las que destacan la Comunidad de Estados Independientes (liderada por Rusia), la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (también bajo liderazgo de Rusia), la Organización de Cooperación Económica (entre Irán, Pakistán y Turquía) y la Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia, que agrupa a 24 Estados de Asia y Oriente Medio, entre los cuales están China, Corea del Sur, India, Pakistán, Rusia, Turquía, Emiratos Árabes, Israel o Egipto. De los proyectos actualmente en discusión de la Shanghai Cooperation Organization destacan la creación de un banco de desarrollo (dotado de un fondo de cooperación o ventanilla blanda propia) y una zona de libre comercio (Hao, 2022).

<sup>14</sup> El fraseo performativo sobre este tema fue sistematizado en el documento sobre *la democracia que funciona* como respuesta a la Cumbre por la Democracia convocada por el presidente Biden a principios de diciembre de 2021. “El mundo actual está lejos de ser equitativo y justo, igual y democrático. Un pequeño número de países ignoran el derecho internacional, se burlan de la justicia internacional, desdennan la opinión pública internacional, infringen flagrantemente la soberanía de otros países e interfieren en los asuntos internos de otros. Con frecuencia, abusan de y dictan a países más pequeños y débiles, convirtiendo la “aldea global” en una jungla primitiva donde los fuertes se aprovechan de los débiles. En un mundo que enfrenta desafíos, todos los países, grandes o pequeños, fuertes o débiles, ricos o pobres, son iguales y deben defender el principio de la democracia en las relaciones

la ley en las relaciones internacionales” (Xi, 2021) de acuerdo con el espíritu de Shanghái (los principios de confianza mutua, igualdad, respeto por la diversidad cultural, mutuo beneficio, método de consultas y búsqueda del desarrollo e intereses comunes) de la Organización de Cooperación de Shanghái como principal organismo de integración regional alternativo. Además, China se presenta como gran potencia que no renuncia a su identidad dual, dada su condición de país en desarrollo más grande del mundo (Cooper, 2018; Yazdani, 2020).

Así, China hace parte del G20, pero sigue adelante con los BRICS, como foro complementario. China busca aumentar su influencia en las instituciones financieras internacionales dominadas por el G7, pero con la creación de los dos bancos multilaterales de nueva generación (el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras y el Nuevo Banco de Desarrollo) pone los pilares de una institucionalidad competitiva con el orden internacional liberal. China se incorporó a la Iniciativa para el Servicio de Suspensión de Deuda-DSI del G20 en 2020, pero no participa en el Club de París y rechaza de plano el meme fabricado en Occidente de la *debt-trap diplomacy* y la falacia de atribuir a China una crisis de endeudamiento de la que son responsables las políticas de expansión cuantitativa de Estados Unidos (y subsidiariamente de la Unión Europea) que han provocado una burbuja de crédito muy similar a la de la década de 1970 (Brautigam, 2020; Shaomin y Jiang, 2020; Lai, Lin y Sidaway, 2020; MFA, 2023c)<sup>15</sup>.

Desde su posición de primer financiador mundial del desarrollo a nivel bilateral (Malik *et al.*, 2021; World Bank Group, 2021; Ray, 2023), China apoya la Agenda 2030, para lo cual ajustó la terminología de su último *White paper* de 2021, siguiendo el mandato de la China International Development Cooperation Agency, en isomorfismo institucional con el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (State Council Information Office, 2021a). Pero, como miembro de “la gran familia de los países en desarrollo” (Xi, 2022b), la República Popular China

---

internacionales. Los países poderosos deben comportarse como corresponde a su estatus, hacer del futuro de la humanidad su prioridad y asumir una mayor responsabilidad por la paz y el desarrollo mundiales, en lugar de ejercer su poder en busca de la supremacía o la hegemonía. El futuro del mundo debe estar en manos de todos los pueblos del mundo. Las reglas internacionales deben ser hechas por todos los países, los asuntos globales deben ser gobernados por todas las partes y los frutos del desarrollo deben ser compartidos por todos” (State Council Information Office, 2021b: 49-50).

<sup>15</sup> “La hegemonía del dólar estadounidense es la principal fuente de inestabilidad e incertidumbre en la economía mundial. Durante la pandemia de Covid-19, Estados Unidos abusó de su hegemonía financiera global e inyectó billones de dólares en el mercado global, dejando que otros países, especialmente las economías emergentes, pagaran el precio. En 2022, la Reserva Federal puso fin a su política monetaria ultra expansiva y recurrió a un aumento agresivo de las tasas de interés, causando turbulencias en el mercado financiero internacional y una depreciación sustancial de otras monedas como el euro, muchas de las cuales cayeron a un mínimo de 20 años. Como resultado de ello, un gran número de países en desarrollo se vieron amenazados por la elevada inflación, la depreciación de la moneda y las salidas de capital” (MFA, 2022c).

defendió desde 1991 hasta 2022 el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas en las negociaciones de financiación del desarrollo y climáticas (State Council Information Office, 2021a), con el compromiso, anunciado por Xi Jinping ante la Asamblea General de Naciones Unidas en 2020 de alcanzar antes de 2030 el pico de emisiones y lograr la neutralidad de carbono en 2060 (Cheng, 2021)<sup>16</sup>. China reinterpreta el lema de no dejar a nadie atrás de la Agenda 2030 de acuerdo con la Declaración de Naciones Unidas sobre el Derecho al desarrollo (1986), como derecho colectivo: “ningún país o individuo debería ser dejado atrás” (Wang, 2022). Y avanza con el nuevo regionalismo de la “integración de integraciones” o “mega-regionalismo” a partir del impulso al BRICS+ (Lissovolik, 2019: 4, 11), para “revigorizar la globalización” por medio de la “regionalización” y crear, así, una “globalización más equitativa” (Shuai, 2020: 366-367).

## 2. REGLOBALIZACIÓN CONTRA LA DESGLOBALIZACIÓN EN LA NUEVA GUERRA FRÍA

Para China, el proceso de desglobalización –ahondado por la guerra comercial y tecnológica de la estrategia *America First* del presidente Trump y el subsiguiente intento de desacoplamiento parcial que ha profundizado el presidente Biden– no significa el fin de la globalización, sino una oportunidad de ocupar el espacio que deja Washington (la ley de hierro de la oligarquía aplicable al sistema internacional), expandiendo la globalización con características chinas, o lo que Wang y Cao (2020) denominan reglobalización. La reglobalización es un proceso de expansión de la globalización para reformar el orden internacional liberal de modo que sea más incluyente. Este proceso inició con el cambio de orientación de política exterior de Xi Jinping al acceder al cargo de secretario general del Partido Comunista Chino en 2012, cuando decidió abandonar la estrategia de bajo perfil, que había caracterizado la actuación de China desde 1978, y sustituirla por la política asertiva de la lucha por el éxito y el sueño del gran rejuvenecimiento de la nación China (Wang y Cao, 2021).

La reglobalización es saludada por muchos países en desarrollo (la mayoría de la Asamblea General de Naciones Unidas y del Consejo de Derechos Humanos del organismo), que son (o están entre) los 149 que han firmado más de 200 documentos de cooperación en torno a la *Belt and Road Initiative* (Weiyu y Jianzhen, 2022). La razón de esa favorable acogida es que la cooperación de China representa un refuerzo de las capacidades de negociación de los países subalternos sobre financiación del desarrollo y acuerdos

---

<sup>16</sup> Sobre este punto, a las puertas de la graduación de China como país en desarrollo, parece que ha habido un cambio sutil a principios de 2023 con la publicación por el Consejo de Estado del informe sobre el desarrollo verde, donde se alude sólo a “la responsabilidad de todos los países de proteger el medioambiente y promover el desarrollo sostenible” (State Council Information Office, 2023: 47).

comerciales, y aquí son claves los *swaps* y la creación de un sistema de pagos alternativo que ha acelerado el proceso de desdolarización en marcha como respuesta a las sanciones de Occidente a Irán y Rusia entre otros (Desai y Hudson, 2021). Esta regionalización comercial y financiera no es vista con buenos ojos por el Fondo Monetario Internacional, que alerta de los riesgos de la “fragmentación geoeconómica” para los países en desarrollo (Aiyar *et al.*, 2023). Pero esto no cuadra con los hechos. En realidad, el proceso de desdolarización se inició tras las medidas de expansión cuantitativa tomadas por Washington para hacer frente a los efectos recesivos de la crisis financiera del Atlántico Norte de 2008, debido a que ese aumento desbordado de la liquidez provocaba una rentabilidad negativa para los ahorros de China invertidos en bonos del Tesoro norteamericano (Pozsar, 2023). En paralelo, las administraciones de Obama, Trump y Biden, con el recurso cada vez más frecuente a las sanciones económicas, son las que han acabado amenazando el papel central del dólar y del sistema financiero de Estados Unidos: los países sancionados han acudido a los contratos denominados en renminbis y otras monedas, a los acuerdos de canje de monedas (*swaps*), a las monedas digitales (el 90% de los bancos centrales ya hacen un uso de esta herramienta) y a los sistemas de pagos alternativos al SWIFT (Nelson y Weiss, 2022)<sup>17</sup>.

Como consecuencia de todos estos desarrollos, las reservas en dólares de los bancos centrales han ido disminuyendo en los últimos años, pasando el 70% en 1999 al 59% en 2022 (Arslanalp, Eichengreen y Simpson-Bell, 2022; Nelson y Weiss, 2022; Aiyar *et al.*, 2023). Con las sanciones a Rusia, el comercio internacional de petróleo y gas se está realizando cada vez más en renminbis (Pozsar, 2023) y los acuerdos de canje de moneda se han vuelto el método corriente para las relaciones comerciales entre China, Rusia, India, Turquía e Irán –cuyos sistemas nacionales de pagos avanzan hacia la integración (Dunford, Liu y Pompeani, 2022)–, a los que se ha unido Brasil tras el regreso de Lula al poder (Mandelbaum, 2023)<sup>18</sup>.

También, la favorable aceptación de la cooperación china entre los países en desarrollo se basa en la no imposición de condicionalidades neoliberales, que son el ADN del multilateralismo del G7 y de la cooperación bilateral de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Frente a estas normas antidesarrollistas, salvo el reconocimiento de la política de *Una sola China*, la cooperación de Beijing no

<sup>17</sup> Así, la Unión de Pagos de China, que hace parte de la China International Payment System (Dunford y Liu, 2019), superó en 2022 a Visa por volumen de transacciones con tarjetas de débito y ya es la tercera por detrás de los gigantes americanos, Visa y Master Card, por tarjetas de crédito. Como nota sospechosa no parece una casualidad la nominación y posterior nombramiento como presidente del Banco Mundial del ciudadano norteamericano de origen indio, Ajay Banga, exCEO de Master Card en mayo de 2023, <https://www.aljazeera.com/economy/2023/5/3/world-bank-elects-us-nominee-ajay-banga-as-president>.

<sup>18</sup> Sólo en 2022, el comercio entre China y Rusia, que ya se llevó a cabo por fuera del dólar, ascendió a US\$ 200, 000 millones (Xinhua, 2022b).

impone condicionalidades políticas (Ronglin, 2016; Ye, 2022; Hoeffler y Sterck, 2022; Yuan, Su y Ouyang, 2022), lo que permite ampliar el espacio de políticas para el desarrollo (Singh, 2021)<sup>19</sup>. Los gobiernos de los países subalternos identifican perfectamente las ventajas comparativas de la cooperación china: su buena relación coste-efectividad, la eficiencia administrativa (menores costes de transacción) y la rapidez a la hora de proveer lo que necesitan (sobre todo infraestructuras) sin que ello comprometa la calidad de las mismas (Horigoshi *et al.*, 2022; Gulrajani, 2022).

A su vez, el marketing del Partido Comunista Chino se ha encargado de difundir una cascada de lemas (la comunidad de futuro compartido para la humanidad, desde 2015) e iniciativas (la Iniciativa de Desarrollo Global en 2021 y la Iniciativa de Seguridad Global en 2022) para guiar la construcción de la globalización con características chinas, en la que se enfatiza el “verdadero multilateralismo” (Xi, 2021) opuesto al proteccionismo, el desacoplamiento y las sanciones unilaterales practicadas por Estados Unidos (Xi, 2022a; 2022b; 2022c; MFA, 2023a; 2023b). China se presenta, así, como “un constructor de la paz mundial, un contribuyente al desarrollo global, un defensor del orden internacional y un proveedor de bienes públicos” (Xi, 2021).

Resumiendo, en las últimas cuatro décadas, China ha pasado de ser un *norm taker* (lo que le sirvió para ganar legitimidad con la integración en el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en 1980 y la Organización Mundial del Comercio en 2001) a un *norm maker*, con la *Belt and Road Initiative* como principal instrumento (Zhou y Esteban, 2018) y la defensa de la globalización como bandera<sup>20</sup>. Durante la presidencia de Trump ese nuevo papel de China desató una carrera desenfundada en Washington para ver quién de los dos partidos del *establishment* era más fervoroso seguidor de la “nueva guerra fría” contra China (Foster, 2021). Un conflicto en que se ventila lo que el secretario de Defensa, James Mattis, denominó en 2018 “la competencia de las grandes potencias” (cfr. Nye, 2019: 70) y que la administración Biden asumió al completo en sus elementos discursivos, pero renombrándola como “competencia estratégica” (Nye, 2022: 1646).

<sup>19</sup> El concepto de “espacio de políticas” fue definido por la Conferencia de Comercio y Desarrollo de Naciones Unidas (UNCTAD, 2014: vii) como “la libertad y la habilidad de un gobierno para identificar y perseguir el mix de políticas económicas y sociales para lograr el desarrollo equitativo y sostenible más apropiado a su contexto nacional particular”.

<sup>20</sup> Según Weiyu y Jianzheng (2022), en el informe de Xi al 20 Congreso del Partido Comunista Chino, la palabra apertura fue mencionada 29 veces. En el texto de su intervención, Xi (2022b) se refirió una sola vez a la globalización en los siguientes términos: “China se adhiere al curso correcto de la globalización económica. Se esfuerza por promover la liberalización y facilitación del comercio y la inversión, la cooperación bilateral, regional y multilateral, e impulsar la coordinación de la política macroeconómica internacional. Está comprometida a trabajar con otros países para fomentar un entorno internacional propicio para el desarrollo y crear nuevos motores para el crecimiento mundial. China se opone al proteccionismo, la construcción de ‘valladas y barreras’, el desacoplamiento, la interrupción de las cadenas industriales y de suministro, las sanciones unilaterales y las tácticas de máxima presión”.



La Nueva Guerra Fría contra China quedó instalada como ideología oficial bajo la dirección intelectual del Council on Foreign Relations (Shoup, 2021), con el acompañamiento de la Trampa de Tucídides y otros dilemas estructurales de la teoría de la competencia/transición hegemónica (Nye, 2022; Sachs, 2023a). En la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos, aprobada en octubre de 2022, se reconoce que “la República Popular China es el único competidor con la intención de remodelar el orden internacional y, cada vez más, con el poder económico, diplomático, militar y tecnológico para hacerlo. Beijing tiene ambiciones de crear y fortalecer su esfera de influencia en el Indo-Pacífico y convertirse en la potencia líder a nivel mundial” (The White House, 2022: 8). En consecuencia, en la Estrategia Nacional de Defensa, aprobada también ese mismo mes, el principal objetivo de Washington está centrado en “actuar urgentemente para sostener y fortalecer la contención (*deterrence*) de China”, que se considera “el desafío más integral y serio para la seguridad nacional de Estados Unidos” (US Department of Defense, 2022: i). Máxime porque “la relación entre la RPC y Rusia continúa creciendo en amplitud. Cada Estado podría crear dilemas para nuestras Fuerzas Armadas en caso de un involucramiento de Estados Unidos en una crisis o conflicto con el otro” (US Department of Defense, 2022: 4-5).

Ante el declive de Estados Unidos, algunas voces tratan de calmar los ánimos de los nuevos *cold warriors* con propuestas de raíz teórica realista (el balance de poder para mantener la paz) pero enteramente ilusorias, como la del presidente del Council on Foreign Relations, Richard Hass. De tendencia republicana, Haas plantea un nuevo concierto de las potencias, que, con sede en Ginebra o Singapur, estaría integrado por seis miembros de pleno derecho (China, Unión Europea, India, Japón, Rusia y Estados Unidos) y cuatro delegaciones permanentes (Unión Africana, Liga Árabe, Asociación de Naciones del Sudeste Asiático y Organización de Estados Americanos) (Haas y Kupchan, 2021). Se trata de una fantasía institucional, que da a Washington doble ventaja (por su representación como potencia y su inclusión en la Organización de Estados Americanos), y que busca minar el poder de China, aunque al menos parte del reconocimiento de lo evidente: que la teoría del fin de la historia es un “sinsentido” y que Occidente ya no tiene “la fuerza material o política con la que universalizar el orden internacional liberal” (Haas y Kupchan, 2021). Esto último ha sido ampliamente corroborado después con el no alineamiento de los países del Sur Global, que representan a la inmensa mayoría de la población mundial, con las sanciones de Occidente a Rusia (Milliband, 2023; Ross Smith, 2023)<sup>21</sup>.

Por su parte, el demócrata Joseph Nye, antiguo presidente del Consejo de Seguridad Nacional, señala que el ascenso de China no es inevitable, ya que en el futuro próximo

---

<sup>21</sup> La posición distante del Sur Global podría explicar el repentino interés de la revista *Foreign Affairs*, el órgano oficioso del Departamento de Estado, por este concepto, con 55 artículos en 2022 que incluyen el término Sur Global en el título (Daojong, 2023).

pueden suceder “eventos inesperados tales como una guerra por Taiwán o una crisis financiera” (Nye, 2022: 1635). Mientras tanto, el venerable gurú de la teoría neoliberal de las relaciones internacionales propone adaptarse a una “rivalidad de cooperación” o “coexistencia competitiva” entre Estados Unidos y China (Nye, 2022: 1647), dada la enorme interdependencia económica (comercial, de inversiones, cadenas de valor y deuda) y ecológica (vinculada a la crisis climática y las pandemias) que condena a ambas superpotencias a entenderse.

Aparentemente, la coexistencia competitiva parece una solución muy alejada de la última escalada diplomática que han protagonizado Estados Unidos y China desde que los demócratas volvieron a la Casa Blanca (Tovar, 2022). En este último periodo se profundizó el proceso de desglobalización con la política de desacoplamiento de China motorizada desde Washington y que, tras la detonación del “momento neomercantilista” de Trump (Tyzka-Drozdowski, 2023), culminó con las dos leyes estrella de política industrial aprobadas en 2022: la IRA (Inflation Reduction Act) y la CHIPS (Creating Helpful Incentives to Produce Semiconductors) and Science Act, que establecen como condicionalidad para recibir ayudas públicas a las empresas estadounidenses o las que se quieran instalar en territorio norteamericano no tener planes de expansión en China en los próximos diez años (Agarwal, 2023).

En ese contexto, y tras la Cumbre por la Democracia a finales de 2021, que dio origen a una contundente respuesta de China criticando el sistema democrático de Estados Unidos<sup>22</sup>, el Congreso dio luz verde el 6 de febrero de 2022 a la tramitación de una iniciativa bipartidista para terminar con el reconocimiento del estatus de nación en desarrollo de China, lo que tiene implicaciones en las negociaciones de tratados internacionales comerciales y de lucha contra el cambio climático, así como en la financiación del desarrollo (Statman, 2023). Dos días antes, como colofón de la visita de Xi a Putin, China y Rusia hicieron una declaración conjunta en la que además de criticar la interferencia en los asuntos internos so pretexto de la defensa de la democracia y los derechos humanos por parte de Estados Unidos, ambas partes se declararon contra la ampliación de la OTAN en Europa y las operaciones submarinas nucleares del AUKUS en el Pacífico, y se comprometieron a crear una Gran Asociación Euroasiática, con un mensaje para navegantes inequívoco:

---

<sup>22</sup> “Es difícil ver cómo un país puede servir de buen ejemplo para el resto del mundo si su propio modelo de democracia no tiene éxito o es ineficiente en la gobernanza nacional. Una característica esencial de un buen modelo de democracia es que promoverá una buena gobernanza e impulsará el desarrollo nacional”. Esta alusión a la democracia disfuncional de Estados Unidos debe entenderse en el contexto de la afirmación posterior de que “un buen modelo de democracia debe construir consenso en lugar de crear divisiones y conflictos sociales, salvaguardar la equidad social y la justicia en lugar de ampliar las disparidades sociales a favor de los intereses creados, mantener el orden social y la estabilidad en lugar de causar caos y agitación, e inspirar positividad y apreciación de lo bueno y lo bello en lugar de instigar la negatividad y promover lo falso y lo malo” (State Council Information Office, 2021b: 41-42).



“la amistad entre los dos Estados no tiene límites”<sup>23</sup>. Lo que ocurrió después es sabido: la invasión rusa de Ucrania –“una bendición disfrazada para Estados Unidos y la OTAN” que ha devuelto a Europa a su tradicional dependencia de Washington (Wade, 2022: 22)–, y la visita de la presidenta de la Cámara de Representantes a Taiwán dispararon todas las alarmas. Se llegó a hablar entonces del peligro de una nueva guerra mundial, aunque esta posibilidad resulta altamente improbable (Wade, 2022). De hecho, dos días después del inicio de la operación rusa en Ucrania, el ministro de Exteriores de China, Wang Yi, en un mensaje de video con motivo del 50 aniversario del Comunicado de Shanghái (el documento que marcó la normalización de las relaciones entre China y Estados Unidos), dio la bienvenida a la Build Back Better World Partnership (B3W), la iniciativa propuesta por Biden en la Cumbre del G7 de 2021 dirigida explícitamente contra la *Belt and Road Initiative*, a pesar de lo cual invitó a Washington –como ya había sucedido cuando se discutió la creación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras– a participar en la *Belt and Road Initiative* y en la Iniciativa de Desarrollo Global, mostrándose abierto a la posibilidad de coordinar la *Belt and Road Initiative* con la *Build Back Better World Partnership* (Askary, 2022).

En 2023, con el telón de fondo del incidente de los supuestos globos-espía y las advertencias de la vicepresidenta Kamala Harris en la Conferencia de Seguridad de Múnich instando a China para que no vendiera armas a Rusia, el Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular China publicó el 20 de febrero un informe sobre los peligros de la hegemonía de Estados Unidos de una contundencia verbal sin precedentes. En el texto (más de 4,000 palabras) se acusó directamente a Washington de interferir “en los asuntos internos de otros países, perseguir, mantener y abusar de la hegemonía, avanzar en la subversión y la infiltración, y librar guerras voluntariamente causando daño a la comunidad internacional”. Beijing deconstruye el “manual de estrategia hegemónico” de Washington para instigar revoluciones de los colores, disputas regionales y desencadenar guerras bajo el pretexto de la promoción de la democracia, la libertad y los derechos humanos, haciendo un uso selectivo y arbitrario del derecho internacional (la cuestión de los dobles estándares), “utilizándolo o descartándolo como mejor le parezca”, y buscando “imponer reglas que sirvan a sus propios intereses en nombre de la defensa de un ‘orden internacional basado en reglas’.” El documento, que se asemeja a un *paper* académico, repasó sistemáticamente y en perspectiva histórica los abusos de la hegemonía que Estados Unidos ha practicado a nivel “político, militar, económico, financiero, tecnológico y cultural”<sup>24</sup>, a

<sup>23</sup> Joint Statement of the Russian Federation and the People’s Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development, <http://www.en.kremlin.ru/supplement/5770>.

<sup>24</sup> El recuento abrumador de los abusos de hegemonía no deja prácticamente ningún tema sin tocar, desde el genocidio indio a las *proxy wars*, desde los golpes de Estado y las invasiones a las revoluciones de los colores, desde el uso de armas químicas y de destrucción masiva a los abusos de las reglas de Bretton Woods (el derecho de veto de facto en el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial por la regla del 85%, el privilegio exorbitante de la emisión de dólares que exporta la inflación y el déficit comercial para el saqueo de recursos y activos de otros

fin de denunciar el peligro que esa estrategia supone “para la paz y la estabilidad y el bienestar de todos los pueblos” (MFA, 2023a).

Siguiendo con la escalada, en abril de 2023, la Cámara de Representantes y el Senado aprobaron por unanimidad la ley *The People’s Republic of China is not A Developing Country Act* (*sic*), por la que se insta al secretario de Estado, Anthony Blinken, a tomar las acciones necesarias para que China deje de ser considerado un país en desarrollo a efectos de tratados internacionales comerciales, negociaciones climáticas y financiación del desarrollo (Queripel, 2030): dado que esa categoría es otorgada por el Banco Mundial o Naciones Unidas, la nueva ley puso de manifiesto cómo Estados Unidos se salta las reglas del orden liberal basado en reglas, que se aplican según el método arbitrario de los dobles estándares.

Éste fue el mensaje del nuevo informe oficial del Ministerio de Exteriores de la República Popular China sobre los daños de la “diplomacia coercitiva” de Washington (MFA, 2023c) publicado justo antes de la Cumbre del G7, celebrada en Hiroshima para mayor escarnio de Japón (Prashad, 2023; Bosu, 2023). En el nuevo texto (más de 5.000 palabras), se acusa a Estados Unidos de tener “una ‘historia oscura’ muy vergonzosa de diplomacia coercitiva” que han sufrido con particular intensidad los países en desarrollo (de Vietnam y Laos a Cuba y Venezuela, de Corea del Norte a Irán, Siria y Turquía, de Sudán, Somalia y Zimbabue a Bielorrusia), pero de la que no se salvan tampoco los aliados y socios (con un señalamiento muy estudiado de los Acuerdos del Hotel Plaza de 1985 y su secuela contra la industria japonesa de semiconductores de 1986 que acabaron con el milagro de Japón), ni por supuesto Rusia y China, que son ahora las dianas principales. La diplomacia coercitiva, de la que Estados Unidos se puede considerar “inventor y maestro”, se ejerce a nivel económico a través del control de las reglas de los regímenes internacionales monetario, financiero, comercial y de transferencia tecnológica. Pero también a nivel político, un ámbito en el que Estados Unidos “utiliza sus bases militares, agencias diplomáticas, agencias de inteligencia, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de medios de comunicación y otros canales y recursos” para “interferir pública y secretamente, directa e indirectamente, en los asuntos internos de otros países”. Y la diplomacia coercitiva se ejerce a nivel militar, a través de la red de aproximadamente 800 bases repartidas en 159 países con 173,000 efectivos desplegados (MFA, 2023c).

---

países, la multiplicación de las condicionalidades de los préstamos del Fondo y el Banco para disciplinar gobiernos o eliminar la competencia de otras economías), desde el uso unilateral de sanciones al Acuerdo sobre los Aspectos Relacionados con el Comercio sobre los Derechos de Propiedad Intelectual de la Organización Mundial del Comercio, desde el espionaje telefónico a los líderes mundiales a las medidas dirigidas para impedir la competencia de las empresas chinas de telecomunicaciones e internet, o desde la propaganda de Hollywood a la censura de contenidos en internet y la manipulación de las redes sociales por medio de noticias falsas. Sobre este último punto, véase el manejo por parte de la CIA de internet y las redes sociales para promover revoluciones de los colores a partir de los hallazgos de un informe de inteligencia chino (Hong, 2023).

Los efectos de la diplomacia coercitiva son dañinos para la “paz y el desarrollo” (que China considera es el tema de nuestro tiempo) porque fomentan la política de bloques con la ideología de “o estás con nosotros o contra nosotros”, y resultan disruptivos del “proceso de globalización económica y la integración económica regional”, hasta el punto de que Beijing culpa a Estados Unidos de haber “revertido el curso de la globalización económica en orden a mantener su hegemonía”. El documento concluye acusando a Washington de coaccionar “al mundo entero” con “la coerción, las sanciones, la intimidación, la represión de otros países”, y de generar un caos que eventualmente dañará a los propios norteamericanos. Estados Unidos debería abandonar “su viejo hábito de diplomacia coercitiva sin sentido” (MFA 2023c).

### 3. MULTILATERALIZACIÓN Y EMPRENDIMIENTO NORMATIVO DE LA COOPERACIÓN CHINA

Con ese telón de fondo de la desglobalización y la escalada diplomática de la nueva guerra fría contra la República Popular China, la multilateralización de la cooperación china, que había tomado velocidad de crucero a partir de 2012, no hizo más que acelerarse hasta culminar con el lanzamiento de las iniciativas globales de desarrollo y seguridad.

El proceso de multilateralización de la cooperación china discurrió de forma gradual desde su ingreso en Naciones Unidas en 1971 hasta 2012. China, lo mismo que Estados Unidos, usó el multilateralismo estratégicamente, asociándose a los distintos regímenes internacionales según la metodología del caso por caso (Kastner, Person y Rector, 2020). La República Popular China se incorporó a los organismos internacionales del G7 como *norm taker*, aunque nunca aceptó el Consenso de Washington, y, a fin de mantener su autonomía estratégica, puso en marcha un “modelo de apropiación pragmática” de la ayuda occidental sin aceptar sus condicionalidades neoliberales antidesarrollistas (Lin y Wang, 2017: 74)<sup>25</sup>. A fines de la década de 1990, tras reformar su sistema de ayuda como oferente, Beijing también empezó a participar en la creación de organismos multilaterales alternativos en los que, siguiendo la estrategia del bajo perfil, pudiera desplegar un papel cada vez más asertivo como *norm maker* en el futuro. Y la oportunidad le llegó con la crisis financiera del Atlántico Norte de 2008 (cuadros 1 y 2).

---

<sup>25</sup> El modelo de apropiación pragmática consiste en que “el país en desarrollo toma el control de su agenda de desarrollo, en un proceso de aprendizaje, adaptación selectiva e innovación” (Lin y Wang, 2017: 74).

Cuadro 1.  
Proceso de integración de China en los bancos multilaterales de desarrollo

año	institución	año	institución
1980	Grupo Banco Mundial	2013	Inter-American Development Bank Fund
1985	Banco Africano de Desarrollo	2014	International Finance Corporation One Planet Fund
1986	Banco Asiático de Desarrollo	2014	Nuevo Banco de Desarrollo
1993	African Export Import Bank	2014	Africa Global Trade Finance Fund
1998	Banco Caribeño de Inversiones	2015	Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras
2000	Trade and Development Bank	2016	Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo
2004	West African Development Bank	2020	Multilateral Cooperation Center for Development Finance
2009	Banco Interamericano de Desarrollo		

Fuente: Humphrey y Chen (2021: 7); Morris, Rockafellow y Ross (2021b: 12-13).

Cuadro 2.  
Primera fase de la multilateralización de la cooperación china

año	siglas	institución
1997	APT	ASEAN plus three (ASEAN + China, Japón y Corea del Sur)
1997	INBAR	International Bamboo and Rattan Organizations
1999	CICA	Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia
2000	FOCAC	Foro de Cooperación China-África
2001	SCO	Organización de Cooperación de Shanghai
2001	Boao Forum	Alternativa asiática al World Economic Forum, integrada por 29 países
2002	ACD	Asia Cooperation Dialogue (plataforma de coordinación de integraciones regionales: ASEAN, Consejo de Cooperación del Golfo, Eurasian Economic Union, Organización de Cooperación de Shanghai y South Asian Association for Regional Integration)
2004	CASCF	China-Arab States Cooperation Forum
2005	FCECC	Foro de Cooperación Económica y Comercial China-Caribe
2009	BRICS	Brasil, Rusia, India, China y desde 2011 Sudáfrica

Fuente: Stephen (2020: 809).

Esta tendencia, señalizada con la creación del grupo de los BRIC en 2009, se ahondó a partir del cambio de orientación de la política exterior de 2012-2013, que marca el inicio de la nueva era. Diez años después, China se ha convertido en un jugador único en el sistema multilateral del orden internacional liberal, en virtud de su papel simultáneo de gran contribuyente, participante, receptor (el segundo a nivel mundial de créditos del Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo) y socio comercial (Humphrey y Chen, 2021). La huella de China en este ámbito aumentó rápidamente a partir de 2012, por medio de las cuotas derivadas del tamaño creciente de su economía, el aumento de sus contribuciones voluntarias, la participación destacada de las empresas chinas como contratistas de tales instituciones y las posiciones de liderazgo ganadas en los organismos del sistema de Naciones Unidas (Morris, Rockafellow y Ross, 2021a; 2021b).

Como resultado de este involucramiento cada vez mayor en el sistema multilateral, China tiene el segundo poder de voto agregado si se consideran en conjunto la red de los bancos multilaterales controlados por el G7 y los dos bancos de última generación creados a instancias de China. Así, China es el primer socio en poder de voto del Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras y *primus inter pares* en el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS; y es el tercero en el Banco Mundial (el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo y la Agencia Internacional de Desarrollo), en el Banco Asiático de Desarrollo y en el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (Morris, Rockafellow y Ross, 2021a). Por medio de la creación de fondos, Beijing ha ganado tracción en el Banco Interamericano de Desarrollo (China Co-financing Fund for Latin America and Caribbean Region de US\$ 2,000 millones, creado en 2013) y en el Banco Africano de Desarrollo (Africa Growing Together Fund de US\$ 2,000 millones, creado en 2014) donde tiene limitado el poder de voto por la fórmula que limita la presencia extrarregional. Entre 2010 y 2019, las empresas chinas ocuparon el primer puesto todos los años como contratistas de proyectos financiados por el Banco Mundial, lo mismo entre 2015 y 2020 para el caso del Banco Africano de Desarrollo, en 2019 para el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, y entre 2016 y 2018 para el Banco Asiático de Desarrollo (Morris, Rockafellow y Ross, 2021a; 2021b).

En el caso de Naciones Unidas, China, aunque es el quinto aportante a nivel mundial si se suman las contribuciones obligatorias y voluntarias, es el primero para la UNESCO (la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), el tercero para la UNIDO (la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial), el cuarto para la OIT (Organización Internacional del Trabajo), la Organización Meteorológica Mundial y la Unión Internacional de Telecomunicaciones y el quinto para la IFAD (el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola), con un gran crecimiento de sus contribuciones voluntarias a esta última organización, al Programa Mundial de Alimentos y al PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). En 2015, la República Popular China creó además dos fondos para promover la cooperación Sur-Sur en general

(South-South Cooperation Assistance Fund, de US\$ 3,000 millones) y la lucha contra el cambio climático en particular (South-South Climate Cooperation Fund de 3,100 millones), y, un año después, dotó con US\$ 200 millones el United Nations Peace and Development Trust Fund. Por último, China fue ganando puestos en el sistema de desarrollo de Naciones Unidas, haciéndose con las direcciones generales de la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (2013) y la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2019), la secretaría general de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (2014) y los segundos puestos directivos de la Organización Mundial de la Salud (2016), la Organización Meteorológica Mundial (2016), el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (2017), la UNESCO (2018), el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (2018) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2019), (Morris, Rockafellow y Ross, 2021a; 2021b).

El aumento de la participación de China en el orden internacional liberal fue simultáneo a su mayor activismo a partir de 2012, ahora ya con la creación de organizaciones multilaterales divergentes o competitivas, pero con un notable incremento de la intensidad y cobertura geográfica (cuadro 3) del “emprendimiento normativo” chino (Stephen, 2020: 826). Este emprendimiento internacional se concretó en la mayoría de los casos en la creación de foros e iniciativas *low cost* (Stephen, 2020: 827) con las que China practica un modelo mixto que le sirve para ordenar, desarrollar y gestionar sus relaciones bilaterales (Jakóbowski, 2018) en un marco de multilateralismo regional (Zhou y Esteban, 2018) y de intensificación de la regionalización (Shuai, 2020), que es conducente a la creación de un orden internacional paralelo (Stephen, 2020).

Así, China reforzó su cooperación e integración con Asia (el Acuerdo de Cooperación Lancang Mekong con Myanmar, Laos, Camboya, Tailandia y Vietnam, de 2016; la Oficina de Investigación para la Coordinación Macroeconómica con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, Japón y Corea, de 2016; y el Tratado de Libre Comercio dentro de la Regional Comprehensive Economic Partnership, de 2022). Tras el ingreso de Pakistán e India en 2017, amplió la misión de la Organización de Cooperación de Shanghái desde la seguridad transfronteriza (la lucha contra el terrorismo, el separatismo y el extremismo) hacia la integración económica, alineándola con la *Belt and Road Initiative* (Yazdani, 2020). A la vez, Beijing globalizó su cooperación multilateral incluyendo a Europa central y del este (el Foro 17+1, tras la incorporación de Grecia en 2019, y el Acuerdo Integral de Inversión Unión Europea-China de 2020), América Latina (Asociación Estratégica Integral China-CELAC de 2015) y finalmente todo el mundo mediante la creación del Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS (2014), el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras (2015), el Foro de Cooperación Internacional de la *Belt and Road Initiative* (2017) y el lanzamiento de las dos iniciativas globales gemelas a inicios de la década de 2020: la Iniciativa de Desarrollo Global (2021) y la Iniciativa de Seguridad Global (2022).

Cuadro 3.  
Segunda fase de la multilateralización de la cooperación china

año	siglas	institución
2012	Foro 17+1	Foro de Cooperación entre China y los países de Europa Central y del Este (con Grecia desde 2019)
2012	CCACF	Foro de Cooperación China-Asia Central
2014	WIC	World Internet Conference
2015	Foro China-CELAC	Foro de Cooperación China y Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe
2015	NDB	Nuevo Banco de Desarrollo (incluye el Acuerdo de Reservas de Contingencia entre los BRICS)
2016	AIIB	Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras
2016	LMCF	Lancang Mekong Cooperation Framework (China con Myanmar, Laos, Camboya, Tailandia y Vietnam)
2016	AMRO	ASEAN + 3 Macroeconomic Research Office
2017	BRFIC	Foro de Cooperación Internacional de la <i>Belt and Road Initiative</i>
2017	SSHRF	Foro Sur-Sur de Derechos Humanos
2020	FTA-RCEP	Tratado de Libre Comercio con los países del Regional Comprehensive Economic Partnership (menos India)
2021	GDI	Grupo de Amigos de la Iniciativa de Desarrollo Global (“cerca” de 70 países)
2022	GSI	Grupo de Amigos de la Iniciativa de Seguridad Global (“cerca” de 70 países)

Fuente: Stephen (2020: 810); Williams (2022); Xinhua (2022a).

En este proceso de expansión destacan la Organización de Cooperación de Shanghái y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras, como organizaciones representativas del multilateralismo divergente y competitivo respectivamente, por su grado de institucionalización, la ambición de su misión y el poder estructural de sus miembros (Stephen, 2020). La Organización de Cooperación de Shanghái es la “OPEP nuclear” (Yazdani, 2020: 459), puesto que incluye simultáneamente a cuatro potencias nucleares (China, Rusia, India y Pakistán) y a varios de los principales productores mundiales (del top 25) de petróleo: Rusia, China, Kazajistán e India, además de Irán (como observador desde 2006, socio de diálogo desde 2022 y próximo Estado miembro a partir de julio de 2023), Azerbáyán (como socio de diálogo desde 2016), y Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Catar y Kuwait (como socios de diálogo desde 2022). También hacen parte de la Organización de Cooperación de Shanghái varios de los principales productores mundiales (del top 25) de gas, como Rusia, Irán, Catar, China, Uzbekistán, India y Pakistán.



A su vez, en la membresía del Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras están cuatro de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, 17 de los miembros del G20, cinco de los países del G7, y todos los BRICS (Cheng y Zhai, 2020). Con sus 92 países en desarrollo y desarrollados socios (más 14 prospectivos) es el segundo banco multilateral por número de miembros, sólo superado por el Banco Mundial, y en 2018 obtuvo el estatus de observador permanente en la Asamblea General de Naciones Unidas y el ECOSOC. Con una estrategia totalmente comprometida con el Acuerdo de París sobre el clima (dedicar para 2025 la mitad de los compromisos de financiación a la lucha contra el cambio climático) es, en palabras de su presidente, el economista chino Jin Liqun, “un puente entre la cooperación Sur-Sur y la cooperación Norte-Sur” que apoyará “las principales iniciativas internacionales, incluida la Iniciativa de Desarrollo Global” de China (Jin, 2022).

La multilateralización de la cooperación china de las dos últimas décadas ha servido simultáneamente a tres objetivos: i) frustrar los intentos de contener el desarrollo pacífico de China por parte de Estados Unidos; ii) operar como mecanismo de *soft balancing* a nivel regional pero también global con efectos redistributivos de poder a favor de China tanto de modo directo como indirecto (la ampliación de las opciones, gracias a la creación por parte de China de nuevas instituciones y normativas más amigables para el desarrollo y respetuosas con la soberanía nacional, suscita el apoyo a Beijing de muchos países en desarrollo); y iii) construir un poder blando y normativo que refuerce la legitimidad de China en el sistema internacional, mejorando de paso su capacidad de negociación para la reforma de las instituciones multilaterales existentes del orden internacional liberal (Zhou y Esteban, 2018; Stephen, 2020).

En la carrera internacional de emprendimiento institucional que ha llevado a China a involucrarse en la creación de cerca de dos docenas de nuevas organizaciones multilaterales desde 1997, el principal logro además de la creación de los dos bancos multilaterales de nueva generación ha sido la firma del Tratado de Libre Comercio dentro de la Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), lanzado durante la reunión de la APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) en 2014 y del que Estados Unidos decidió descolgarse desde el principio. Este mega acuerdo regional entró en vigor el 1 de enero de 2022, y se ha convertido en el mayor a nivel mundial por población, PIB y potencia comercial de sus miembros (cuadro 4). El nuevo mega acuerdo incluye a los diez socios de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Brunéi, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia y Vietnam) y los cinco países que mantienen tratados de libre comercio con esa integración: Australia, Nueva Zelanda, China, Japón y Corea del Sur. Y aunque India, que pertenece al Regional Comprehensive Economic Partnership, quedó fuera del acuerdo por la determinación del presidente Modi de seguir una estrategia de sustitución de importaciones y protección de la industria doméstica (Liu, 2020), Nueva Delhi tiene abierta una vía expedita para su incorporación cuando así lo decida (Williams, 2022).



Cuadro 4.  
El mega acuerdo del RCEP frente a las otras integraciones regionales

Indicadores (% sobre total mundial)	TLC-RCEP	T-MEC	TLC UE-Japón	TPP-11
Comercio total de bienes	28	13	15	15
PIB global	31	28	24	13
Población	29	6	7	7

Fuente: Williams (2022).

Gracias al nuevo mega acuerdo comercial, Beijing ha conseguido finalmente lo que el presidente Obama quería evitar: que la RPC estableciera las reglas de juego en Asia, motivo por el cual Estados Unidos decidió excluir a Beijing del club del Trans-Pacific Partnership. Pero tras la renuncia de Washington en 2017 a ingresar en el Trans-Pacific Partnership, China, que será uno de los países más beneficiados por el nuevo mega acuerdo regional, consiguió finalmente la centralidad en Asia-Pacífico haciendo así justicia a la historia milenaria del “país de en medio”. Para reforzar esa posición, China inició en 2021 su proceso de adhesión al Trans-Pacific Partnership-11 (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership) en el que están involucrados, además de varios socios del Regional Comprehensive Economic Partnership, Canadá, México, Perú y Chile, y también solicitó incorporarse al Digital Economy Partnership Agreement entre Chile, Nueva Zelanda y Singapur para facilitar el e-comercio. En este contexto, Estados Unidos, una vez más, ha actuado a rebufo de China y ahora trata de promocionar el Indo-Pacific Framework for Economic Prosperity, una nueva iniciativa presidencial propuesta en mayo de 2022 para contener a China, que incluye a India, siete países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, Australia, Nueva Zelanda y Corea del Sur, y con la que Washington busca reestablecer las normas en torno a varios temas comerciales, las cadenas de valor, la inversión en infraestructuras y energías sostenibles y las reglas fiscales anticorrupción (Zhou y Esteban, 2018; Williams, 2021; Liu, 2022; Qínhui, 2022; Cimino-Isaacs, Dolven y Sutherland, 2022; Lei y Sui, 2022).

#### 4. LA *BELT AND ROAD INITIATIVE* Y LA INICIATIVA DE DESARROLLO GLOBAL: ANÁLISIS COMPARADO

En este contexto de proliferación del multilateralismo regional, la *Belt and Road Initiative*, con su diseño flexible y gradual, fue contemplada como el fundamento “de una

nueva fase incluyente de la globalización” con la que China buscaba proyectar su modelo de desarrollo, en el que el mercado es gobernado por el Estado (desarrollista) con el objetivo de lograr la transformación estructural (Liu y Dunford, 2016: 325; Lin y Wang, 2017). La *Belt and Road Initiative* como iniciativa incluyente está abierta a todo el mundo: en la actualidad hay 149 países involucrados y 32 organizaciones internacionales adheridas (Campbell, Lawrence y Sutter, 2022; Hobson y Zhang, 2022; Nedopil, 2023). Para participar en la *Belt and Road Initiative* China no impone condicionalidades, respeta la soberanía nacional y busca soluciones ganar-ganar, que los países del G7 son incapaces de igualar por la autolimitación que su enfoque neoliberal les impone en términos financieros y de estrategia de desarrollo. Como señala Gulrajani (2022: 11), “la buena voluntad de China para aceptar proyectos de costes más altos, asumir proyectos de mayor riesgo en países con pobre gobernanza, y absorber las pérdidas de los proyectos es improbable que sea copiada por los aliados occidentales”.

En enero de 2017, antes de la celebración del primer Foro de Cooperación Internacional de la *Belt and Road Initiative*, que contó con la asistencia de 29 jefes de Estado y de gobierno, el secretario general de Naciones Unidas, el presidente del Banco Mundial y la directora gerente del Fondo Monetario Internacional, Xi (2017a) presentó la iniciativa en Davos, como una contribución china a la Agenda 2030 y su participación en el orden internacional como gran país responsable defensor de la globalización, una fuerza positiva de la que China se había beneficiado pero también, como Xi afirmó, había contribuido a ella. Un día después, en la sede de Naciones Unidas en Ginebra, el presidente y secretario general planteó el concepto chino de globalización incluyente para lograr “un desarrollo compartido y ganar-ganar” a partir de la construcción de “una comunidad de futuro compartido para la humanidad” en el marco multilateral de Naciones Unidas, que consideró el más efectivo “para preservar la paz y promover el desarrollo” (Xi, 2017b). Xi aludió a la creencia, firmemente arraigada en China desde la agresión y humillación de las guerras del opio, de que “la paz y la estabilidad es el único camino al desarrollo y la prosperidad” y rechazó que la “Trampa de Tucídides” fuera inevitable apelando al realismo moral de la regla de oro de Confucio: “no hagas a otros lo que no quieres que otros te hagan a ti” (Xi, 2017b).

En suma, China, que con su proyecto de reglobalización rechaza la teoría de la competencia hegemónica, empezó a promover otros bienes públicos globales, además de los incluidos en la Agenda 2030, por medio de la *Belt and Road Initiative* y la comunidad de futuro compartido: i) su propio modelo de desarrollo (Estado-céntrico) y de seguridad integral (basada en el principio de indivisibilidad); ii) su concepción de los derechos humanos, que da prioridad a los de tercera generación (el derecho colectivo al desarrollo) y segunda generación (derechos económicos y sociales) sobre los de primera generación (derechos civiles y políticos); y iii) las relaciones de amistad entre los pueblos mediante una generosa política de becas y programas de formación masivos a

fin de socializar las normas, estándares y experiencias chinas (Benabdallah, 2019; Carthy y Gu 2021; Min, 2022)<sup>26</sup>.

En el quinto aniversario de la *Belt and Road Initiative*, Xi Jinping expuso la necesidad de fomentar un desarrollo de alta calidad, tema que fue recogido en la declaración del II Foro de Cooperación Internacional de la *Belt and Road Initiative* de 2019. Para ello, China puso en marcha tres nuevas instituciones: i) el Multilateral Cooperation Center for Development Finance, con el Grupo Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y el Banco Europeo de Inversiones, fungiendo el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras como secretaria técnica; ii) la Belt and Road Initiative International Green Development Coalition, con la Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, el World Wild Fund, el Consejo Mundial Empresarial de Desarrollo Sostenible, el World Resources Institute de Washington y el canadiense International Institute for Sustainable Development; y iii) la Belt and Road Initiative Alliance for Green Development con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (Kai y Jianjun, 2019; Humphrey y Chen, 2021; Liu y Bennet, 2022).

Desde uno de los principales *think tank* chinos (el Shanghai Institutes for International Studies y su revista de referencia, el *China Quarterly of International Strategic Studies*) se empezó a hablar de “la Belt and Road Initiative 2.0”, en un intento de ganar legitimidad y credibilidad internacional a través de la provisión de bienes públicos globales y facilitar la implementación de la Agenda 2030, reforzando el elemento verde y de sostenibilidad de los proyectos (Jiahan, 2019; Nedopil, 2022; Liu y Bennet, 2022; State Council Information Office, 2023). Pero, todo ello desde un planteamiento claramente sinocéntrico: “el alineamiento de la *Belt and Road Initiative* con la Agenda 2030 no sólo acelera la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, sino también asegura el éxito a largo plazo de la *Belt and Road Initiative*” (Jiahan, 2019: 243).

En esa línea, uno de los intelectuales marxistas más influyentes de la Academia China de Ciencias Sociales, Enfu Cheng, defiende que China se puede considerar desde 2012 como un “cuasi-centro” del sistema económico mundial (Cheng y Zhai, 2020). La noción de cuasi-centro, derivada de la contribución de China al crecimiento económico global (en torno al 30% desde 2008)<sup>27</sup>, busca orientar la transición de China hacia la condición de centro de la economía mundial prevista para 2035 (la fecha ob-

<sup>26</sup> Desde el lanzamiento de la *Belt and Road Initiative*, China viene otorgando más de 10,000 becas anuales para los países firmantes de los acuerdos marco de la iniciativa. La *Belt and Road Initiative* incluye también programas de formación que benefician a cientos de miles de funcionarios, profesionales, técnicos, académicos y periodistas de Asia, África y América Latina (como extensión natural de la *Belt and Road Initiative*) (Benabdallah, 2019; Min 2022).

<sup>27</sup> Según datos del Banco Mundial recogidos por Xinhua (2022a), la contribución habría aumentado hasta el 38.6% entre 2013 y 2021.

jetivo de la modernización socialista en los documentos del 20 Congreso del Partido Comunista Chino), aunque con toda probabilidad China pasará a convertirse oficialmente en país de ingreso alto en 2025, según la métrica del Banco Mundial y por tanto dejará de ser un país en desarrollo (Dominguez, 2020; Roberts 2021; Lin, 2021; 2022; Qínhui, 2022).

En ese tránsito, desde la academia china otras voces niegan las acusaciones occidentales de imperialismo o colonialismo, ya que la República Popular China sigue trasladando a los países desarrollados una parte mucho mayor del excedente que extrae de los países en desarrollo de la que permanece en el país y, por tanto, sigue siendo una semiperiferia (Li, 2021). En cualquier caso, Beijing rechaza explícitamente el concepto de hegemonía (“China nunca buscará la hegemonía o se involucrará en el expansionismo”, repitió Xi Jinping en su informe para el 20 Congreso del Partido Comunista Chino) y propone como alternativa “la comunidad de futuro compartido para la humanidad”, no de destino, como traducen, en flagrante discurso de lo reprimido, los medios anglosajones. Para Cheng y Zhai (2020) este lema responde a los siguientes contenidos: i) una regulación de los derechos de propiedad intelectual que favorezca el desarrollo centrado en la innovación tecnológica; ii) la construcción de un sistema financiero que sirva para la internacionalización del renminbi de una manera ordenada; iii) mantener la propiedad pública como pilar del sistema económico y difundir nuevas formas de propiedad; iv) incrementar el desarrollo de un sistema industrial basado en la apertura al exterior y coordinado internacionalmente para una globalización más justa; y v) un “nuevo orden económico internacional y de seguridad económica común” (Cheng y Zhai, 2020: 23).

La idea de “comunidad de futuro compartido” ya estaba en el *White paper* sobre el Desarrollo Pacífico de China de 2011 y fue expresada por Xi Jinping en el Boao Forum for Asia de 2013 con motivo del lanzamiento de la *Belt and Road Initiative* (Wang y Cao, 2021). Como lema (“comunidad de futuro compartido para la humanidad”) fue utilizado por Xi con motivo del 70 aniversario de Naciones Unidas en 2015 y quedó integrado en los estatutos del Partido Comunista Chino en 2017 y en la Constitución en 2018 (Natham y Zhang, 2022; Schultz y Staiano, 2022). Desde la Academia China de Ciencias Sociales, la comunidad de futuro compartido se interpreta en clave de interdependencia de Estados, pueblos y civilizaciones a largo plazo, para lo que China propone cuatro grandes estrategias (Shixue, 2021). La primera es mantener la paz y la seguridad mundiales (dimensión política y de seguridad), a partir de los Cinco Principios de la Coexistencia Pacífica de Bandung, las relaciones de cooperación ganar-ganar, el apoyo a las operaciones de paz de Naciones Unidas<sup>28</sup>, la aplicación del principio de máxima

<sup>28</sup> En abril de 2023, China era el décimo mayor aportante del mundo (y el primero entre los cinco miembros del Consejo de Seguridad con poder de veto) al personal uniformado de las misiones de paz de Naciones Unidas, con 2,273 efectivos (2,194 de tropa y el resto expertos en misiones, oficiales de administración y policías). Véase: <https://>

contención en las disputas territoriales y el uso pacífico de la energía nuclear. La segunda estrategia consiste en avanzar en la prosperidad global (dimensión económica) mediante la continuación del propio desarrollo de China como motor de la economía mundial (tanto por el lado de la oferta, vía inversiones y tecnología, como por el de la demanda, abriendo el acceso a su mercado gigante), la promoción del comercio libre y justo, la *Belt and Road Initiative* y la cooperación china para el desarrollo. La tercera busca promover los intercambios y el aprendizaje mutuo entre civilizaciones (dimensión cultural), mediante la difusión de la cultura china en el exterior, con el apoyo de la red de Institutos Confucio, que desde 2020 gestiona la Chinese International Education Foundation (integrada por 27 universidades, empresas y organizaciones sociales)<sup>29</sup>, y los intercambios de estudiantes (con más de 300,000 estudiantes extranjeros al año en las universidades chinas durante la década anterior al Covid-19. Finalmente, la cuarta es abogar por un desarrollo verde (dimensión ambiental) con el concepto central de “civilización ecológica”, que pone el énfasis en la calidad del crecimiento del PIB y la eficiencia energética (Shixue, 2021)<sup>30</sup>.

La Iniciativa de Desarrollo Global, como concreción multilateral de la comunidad de futuro compartido para la humanidad, fue anunciada por Xi (2021) en el marco de la 76 Asamblea General de Naciones Unidas en 2021, haciéndola coincidir con el centenario de la creación del Partido Comunista Chino y el 50 aniversario de “la restauración de la sede legal de la República Popular de China en Naciones Unidas”. El propósito de Beijing es acelerar la implementación de la Agenda 2030 mediante un desarrollo global “más robusto, más verde y más equilibrado” (Xi, 2021) La propuesta se basa en el compromiso de China con el desarrollo como prioridad máxima, el enfoque del desarrollo centrado en la gente, que sea beneficioso para todos los países y las personas dentro de los países, que esté conducido por las innovaciones, basado en la armonía entre la humanidad y la naturaleza, y orientado a resultados (Xi, 2023). Los principios de la iniciativa remiten al acervo doctrinal de la cooperación Sur-Sur: “la solidaridad, el respeto mutuo y la cooperación ganar-ganar” entre civilizaciones y países que tienen derecho a perseguir su

---

[peacekeeping.un.org/sites/default/files/01\\_contributions\\_to\\_un\\_peacekeeping\\_operations\\_by\\_country\\_and\\_post\\_61\\_april\\_2023\\_0.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/01_contributions_to_un_peacekeeping_operations_by_country_and_post_61_april_2023_0.pdf) Y en el acumulado desde 1990, China fue el segundo mayor contribuyente a las operaciones de paz de Naciones Unidas, con más de 50.000 efectivos (Weiyu y Jianzheng, 2022).

<sup>29</sup> La red de Institutos Confucio se extiende por Norteamérica (85 en Estados Unidos y 12 en Canadá), Europa (167, con Reino Unido, Alemania y Francia como principales destinos, con 30, 19 y 18), Rusia (19), Corea del Sur (23), Japón (15) y Oceanía (17), así como las regiones en desarrollo de Asia-Pacífico (90, de los cuales 16 en Tailandia), África y Oriente Medio (69) y América Latina y el Caribe (43). Ver información actualizada a enero de 2023 en <https://www.digmandarin.com/confucius-institutes-around-the-world.html>

<sup>30</sup> El Consejo de Estado aprobó en enero de 2023 un documento sobre el desarrollo verde, donde se enfatiza el aspecto de “la armonía entre la humanidad y la naturaleza” como “característica distintiva de la civilización china”, y, a la vez, “importante característica de la modernización de China” (State Council Information Office, 2023: 1, 47).

“propio camino hacia la modernización”, y la resolución pacífica de conflictos mediante el diálogo y la cooperación dentro del único orden internacional que China reconoce (en respuesta al orden internacional basado en reglas hegemónicas de Estados Unidos): “sólo hay un orden internacional, esto es, el orden internacional respaldado por el derecho internacional. Y sólo hay un conjunto de reglas, esto es, las normas básicas del gobierno de las relaciones internacionales respaldadas por los objetivos y principios de la Carta de Naciones Unidas” (Xi, 2021).

La Iniciativa de Desarrollo Global se puso inmediatamente en marcha. En enero de 2022 se constituyó el Grupo de Amigos dentro de Naciones Unidas, donde más de 100 países saludaron la nueva propuesta china (CIKD, 2022). En junio, se celebró un High Level Dialogue on Global Development, con participación virtual de los líderes de 18 países en desarrollo (CIKD, 2023) en el que Xi Jinping remarcó la necesidad de “un consenso internacional para promover el desarrollo” y crear un “ambiente internacional facilitador”, acabando con las acciones disruptivas de Estados Unidos (proteccionismo, formación de bloques exclusivos, multiplicación de sanciones y prácticas de desacoplamiento). Xi (2021) aprovechó para recordar el enfoque chino sobre la conexión entre globalización y desarrollo (“construir una economía mundial abierta y configurar un sistema de gobernanza y un ambiente institucional que sea más justo y equitativo”) y anunció la refundación del South-South Cooperation Assistance Fund como Global Development and South-South Cooperation Fund, aumentado su dotación inicial de US\$ 3,000 millones, con US\$ 1,000 millones adicionales.

La interpretación oficial y promoción académica de la Iniciativa de Desarrollo Global se encomendó al Center for International Knowledge on Development, *think tank* creado en 2017 para el seguimiento y promoción de la Agenda 2030, que se encargó del *matching* entre las dos agendas mediante el establecimiento de ocho áreas prioritarias, de modo “que ningún país ni persona sea dejada atrás” (CIKD, 2022: 7): reducción de pobreza, seguridad alimentaria, pandemia y vacunas, financiación del desarrollo, cambio climático y desarrollo verde, industrialización, economía digital y conectividad. La Iniciativa de Desarrollo Global, según este organismo, “pone el desarrollo en el centro de la agenda global de cooperación”, y representa “otro gran bien público proporcionado al mundo por China como gran país responsable” y su compromiso con “el verdadero multilateralismo” en el marco de Naciones Unidas (CIKD, 2022: 8). A pesar de algunos análisis apresurados de *wishful thinking* (Brinză, 2022), la Iniciativa de Desarrollo Global no sustituye a la *Belt and Road Initiative*, sino que se considera como una pista paralela (Mulakala, 2022), que tiende al isomorfismo institucional con la Agenda 2030 y los estilos de cooperación de los “donantes” del Comité de Ayuda al Desarrollo, si se considera la formulación de sus objetivos, los ámbitos de actuación, los actores y fuente de financiación, el organismo coordinador y la estrategia general que preside la iniciativa (cuadro 5)

Cuadro 5.  
Comparativa de la Belt and Road Initiative y la Iniciativa de Desarrollo Global

Crterios	<i>Belt and Road Initiative</i>	Iniciativa de Desarrollo Global
Objetivo	Crecimiento económico e integración física	Desarrollo sostenible
Ámbitos de actuación	Infraestructuras físicas y corredores económicos	Transferencia de conocimiento y construcción de capacidades
Actores y fuente de financiación	Mercados y empresas inversión extranjera directa	Estado y sociedad civil ayuda al desarrollo
Metodología de cooperación	Cooperación económica bilateral y negociación a nivel regional entre Estados	Cooperación multilateral, con ONG y empresas
Organismo coordinador	China National Development and Reform Commission	Ministerio de Asuntos Exteriores y China International Development Cooperation Agency
Estrategia	Conexión de puntos nodales mediante inversión en infraestructuras	Coordinación de los esfuerzos de cooperación para el desarrollo

Fuente: elaboración propia a partir de Mulakala (2022) y Brautigam (2022).

Previo a la 77 Asamblea General de septiembre de 2022, China presentó ante los 68 países del Grupo de Amigos de la Iniciativa de Desarrollo Global un conjunto de 32 medidas para el arranque de la misma, mediante la metodología de las “plataformas de cooperación” característica del multilateralismo regional chino. De esa lista de anuncios cabe destacar las siguientes acciones: el lanzamiento del Center for Promotion of Global Development, la publicación del *Global Development Report* a cargo del Center of International Knowledge on Development con carácter anual, el establecimiento del Global Network for Knowledge Development, la creación de la World Technical Vocational and Education Training League y de la World Digital Education Alliance, la integración de China en la International NGOs Network for Poverty Reduction Cooperation, la puesta en marcha del Plan de Acción Global para la Sustitución de los Plásticos por el Bambú, y el acceso abierto de los datos del satélite SDGSAT-1 (Wang, 2022). En esa reunión, el ministro de Exteriores, Wang Yi, dejó abierta la posibilidad de celebrar a su debido tiempo una cumbre de alto nivel para promover el desarrollo (CIKD, 2022), que parece se concretará a finales de 2023 en Beijing bajo el título de First Forum on Global Action for Shared Development, según informaciones del director de la China International Development Cooperation Agency Luo Zhaohui (Luo, 2023). Como insumo para la Cumbre, el Center for International Knowledge on Development publicó en junio el primer



informe de progreso de la Iniciativa de Desarrollo Global (CIKD, 2023), en el que se puede comprobar el rápido avance de cumplimiento de la lista de las 32 acciones, con 11 completadas, 12 en progreso positivo y el resto en proceso o fase inicial.

En paralelo al arranque de la Iniciativa de Desarrollo Global, en abril de 2022, Xi Jinping anunció la Iniciativa de Seguridad Global, en el Boao Forum for Asia, a partir del refuerzo de la paz y la unidad de la “familia asiática” y con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático como epicentro. Esta segunda iniciativa parte del “principio de seguridad indivisible”, un concepto relacional que proviene de la época de la detente y que hace parte del núcleo duro de la Organización de Cooperación de Shanghái (Freeman y Stephenson, 2022a). Apelando a la Carta de Naciones Unidas, Xi (2022a) rechazó “la mentalidad de Guerra Fría”, y expresó la oposición de China al “unilateralismo... las políticas de grupo y la confrontación de bloques” (en referencia velada a la OTAN), máxime cuando se basan en ideologías que aplican “dobles estándares”, usan “sanciones de manera desenfadada”, y llevan a cabo “prácticas de desacoplamiento” que rompen las cadenas globales de aprovisionamiento. Frente a ello, propuso la Iniciativa de Seguridad Global, un modelo de China para la “gobernanza global” de los viejos y nuevos desafíos a la seguridad como bien público (el terrorismo, el cambio climático, la ciberseguridad y la bioseguridad), por medio de “consultas amplias, contribuciones conjuntas y beneficios compartidos”, a partir de “los valores comunes de la humanidad” y “los intercambios y el aprendizaje mutuo entre civilizaciones” (Xi, 2022a).

En su primer viaje internacional desde la pandemia, Xi aprovechó la reunión del Consejo de jefes de Estado de la Organización de Cooperación de Shanghái de octubre de 2022 (y las 11 reuniones bilaterales mantenidas durante el evento) para situar la Iniciativa de Seguridad Global como la arquitectura de seguridad alternativa a la de Estados Unidos y la OTAN (Freeman y Stephenson, 2022b). Y, poco después, en el informe del 20 Congreso del Partido Comunista Chino, presentado el 16 de octubre, concretó la idea de que China trabajará para que algunas instituciones multilaterales que están en el punto de mira de su máximo interés (la Organización Mundial del Comercio y la Asia-Pacific Economic Cooperation) desempeñen mejor sus funciones; para que el mecanismo de los BRICS y la Organización de Cooperación de Shanghai “ejerzan una mayor influencia; y que los países emergentes y en desarrollo estén mejor representados y tengan una mayor voz en los asuntos globales”. Finalmente, se refirió al involucramiento de China en “el establecimiento de las reglas de seguridad global” y la “construcción de una comunidad humana con un futuro compartido” para justificar respectivamente la puesta en acción y el espíritu de sus dos iniciativas globales de seguridad y desarrollo (Xi, 2022b).

En febrero de 2023, el Ministerio de Asuntos Exteriores publicó el *concept paper* sobre la Iniciativa de Seguridad Global, lo que permite analizar la lógica conjunta de las dos propuestas globales, concebidas a partir del “principio de apertura e inclusión”,



que busca la participación del mayor número posible de países. El documento parte de la constatación de la existencia de déficits cada vez mayores en el sistema internacional en cuanto a la provisión de bienes públicos globales fundamentales (“paz, desarrollo, seguridad y gobernanza”) y considera que la Iniciativa de Seguridad Global debe “eliminar las causas profundas de los conflictos internacionales” a partir de binomio de doble dirección paz-desarrollo (la paz como facilitador del desarrollo y el desarrollo como medio para resolver conflictos). Se reafirma en el espíritu de Bandung y Shanghái sobre la soberanía, la no interferencia en los asuntos internos, la integridad territorial, el derecho de los países a elegir sus sistemas sociales y su propio camino al desarrollo y la resolución pacífica de conflictos por medio del diálogo y las consultas. Confirma la noción de que el único orden internacional que reconocerá China es el de los objetivos y principios de la Carta de Naciones Unidas. Y propone un concepto de seguridad integral e indivisible, lo que supone tener en cuenta “la indivisibilidad entre la seguridad individual y la seguridad común, entre la seguridad tradicional y la seguridad no tradicional, entre los derechos a la seguridad y las obligaciones de la seguridad, y entre la seguridad y el desarrollo” (MFA, 2023b).

El documento establece una ambiciosa lista de 20 prioridades sobre seguridad global relativas a distintos ámbitos regionales (con particular énfasis en África y Oriente Medio), misiones de paz, no proliferación de armas nucleares y químicas, cambio climático, terrorismo, ciberseguridad, bioseguridad, inteligencia artificial, espacio exterior, control de enfermedades infecciosas, seguridad alimentaria y energética, lucha contra el crimen organizado transnacional y cadenas internacionales de suministro e industriales. Finalmente, hace un recuento de las plataformas y mecanismos de cooperación, que, en el marco de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, China considera como operativas para abordar las diferentes prioridades, con mención explícita a la Organización de Cooperación de Shanghái, los BRICS, la China International Development Cooperation Agency y las diferentes conferencias y subforos asociados a los diálogos políticos del multilateralismo regional construido por Beijing, aunque se anuncia la creación de una nueva institucionalidad de cooperación para los desafíos en las áreas de contraterrorismo, ciberseguridad, bioseguridad y tecnologías emergentes como la inteligencia artificial (MFA, 2023b).

## 5. REFLEXIONES FINALES Y PERSPECTIVAS EN CLAVE GEOPOLÍTICA Y GEOECONÓMICA

El proceso de desglobalización, anticipado por la crisis financiera de 2008 y la Gran Recesión, retomó su curso a partir de 2016 con la guerra tecnológica y comercial de Estados Unidos contra China. La tendencia hacia la desglobalización continuó con la crisis de la pandemia de Covid-19, que interrumpió las cadenas de suministro, a la que se sumó,

sin solución de continuidad, la crisis de Ucrania y sus efectos deletéreos para el comercio (por la inseguridad marítima y las sanciones) y para el crecimiento (por las políticas monetaristas para contener la inflación), que, a su vez, desaceleraron los intercambios internacionales, que ya venían lastrados por la vuelta a las políticas industriales por parte de Estados Unidos en un nuevo consenso de Washington para el desacoplamiento parcial respecto de China.

¿Cuál puede ser el desenlace del proceso de desglobalización en un futuro próximo? Tres escenarios con distinta probabilidad despuntan en el debate internacional: i) la reglobalización o globalización con características chinas; ii) la construcción de dos órdenes internacionales solapados o directamente separados; y iii) una hibridación entre la reglobalización y el solapamiento de órdenes.

La Iniciativa de Desarrollo Global, como extensión de la *Belt and Road Initiative*, y la Iniciativa de Seguridad Global serían los pilares de esa reglobalización con la que China postula una gobernanza global alternativa al orden internacional liberal basado en reglas que los *Wolf Warriors* de la diplomacia china consideran “reglas hegemónicas” (Foster, 2021). Tanto la Iniciativa de Desarrollo Global como la Iniciativa de Seguridad Global llaman a fortalecer la cooperación Norte-Sur para afrontar el déficit global en la provisión de bienes públicos y están abiertas a la participación de todos los países del mundo (CIKD, 2022, Xinhua 2022a). Sin embargo, resulta dudoso que Estados Unidos, a pesar de la invitación expresa de China, se acomode a esa institucionalidad, ya que contempla los principios, valores y normas establecidos por Beijing como una amenaza existencial para su posición de predominio internacional.

Para Washington, la democratización de las relaciones internacionales que propone China significa terminar con la dominación política occidental. La prosperidad compartida entre el Norte y el Sur Global, de la que habla el presidente Xi, equivale a erosionar el poder económico de Estados Unidos y sus aliados del G7. La diversidad y la tolerancia con el reconocimiento de las condiciones nacionales, incluida “la democracia que funciona” (la *whole process people’s democracy*) con la que China respondió a la Coalición de las Democracias (State Council Information Office, 2021b), es cuestionar la superioridad normativa de la democracia liberal y el concepto occidental de derechos humanos. Y la resolución pacífica de los conflictos internacionales (que apela al espíritu de Bandung y Shanghái) es entorpecer el estatus normativo de la OTAN, los Five Eyes (la Commonwealth blanca del UKUSA, Reino Unido con sus exdominios de Canadá, Australia y Nueva Zelanda en alianza con Estados Unidos) o el AUKUS. Estados Unidos, en su competencia estratégica con China, sigue empeñado en bloquear el desarrollo de la tecnología china 5G con la CHIPS Act y mediante la creación del D10 (un acuerdo para lograr una alternativa tecnológica a China entre las 10 democracias integradas por los países del G7 más Australia, India y Corea del Sur) a partir de los Five Eyes, el Indo-Pacific Economic Framework y la última iniciativa del G7, la Plataforma de Coordinación

sobre Coerción Económica, que es el nombre elegante para no hablar de las sanciones (Sachs, 2023a; Bosu, 2023)<sup>31</sup>. Y también busca frenar la ampliación del mercado para el comercio y la inversión chinas con la “cláusula envenenada” del T-MEC (Yuzhu, 2020), aunque el intento de trasladar esa lógica a los socios del Quad (el pacto de seguridad con Australia, Japón o India creado en 2017) ha fracasado. Australia y Japón participan en el Tratado de Libre Comercio del Regional Comprehensive Economic Partnership, y Australia e India son socios del Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras. Mientras que India, que no participa en la *Belt and Road Initiative*, es, de hecho, el principal beneficiario de los préstamos del banco, absorbiendo más de una cuarta parte de su cartera total (Standard & Poor’s, 2021).

Por tanto, un desenlace probable de la desglobalización podría ser “la emergencia de dos órdenes internacionales solapados, cada uno abierto internamente pero relativamente cerrado al otro”, un escenario que recuerda a la detente de la década de 1970 durante la Guerra Fría (Owen, 2021: 1416), aunque la renovación de la analogía (la nueva guerra fría) sobre la base de un combate entre la democracia y el autoritarismo, como propone el intelectual orgánico antideclinista Ikenberry (2022), resulte inoperante. La razón es la alta interdependencia económica y ecológica de Estados Unidos y China y el incomparable poder comercial de China respecto del que disfrutó en su momento la Unión Soviética (China es el primer socio comercial para 120 países y el segundo para otros 70), así como su enorme potencia financiera global, en tanto que principal financiador del desarrollo a nivel bilateral (Nye, 2022; Lin, 2022, Wade, 2022).

Otros autores hablan, por el contrario, de la “bifurcación del mundo entre aquellos Estados que están ‘con China’ y ‘aquellos que no’, o, en una visión eurocéntrica, un ‘concierto de las democracias’ versus un ‘eje las autocracias’ que se centra en China y Rusia” (Hobson y Zhang, 2022: 10). Y un tercer grupo discute esa interpretación multibipolar a partir del concepto de “bifurcación borrosa” (Higgot y Reich, 2022) que remite a la noción de *multiplex world* de Amitav Acharya. En esta interpretación, el componente de bifurcación reflejaría la división del mundo entre Estados Unidos y China, pero el carácter borroso de la bifurcación describe la autonomía estratégica que disfrutaron los diferentes Estados por la incapacidad de las dos grandes potencias de traducir su poder en influencia, generando alineamientos disciplinados y lealtades inquebrantables en los diversos tableros de las relaciones internacionales. En consecuencia, la bifurcación borrosa en el *multiplex world* permite la proliferación de comportamientos oportunistas para defender intereses nacionales. En todo caso, se trata de un contexto en el que China, acostumbrada a la filosofía del mutuo beneficio que reconoce los intereses nacionales *ab initio* en la rela-

---

<sup>31</sup> “La coerción económica es la amenaza o imposición real de costes económicos de un Estado sobre otro con el objetivo de obtener concesiones políticas” (MacLean, 2021: 1). En su revisión del concepto, MacLean usa los términos coerción y sanciones económicas de modo intercambiable.

ción de cooperación Sur-Sur, y como defensora del derecho a elegir el sistema político y la estrategia de desarrollo de cada país, se sentiría más cómoda que Estados Unidos que sigue enfrascado en su tradición del liberalismo universal absolutista, en la que sólo parecen creer los convencidos del Atlantic Council con su Índice de Libertad, uno más de los contruidos *ad hoc* (como el Índice de Prosperidad) para disciplinar a China<sup>32</sup>.

Desde China, Zhongqiu (2022), renegado de la escuela neoliberal, se abona a la tesis del progresivo desacoplamiento de los dos sistemas: “el sistema mundial desarrollista” en expansión liderado por China, y “el sistema liberal capitalista” en contracción liderado por Estados Unidos. La competencia estratégica entre ambos tiene que ver con el derecho al desarrollo y el monopolio de poder: no se trata de una lucha por la hegemonía, como sugiere la ideología de la Trampa de Tucídides, sino de una lucha por la justicia. En esa disputa Estados Unidos, como fuerza reaccionaria, trata de preservar la antigua civilización cristiana-blanca y anglosajona (eso es el AUKUS, y su antecedente del Five Eyes, que añade los antiguos dominios británicos de Canadá y Nueva Zelanda), frente a la fuerza progresiva de China, que busca expandir “una nueva forma de civilización humana universal, igualitaria y autónoma” a partir de la Organización de Cooperación de Shanghai, la *Belt and Road Initiative* y las plataformas regionales de diálogo político. Así, frente a la ideología imperial del choque de las civilizaciones, China, como potencia terrestre y marítima situada en el medio de diversos sistemas regionales, propone el diálogo y respeto de las diferentes civilizaciones (Zhongqiu, 2023).

Profundizando el argumento de los dos órdenes separados, Yawen (2023) considera, por su parte, que la guerra de Ucrania, que representa un hito en el fin de la globalización liderada por Estados Unidos, intensificará el desacoplamiento iniciado en la era Trump. En ese contexto, China debe construir un nuevo sistema global basado en Asia y su entorno regional (Oriente Medio), a modo de primer anillo de seguridad y con las cuestiones energéticas como prioridad. Ese primer anillo estaría reforzado por un segundo anillo con los restantes países de Asia, África y América Latina, a partir del intercambio de materias primas y productos industriales, más un tercero integrado por la Unión Europea, Estados Unidos y Japón basado en el intercambio de productos industriales, tecnología y conocimiento, en el que, si Washington no quiere participar, otros lo harán para no quedarse fuera del acceso al enorme mercado chino.

A su vez, Arapova y Lissovlik (2022), desde el Valdai Discussion Club, el *think tank* de Putin, proponen varios formatos/escenarios para un BRICS+ (los 10 del G20, los

---

<sup>32</sup> “La principal lección [del Índice de Libertad, que mide la libertad económica, política y legal] es que la verdadera prosperidad no es sólo el ingreso nacional bruto per cápita; la libertad es todavía la mejor manera de conseguir la prosperidad” (Lemoine y Gaafar, 2022). Por su parte, el Índice de Prosperidad incluye entre sus cinco dimensiones (ingreso, calidad del medio ambiente, salud, felicidad) la de respeto a las minorías, lo que hace parte del argumentario de Washington sobre las violaciones de los derechos humanos en el Tibet, Xinjiang y Hong Kong.

BRICS más los países que han mostrado su intención de incorporarse al club, o la “integración de integraciones”). Esta ampliación de los BRICS debería tener como “núcleo institucional el Sur Global” (Arapova y Lissovlik, 2022: 13) de acuerdo con la visión y principios propuestos por Xi Jinping en la IX Cumbre de los BRICS de 2017 sobre el comercio internacional y la regulación del sistema financiero, con la cooperación Sur-Sur como punto de partida para configurar la agenda de las instituciones de gobernanza global. Además, la estrategia BRICS+ debería ser prioritaria frente a la estrategia BRICS++ o de cooperación entre los BRICS y las economías desarrolladas.

Finalmente, Dunford, Liu y Pompeani (2022) han completado la base empírica del anterior análisis. Tras comparar las diferentes agrupaciones de Occidente (G7, Five Eyes y Unión Europea) y el Sur Global (Shanghai Cooperation Organization+, la *Belt and Road Initiative*, BRICS+) concluyen que “un terremoto geopolítico está dividiendo el mundo en dos grupos con diferentes ideologías, sistemas políticos y en ocasiones diferentes visiones sobre las reglas relacionadas con el comercio, la inversión ... la tecnología, el sistema de liquidación de pagos y las monedas de reserva” (Dunford, Liu y Pompeani, 2022: 375). Se trata de una división en la que un Sur Global cada vez más fuerte en términos de economía real (recursos humanos y naturales) crece más rápido que el Norte Global, cuyo peso en términos de PIB, que es decreciente, está además inflado por la importancia de los servicios financieros para estas economías tercerizadas, sin una base sólida de producción agrícola, industrial, disponibilidad de energía y recursos minerales y con sistemas de transporte, logística y distribución desfasados.

En suma, con independencia de si el desenlace de la desglobalización es la reglobalización, el solapamiento de órdenes o su desacoplamiento, la competencia estratégica entre China y Estados Unidos continuará en el futuro inmediato. Entre tanto, los indicadores de emprendimiento institucional muestran que China lleva la iniciativa política, mientras que los datos duros revelan que también lleva la delantera económica<sup>33</sup> y tecnológica, tanto si se consideran las estadísticas de patentes<sup>34</sup>, como las referidas a la transición energética<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> Según las proyecciones del Fondo Monetario Internacional, China crecerá en 2023 el 5% y en 2024 el 4.2% en términos reales, frente al 2.1% y el 1.5% de Estados Unidos (IMF, 2023).

<sup>34</sup> Los datos de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual muestran que China solicitó el 46.6% de los 3.4 millones de patentes a nivel mundial en 2021, mientras que Estados Unidos solicitó el 17.4%; China solicitó 70,015 patentes sujetas al Tratado de Cooperación de Patentes que protege los derechos de propiedad intelectual, mientras que Estados Unidos solicitó 59,056; y entre las diez firmas con mayor número de solicitud de patentes protegidas, la primera (Huawei), la sexta (Oppo Mobil Telecommunications) y la séptima (BOE Technology Group) fueron chinas, por una de Estados Unidos (Qualcomm, la cuarta). Ver <https://www.wipo.int/en/ipfactsandfigures/patents>.

<sup>35</sup> China tiene el 41% de la capacidad industrial mundial de electrodos necesarios para la producción de hidrógeno, frente al 19% de Norteamérica; en la producción de torres, góndolas y aspas para la generación de energía eólica, la producción China *onshore* sobre el total mundial equivale al 55%, 62% y 61%, frente al 11%, 10% y 10% de Norteamérica; en la producción de paneles, células fotovoltaicas y módulos China aporta el 96%, 78% y 73%

Por el contrario, Washington sigue instalado en una lógica que oscila entre la auto-complacencia de la “república global” (Ikenberry, 2022)<sup>36</sup> y la reactividad para hacer frente a China. Así, en algunos influyentes medios, como el Atlantic Council, el *think tank* de la OTAN, se insta a dar respuesta a la Iniciativa de Desarrollo Global en unos términos apremiantes para combatir la influencia de Beijing, que no se sabe si es el *first mover* a batir o a imitar<sup>37</sup>. Éste viene siendo el dilema de Washington desde que el Congreso aprobó en 2018 la BUILD Act (Better Utilization of Investments Leading to Development) por la cual se creó la US International Development Finance Corporation con el objetivo de hacer frente a la *Belt and Road Initiative* (Domínguez, 2020). El problema es que invertir en infraestructuras sin el compromiso masivo de financiación pública no funciona, de modo que las estrategias de inversión de los “donantes” resultan “vagas, inciertas y miserables” (Gulrajani, 2022: 11).

En ese sentido, el modelo neoliberal de colaboración público-privada para la ejecución de proyectos de infraestructura y su financiación por medio del *blending*, que es la filosofía operativa de la Development Finance Corporation y de las iniciativas sucesivas del G7 (la B3W Partnership y la Partnership for Global Infrastructure and Investment), no pueden competir con la *Belt and Road Initiative*, que dispone de la financiación prácticamente ilimitada del crédito público chino. En el modelo occidental, se trata de proteger al sector de las finanzas y sus elevadas tasas de rentabilidad, lo que implica presionar a otros gobiernos para que abran y desregulen sus mercados de capital. En el modelo chino, se trata de mantener las finanzas al servicio de la economía real para promover la transformación estructural (Wade, 2022).

En junio de 2021, el G7 lanzó la B3W Partnership con promesas de US\$ 40,000 millones como alternativa a la Belt and Road Initiative, pero ni siquiera pasó el filtro de la aprobación del Senado (Wade, 2022). Finalmente, tras la presentación de la Iniciativa de Seguridad Global por Xi, el presidente Biden anunció el establecimiento de la Partnership for Global Infrastructure and Investment junto con el G7. Como las dos anteriores, la Partnership for Global Infrastructure and Investment sigue lastrada por el enfoque de

---

del total mundial, frente al 0%, 1% y 5% de Norteamérica; finalmente, en la producción mundial de baterías y coches eléctricos China supone el 66% y 54% de la producción mundial respectivamente, frente al 11% y 10% de Norteamérica (IEA, 2023).

<sup>36</sup> Este autor representa el orden liberal de posguerra como una “agenda progresiva” y de “tercera vía” entre la anarquía y la jerarquía imperial, y la autoimagen de Estados Unidos como una “república global” multicultural y multirracial (Ikenberry, 2022). La realidad es que Estados Unidos niega ante su propia ciudadanía el carácter imperial de una potencia con alrededor de 800 bases en países extranjeros (408 de las cuales están en Europa, Japón y los países del acuerdo Five Eyes) que son protectorados pese a que se les llame aliados (D’Eramo 2022; Prashad, 2023).

<sup>37</sup> “Los Estados Unidos y sus aliados y socios del mundo libre deberían desarrollar urgentemente una estrategia para mitigar la influencia global de China” (Lemoine y Gaafar, 2022).



condicionalidades para atraer la financiación privada, tal y como consta en el memorándum presidencial que ordena la puesta en marcha de la asociación. En él se habla de “apoyar las reformas políticas e institucionales que son clave para crear las condiciones y la capacidad para proyectos sólidos y resultados duraderos y para atraer financiación privada” (Biden, 2022), cuando esto es justo lo que inclina a los países en desarrollo a favor del estilo de cooperación sin condicionalidades y Estatocéntrico en la financiación y ejecución de proyectos de China (Horigoshi *et al.*, 2022).

La Partnership for Global Infrastructure and Investment está respaldada por el anuncio de US\$ 600,000 millones hasta 2027, con una ratio de apalancamiento de US\$ 1 de ayuda por US\$ 9 de fondos privados que se destinarían a obras de infraestructura en países de renta media y baja que acepten las condicionalidades políticas y el alineamiento estratégico con Washington en su Guerra Fría contra China (Hànzhì, 2023). Al igual que su antecedente, la B3W, la Partnership for Global Infrastructure and Investment se presenta como una propuesta para fijar las normas en el mercado global de infraestructuras, de acuerdo con los altos estándares de calidad en la construcción y transparencia en la contratación que fija el G7, que son “sostenibles, limpios, resilientes, inclusivos y transparentes”, en contraposición a las opciones de financiación (en alusión a China) que:

carecen de transparencia, alimentan la corrupción y la mala gobernanza, y crean cargas de deuda insostenibles, lo que a menudo conduce a proyectos que explotan, en lugar de empoderar, a los trabajadores; exacerbaban los desafíos que enfrentan las poblaciones vulnerables, como el desplazamiento forzado; degradan los recursos naturales y el medio ambiente; amenazan la estabilidad económica; socavan la igualdad de género y los derechos humanos; y prestan insuficiente atención a las mejores prácticas de ciberseguridad, un fallo que puede contribuir a la vulnerabilidad de las redes de tecnología de la información y las comunicaciones (Biden, 2022)

Sin embargo, desde círculos académicos chinos se considera que, al igual que el B3W, la Partnership for Global Infrastructure and Investment podría ser otro esquema inadecuado para los países en desarrollo al pivotar sobre la financiación y las empresas privadas (Ming, 2022). Ello dejaría fuera a la mayoría de los países de ingreso bajo por cuestiones de aversión al riesgo de los inversores occidentales (y a los que se pretende atraer del Consejo de Cooperación del Golfo, los *like-minded partners* a los que se refiere el memorándum de la Partnership for Global Infrastructure and Investment) a la hora de involucrarse en alianzas público-privadas, en un mercado en el que las empresas chinas siguen siendo imbatibles. En suma, la Partnership for Global Infrastructure and Investment nace lastrada por el modelo de financiación público-privado, pende del éxito del *fundraising* con inversores de países que se han acercado a China y alejado de Estados Unidos (Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Catar y Kuwait se convirtieron en socios de diálogo de la Organización de Cooperación de Shanghái en 2022 y a fines de ese año China y el



Consejo de Cooperación del Golfo, en la I Cumbre de jefes de Estado, decidieron elevar su relación al rango de cooperación estratégica e impulsar un Tratado de Libre Comercio). Adicionalmente, la Partnership for Global Infrastructure and Investment está sujeta a la autorización del Congreso donde el presidente Biden no cuenta con mayoría, y su recorrido dependerá del resultado de las próximas elecciones de 2024, de modo que una victoria republicana podría devolverla al baúl de los recuerdos, que es en donde yacen otros elefantes blancos *non natos* como el Asia-Africa Growth Corridor propuesto por Japón e India en 2017 (Taniguchi, 2020) y la propia B3W (Ming, 2022).

En resumen, el orden internacional liberal lleva las de perder en la competencia estratégica con las operadoras de infraestructuras chinas, porque está autolimitado por la lógica neoliberal privatizadora que conduce a la impotencia de lo que Chancel *et al.* (2022: 72) denominan “países ricos, gobiernos pobres”: cuatro décadas de endeudamiento que han llevado en el caso de Estados Unidos a que el *stock* de riqueza pública sobre el total tenga un signo negativo del -10%, frente al peso del *stock* de riqueza pública sobre el total del 30% en China o del 20% en Rusia. Dado que en esas condiciones de extrema fragilidad de las finanzas públicas Estados Unidos y sus aliados del G7 son incapaces de ofrecer a los países del Sur Global ni siquiera un módico desarrollo, se han movido hacia el discurso vacío de la democracia y los derechos humanos, a pesar de que fueron los principales violadores de esas dos doctrinas a nivel mundial en el pasado y siguen saltándose las en el presente tanto a nivel internacional como en su propia casa (Desai, 2022).

Ante la pérdida del control de Naciones Unidas, el líder de esa operación, Estados Unidos, busca reemplazar ese foro multilateral por una Coalición de las Democracias contra China para preservar el orden internacional basado en reglas al servicio de los grandes intereses corporativos y disciplinar a los aliados de Europa continental (Alemania y Francia) que, al margen de los alineamientos coyunturales provocados por la crisis de Ucrania, quieren un entendimiento con China y Rusia para afirmar su autonomía estratégica (Wade, 2022; Bosu, 2023). En este contexto, Ucrania es la última víctima de la última *proxy war* de Estados Unidos. Una guerra que inició contra Rusia con la revolución de los colores de 2014 para lograr el objetivo de la ampliación de la OTAN, acariciado desde el final de la presidencia de Bush en 2008 (Sachs, 2023a; 2023b). El proyecto de Estados Unidos es obligar a la Unión Europea a establecer sanciones dañinas para las economías de sus Estados miembros con el propósito periferizarlas y consolidar, así, el modelo de financierización y privatizaciones que tanto han erosionado el nivel de vida de los ciudadanos del imperio –el único en que estos viven peor que los súbditos de los países aliados y a los que Estados Unidos se empeña en someter a una convergencia a la baja–, mientras éste se reconstruye a partir del nuevo consenso de Washington para enfrentar el poderío económico y tecnológico de China (Desai, 2022; Hudson, 2022; D’Eramo, 2022; Chingo, 2022; Wade, 2022).

Por tanto, el desenlace del proceso de desglobalización va a depender en gran medida de cómo se resuelva la crisis de Ucrania. En este sentido, la visita del secretario de Estado, Anthony Blinken, a Beijing en junio de 2023, donde se entrevistó con su homólogo Qin Gang, el diplomático de máximo rango de la República Popular China, Wang Yi, y el presidente Xi Jinping, parece dar un respiro a la tensión vivida en los últimos años que alcanzó su clímax performativo en la primera mitad de 2023, momento en que se fueron encadenando el enfrentamiento abierto en febrero en la Conferencia de Seguridad de Múnich entre Blinken y Wang, donde este presentó el plan de paz de China para “la crisis de Ucrania”<sup>38</sup>; el fiasco de la Cumbre por la Democracia del mes de marzo en la que participaron 74 países, pero los dos únicos emergentes que asistieron, México e India, plantearon numerosas reservas sobre el contenido de la declaración final<sup>39</sup>; el discurso de Xi Jinping el mismo día que se aprobó la Declaración de la Cumbre por la Democracia, anunciado la constitución en su próxima visita a Rusia de una “asociación de coordinación estratégica integral” para abrir “un nuevo capítulo de la amistad, cooperación y desarrollo común China-Rusia” (Xi, 2023); y la última Cumbre del G7 donde se lanzó la Plataforma de Coordinación sobre Coerción Económica dirigida contra China (Bosu, 2023).

A pesar del tono hostil del comunicado final de la Cumbre de Hiroshima en relación con los temas calientes sobre la seguridad marítima en el mar del sur de China y el estrecho de Taiwán, y la situación de los derechos humanos en el Tibet, Xinjiang y Hong Kong<sup>40</sup>, todo apunta ahora a la distensión de las relaciones entre Estados Unidos y China a partir de los cinco noes reconocidos por Washington por boca de Blinken en su visita a Beijing: Estados Unidos no busca una nueva guerra fría contra China, no quiere cambiar el sistema chino, su revitalización de alianzas no es contra China, no apoya la independencia de Taiwán y no busca el conflicto con China (Kim, 2023). Así, Estados Unidos, a las puertas de sus elecciones presidenciales de 2024, pareciera que necesita estabilizar la relación bilateral con China, al punto de que Blinken dio la bienvenida al papel de China para resolver la crisis de Ucrania, en coherencia con el comunicado del G7 que insta a Beijing a presionar a Moscú mientras negocia con Ucrania (Liu y Liu, 2023).

<sup>38</sup> El plan de 12 puntos propone el cese de hostilidades e iniciar conversaciones de paz. China, que se ofrece a colaborar en la reconstrucción postconflicto, busca mediar entre las partes con quienes tiene una estrecha relación: con Rusia, como el otro pilar de la Organización de Cooperación de Shanghai y con quien aspira a crear una asociación de cooperación estratégica integral, y Ucrania como un socio clave en el Foro 16+1. El plan pide, a favor de Rusia, acabar con “la mentalidad de Guerra Fría” (que Occidente renuncie a la ampliación de la OTAN) y las sanciones unilaterales, mientras que a Ucrania le concede la defensa del respeto de la soberanía, la independencia y la integridad territorial. China’s Position on the Political Settlement of the Ukraine Crisis, 24-02-2223, [https://www.mfa.gov.cn/eng/zxxx\\_662805/202302/t20230224\\_11030713.html](https://www.mfa.gov.cn/eng/zxxx_662805/202302/t20230224_11030713.html)

<sup>39</sup> La lista de participantes y las reservas ad hoc están en el documento Declaration of the Summit for Democracy, 29-03-2023, <https://www.state.gov/declaration-of-the-summit-for-democracy-2023/>.

<sup>40</sup> Véase G7 Hiroshima Leaders’ Communiqué, 20-05-2023, [https://www.g7hiroshima.go.jp/documents/pdf/Leaders\\_Communique\\_01\\_en.pdf](https://www.g7hiroshima.go.jp/documents/pdf/Leaders_Communique_01_en.pdf).

En definitiva, China podría volver a ejercer sus artes diplomáticas milenarias poniendo en práctica los principios del *Tianxia*, que inspiran su proyecto de reglobalización, después del éxito de su mediación para el restablecimiento de las relaciones entre Irán (que accedió a la condición de miembro pleno de la Organización de Cooperación de Shanghái el 4 de julio de 2023) y Arabia Saudita (que es socio de diálogo de la misma organización, y se incorporará al BRICS11 el 1 de enero de 2024) que culminó el pasado marzo de 2023 (Xinhua, 2023). Así que la partida entre los distintos escenarios para el desenlace de la desglobalización no sólo sigue abierta, sino que incluso podría dar lugar a una hibridación entre la reglobalización y los órdenes internacionales solapados, una cooperación del G7 con China en áreas de interés mutuo como la lucha contra el cambio climático, la preservación de la biodiversidad y la salud global, la sostenibilidad de la deuda o la estabilidad macroeconómica, mientras se sigue reduciendo la dependencia de China mediante la diversificación de las cadenas globales de valor y la aplicación de medidas que, aunque no se diga, son neomercantilistas. Esto significa que la fragmentación geopolítica que tanto teme el Fondo Monetario Internacional puede ser imparables, mientras que China, como nación moderadamente próspera, seguirá avanzando por su cuenta para la provisión de bienes públicos globales con un grupo cada vez más numeroso de países amigos que no están interesados en las dinámicas de la financierización y la homogeneización institucional en que siguen empeñándose Estados Unidos y sus aliados, en plena crisis de ansiedad por el insuficiente crecimiento y miedo a la inestabilidad.

## REFERENCIAS

- Aguiar de Medeiros, Carlos y Majerowicz, Esther (2022). Developmentalism with Chinese Characteristics. *International Journal of Political Economy*, 51(3): 208-228.
- Aiyar, Shekhar *et al.* (2023). Goeconomic Fragmentation and the Future of Multilateralism. *IMF Staff Discussion Note*, 2023/001.
- Arapova, Ekaterina y Lissovnikov, Yaroslav (2022). BRICS+: The Global South Responds to New Challenges (in the Context of China's BRICS Chairmanship). *Valdai Papers*, 118.
- Arslanalp, Serkan, Eichengreen, Barry y Simpson-Bell, Chima (2022). The Stealth Erosion of Dollar Dominance: Active Diversifiers and the Rise of Nontraditional Reserve Currencies. *IMF Working Paper*, 22/58.
- Askary, Hussein (2022). China Invites the U.S. to Join the Belt and Road Initiative, 4 de marzo, <https://www.brixsweden.org/china-invites-the-u-s-to-join-the-belt-and-road-initiative/>.
- Awargal, Ruchir (2023). Industrial Policy and the Growth Strategy Trilemma. *Finance & Development*, 21 de marzo, <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/SeriesAnalytical-Series/industrial-policy-and-the-growth-strategy-trilemma-ruchir-agarwal>.
- Babones, Salvatore, Åberg, John H.S. y Hodzi, Obert (2020). China's Role in Global Development Finance: China Challenge or Business as Usual? *Global Policy*, 11(3): 326-335.
- Benabdallah, Lina (2019). Contesting the international order by integrating it: the case of China's Belt and Road Initiative. *Third World Quarterly*, 40(1): 92-108.
- Bi, Shihong (2021). Cooperation between China and ASEAN under the building of ASEAN Economic Community. *Journal of Contemporary East Asia Studies*, 10(1): 83-107,
- Biden, Joseph (2022). Memorandum on the Partnership for Global Infrastructure and Investment, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2022/06/26/memorandum-on-the-partnership-for-global-infrastructure-and-investment/>.
- Bosu, Rabi Sankar (2023). The G7's anti-China strategy will undoubtedly fail. *Beijing Review*, 25 de mayo, [https://www.bjreview.com/Opinion/Voice/202305/t202305\\_25\\_800331942.html](https://www.bjreview.com/Opinion/Voice/202305/t202305_25_800331942.html).
- Brautigam, Barbara (2020). A critical look at Chinese "debt-trap diplomacy": the rise of a meme. *Area Development and Policy*, 5(1): 1-14.
- \_\_\_\_\_ (2022). The ABCs of China's GDI. *East Asia Forum*, 22 de diciembre, <https://www.eastasiaforum.org/2022/12/22/the-abcs-of-chinas-gdi/>.
- Brinza, Andreea (2022). What Happened to the Belt and Road Initiative? . *The Diplomat*, 6 de septiembre, <https://thediplomat.com/2022/09/what-happened-to-the-belt-and-road-initiative/>.

- Campbell, Caitlin, Lawrence, Susan V. y Sutter, Karen M. (2022). China and the World: Issues for Congress. *CRS In Focus*, diciembre.
- Carty, Anthony y Gu, Jing (2021). *Theory and practice in China's Approaches to Multilateralism and Critical Reflections on the Western "Rules-Based International Order"*. Brighton: IDS Research Report 85.
- CEPAL (2022). *Repercusiones en América Latina y el Caribe de la guerra en Ucrania: ¿cómo enfrentar esta nueva crisis?* Santiago, Naciones Unidas.
- Chancel, Lucas *et al.* (2022). *World Inequality Report 2022*. París, World Inequality Lab.
- Cheng, Zhong (2021). Multilateralism under new circumstances. *Beijing Review*, 1 de enero, [https://www.bjreview.com/Opinion/Voice/202111/t20211101\\_800262109.html](https://www.bjreview.com/Opinion/Voice/202111/t20211101_800262109.html).
- Cheng, Enfu y Zhai, Chan (2021). China as "Quasi-center" in the World Economic System. Developing a New "Center-Quasi-center-Semi-periphery-Periphery" Theory. *World Review of Political Economy*, 12(1): 4-26.
- China Power Team (2020). Is China Succeeding at Eradicating Poverty? *China Power*, 23 de octubre, <https://chinapower.csis.org/poverty/>.
- Chingo, Juan (2022). La relación de Alemania con China, de nuevo fuente de discordia con EEUU, <https://rebellion.org/la-relacion-de-alemania-con-china-de-nuevo-fuente-de-discordia-con-los-ee-uu/>.
- CIKD (2022). *Global Development Report*. Beijing, Center for International Knowledge on Development.
- \_\_\_\_\_ (2023). *Progress Report on the Global Development Initiative*. Beijing: Center for International Knowledge on Development.
- Cimino-Isaacs, Cathleen, Dolven, Ben y Sutherland, Michael D. (2022). Regional Comprehensive Economic Partnership. *CRS In Focus*, octubre.
- Cooper, Andrew F. (2021). China, India and the patten of G20/BRICS engagement: differentiated ambivalence between "rising" power status and solidarity with the Global South. *Third World Quarterly*, 21(9): 1945-1962.
- Daojiong, Zha (2023). The whereabouts of "Global South", 21 de junio, [http://www.china.org.cn/world/Off\\_the\\_Wire/2023-06/21/content\\_88569777.htm](http://www.china.org.cn/world/Off_the_Wire/2023-06/21/content_88569777.htm).
- D'Eramo, Marco (2022). ¿Declive estadounidense? *New Left Review*, 135: 7-26.
- Desai, Radhika (2022). The Imperialism of Democracy and Human Rights vs the Democracy and Human Rights of Imperialism. *International Critical Thought*, 12(2): 169-178.
- Desai, Radhika y Hudson, Michael (2021). Beyond the dollar creditocracy: A geopolitical economy. *Real-world economics review*, 97: 20-39.
- Domínguez, Rafael (2018a). La constelación del Sur: la Cooperación Sur-Sur en el cuarenta aniversario del Plan de Acción de Buenos Aires. En Rafael Domínguez *et al.*

- (eds.), *La constelación del Sur: lecturas histórico-críticas de la Cooperación Sur-Sur*. Puebla, BUAP y Universidad de Cantabria, 13-131.
- \_\_\_\_\_ (2018b). China y la construcción de un régimen internacional de Cooperación Sur-Sur. *Revista Carta Internacional*, 13(1): 38-72.
- \_\_\_\_\_ (2020). Ensayo introductorio: isomorfismos de la cooperación internacional en tiempos de transición hegemónica y desglobalización. En Giuseppe Lo Brutto y Rafael Domínguez (coords.), *Desglobalización y análisis del sistema de cooperación internacional desde una perspectiva crítica*. Puebla, BUAP y Editorial Universidad de Cantabria, 13-74.
- \_\_\_\_\_ (2021). La cooperación internacional en el asimétrico sistema global neoliberal: un análisis histórico-crítico desde el Sur. *IDEES. Revista de temas contemporanis*, 55, <https://revistaidees.cat/es/la-cooperacion-internacional-en-el-asimetrico-sistema-global-neoliberal/>.
- Dunford, Michael y Liu, Weidong (2019). Chinese perspectives on the Belt and Road Initiative. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 12(1): 145-167.
- Dunford, Michael, Liu, Weidong, y Pompeani, Christoph (2022) *Area Development and Policy*, the Greater BRICS and a new world order? *Area Development and Policy*, 7(4): 365-379.
- Ellis, R. Evan (2023). The Trouble with China's Global Civilization Initiative. *The Diplomat*, 1 de junio de 2023, <https://thediplomat.com/2023/04/china-russia-cooperation-in-africa-and-the-middle-east/>.
- Foster, John B. (2021). The New Cold War on China. *Monthly Review*, 73(3), <https://monthlyreview.org/2021/07/01/the-new-cold-war-on-china/>.
- Freeman, Carla y Stephenson, Alex (2022a). How Should the U.S. Respond to China's Global Security Initiative? <https://www.usip.org/publications/2022/08/how-should-us-respond-chinas-global-security-initiative>.
- \_\_\_\_\_ (2022b). Xi Kicks Off Campaign for a Chinese Vision of Global Security, <https://www.usip.org/publications/2022/10/xi-kicks-campaign-chinese-vision-global-security>.
- Gu, Jing, Li, Xiaoyun y Zhang, Chuanhong (2021). Whose Knowledge? Whose Influence? Changing Dynamics of China's Development Cooperation Policy and Practice. *IDS Bulletin*, 52(2): 1-17.
- Gulrajani, Nilima (2022). Development narratives in a post-aid era. Reflections on implications for the global effectiveness agenda. *WIDER Working Paper*, 2022/149.
- Haas, Richard N. y Kupchan, Charles A. (2021). The Concert of Powers. How to Prevent Catastrophe and Promote Stability in a Multipolar World. *Foreign Affairs*, 23 de marzo, <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2021-03-23/new-concert-powers>.
- Hànzhì, Mǎ (2023). Can Biden's New US\$600B PGII Initiative "Replace" China's Role in Africa?, 20 de junio, <https://readchina.info/en-US/articles/600686892442189825>.



- Hao, Deng (2020). The Shanghai Cooperation Organization and Global Governance in the New Era. *China International Studies*, 6: 149-173.
- Helmy, Heba E. (2022). New Estimates of the Economic Independence Index. Is Economic Independence Necessary for Sustaining Economic Growth? *Journal of Economic Issues*, 56(3): 904-9436.
- Higgot, Richard y Reich, Simon (2022). The age of fuzzy bifurcation: Lessons from the pandemic and the Ukraine War. *Global Policy*, 13: 627-639.
- Hobson, John y Zhang, Shizhi (2022). The Return of the Chinese Tribute System? Re-viewing the Belt and Road Initiative. *Global Studies Quarterly*, 2(4): 1-11.
- Hoeffler, Anke y Sterck, Olivier (2022). Is Chinese aid different? *World Development*, 156: 105998.
- Hong, Yuan (2023). New report unveils how CIA schemes color revolutions around the world. *Global Times*, 4 de mayo, <https://www.globaltimes.cn/page/202305/1290090.shtml>.
- Horigoshi, Ana et al. (2022). *Developing the Belt and Road: Decoding the supply and demand for Chinese overseas development projects*. Williamsburg, AidDATA at William & Mary.
- Hudson, Michael (2022). Germany's position in America's New World Order. *The Saker*, 2 de noviembre, <https://thesaker.is/germanys-position-in-americas-new-world-order/>.
- Humphrey, Chris y Chen, Yunnan (2021). *China in the multilateral development banks. Evolving strategies of a new power*. Londres, ODI.
- IEA (2023). *Energy Technology Perspectives 2023*. Paris, International Energy Agency
- Ikenberry, G. John (2022). Why American Power Endures. The U.S.-Led Order Isn't Decline. *Foreign Affairs*, noviembre/diciembre, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/why-american-power-endures-us-led-order-isnt-in-decline-g-john-ikenberry>.
- IMF (2023). *World Economic Outlook. Navigating Global Divergences*. Washington: International Monetary Fund.
- Jakóbowski, Jakub (2018). Chinese-led Regional Multilateralism in Central and Eastern Europe, Africa, and Latin America: 16 + 1, FOCAC, and CCF. *Journal of Contemporary China*, 27(113): 659-673.
- Jiahan, Cao (2019). China's Belt and Road Initiative 2.0. Delivering Global Public Goods for Sustainable Development. *China Quarterly of International Strategic Studies*, 5(2): 233-248.
- Jin, Liqun, (2022). Interview: AIIB president highlights multilateral cooperation in global governance. *Xinhua*, 20 de octubre, <https://english.news.cn/20221028/233b2f410f494d27a5405892b74209bd/c.html>.
- Kai, Wang y Jianjun, Ni (2019). An Approach for Building a High-Quality Belt and Road. *Contemporary International Relations*, 29(6): 87-106.



- Karagiannis, Nikolaos, Cherikh, Moula y Elsner, Wolfram (2021). Growth and Development of China: A Developmental State “With Chinese Characteristics”. *Forum for Social Economics*, 50(3): 257-275.
- Kastner, Scott L., Pearson, Margaret M. y Rector, Chad (2020). China and Global Governance: Opportunistic Multilateralism. *Global Policy*, 11(1): 164-169.
- Kim, Patricia M. (2023). Unpacking the Chinese readouts of Blinken’s meetings in Beijing. *Brookings Commentary*, 21 de junio, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2023/06/21/unpacking-the-chinese-readouts-of-blinkens-meetings-in-beijing/>.
- Kolganov, Andrey (2022). Socialisation vs the Market: The Peculiarities of Russian Capitalism. *Critical Sociology*, 48(4/5): 608-623.
- Kuo, Mercy (2023). China-Russia Cooperation in Africa and the Middle East. *The Diplomat*, 3 de abril de 2023, <https://thediplomat.com/2023/04/china-russia-cooperation-in-africa-and-the-middle-east/>.
- Lai, Karen P.Y., Lin, Shaun y Sidaway, James D. (2020). Financing the Belt and Road Initiative (BRI): research agendas beyond the “debt-trap” discourse. *Eurasian Geography and Economics*, 61(2): 109-124.
- Lei, Y y Sui, Sophia (2022). China’s strategy of free trade area and economic regionalism. *Journal of International Development*, 34(8): 1633-1648.
- Lemoine, Joseph L. y Gaafar, Yomna (2022). There’s more to China’s new Global Development Initiative than meets the eye. *New Atlanticist*, 18 de agosto, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/theres-more-to-chinas-new-global-development-initiative-than-meets-the-eye/>.
- Li, Minqi (2021). China: Imperialism or Semi-Periphery. *Monthly Review*, 73(3), <https://monthlyreview.org/2021/07/01/china-imperialism-or-semi-periphery/>.
- Lin, Justin Yifu (2021). The US is trying to impede China’s rise. How will China achieve its second centenary goal? *China Voices*, 6, <https://dongshengnews.org/en/chinese-voices-no-06-en/>.
- \_\_\_\_\_ (2022). The Inside Story of China’s Belt and Road Initiative: Dialogue with Economist Justin Yifu Lin, 13 de abril, <https://www.brixsweden.org/the-inside-story-of-chinas-belt-and-road-initiative-dialogue-with-economist-justin-yifu-lin/>.
- Lin, Justin Yifu y Wang, Yan (2017). *Going Beyond Aid, Development, Cooperation for Structural Transformation*. Cambridge, Cambridge Press University.
- Lissovlik, Yaroslav (2019). Regionalism in the Global Governance: Exploring New Pathways. *Valdai Discussion Club Report*.
- Liu, Yang (2022). Is Vietnam, India or Mexico replacing China? *Beijing Channel*, 7 de noviembre, <https://beijingchannel.substack.com/p/is-vietnam-india-or-mexico-replacing>.

- Liu, Xiaofeng y Bennett, Mia M. (2022). The geopolitics of knowledge communities: Situating Chinese and foreign studies of the Green Belt and Road Initiative. *Geoforum*, 128: 168-180.
- Liu, Weidong y Dunford, Michael (2016). Inclusive globalization: unpacking China's Belt and Road Initiative. *Area Development and Policy*, 1(3): 323-340.
- Liu, Yang y Liu, Pinran (2023). Chinese experts express moderate outlook for Sino-U.S. ties as Blinken departs. *Beijing Channel*, 23 de junio, <https://beijingchannel.substack.com/p/chinese-experts-express-moderate>.
- Luo, Zhaohui (2023). GDI contributes to UN development goals. *China Daily*, 24 de abril, <https://www.chinadailyhk.com/epaper/pubs//chinadaily/2023/04/26/10.pdf>.
- MacLean, Elena V. (2021). Economic Coercion. En Jon C.V. Pevehouse y Leonard Seabrooke (eds.), *The Oxford Handbook of International Political Economy*, online edition <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198793519.013.2>.
- Malik, Ammar A. et al. (2021). *Banking on the Belt and Road: Insights from a new global dataset of 13,427 Chinese development projects*. Williamsburg, AidData and William & Mary.
- Mandelbaum, Henschel Gabriel (2023). Lula in China: The End of Brazil's Flirtation With the Quad Plus. *The Diplomat*, 18 de abril, <https://thediplomat.com/2023/04/lula-in-china-the-end-of-brazils-flirtation-with-the-quad-plus/>.
- MFA (2023a). US Hegemony and Its Perils, 20-02-2222, [https://www.mfa.gov.cn/eng/wjbxw/202302/t20230220\\_11027664.html](https://www.mfa.gov.cn/eng/wjbxw/202302/t20230220_11027664.html).
- \_\_\_\_\_ (2023b). The Global Security Initiative Concept Paper, 21-02-2023, [https://www.mfa.gov.cn/eng/wjbxw/202302/t20230221\\_11028348.html](https://www.mfa.gov.cn/eng/wjbxw/202302/t20230221_11028348.html).
- \_\_\_\_\_ (2023c). America's Coercive Diplomacy and its Harm, 18-05-2023, [https://www.mfa.gov.cn/eng/wjbxw/202305/t20230518\\_11079589.html](https://www.mfa.gov.cn/eng/wjbxw/202305/t20230518_11079589.html).
- Milliband, David (2023). The World Beyond Ukraine. The Survival of the West and the Demands of the Rest. *Foreign Policy*, 18 de abril, <https://www.foreignaffairs.com/ukraine/world-beyond-ukraine-russia-west>.
- Min, Zhang (2021). The Belt and Road Initiative: Implications for China's Foreign Aid. *China: An International Journal*, 19(4): 75-99.
- Ming, Zhu (2022). The Partnership for Global Infrastructure and Investment. An Alternative for China's Belt and Road Initiative? *China Quarterly of International Strategic Studies*, 8(2): 197-213.
- Mohseni-Cheraghloo, Amin (2022). Democratic challenges at Bretton Woods Institutions, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/econographics/inequality-at-the-top-democratic-challenges-at-bretton-woods-institutions/>.
- Morris, Scott, Rockafellow, Rowan y Rose, Sarah (2021a). Mapping China's Participation in Multilateral Development Institutions and Funds. *CGD Brief*, noviembre.

- \_\_\_\_\_ (2021b). Mapping China's Multilateralism: A Data Survey of China's Participation in Multilateral Development Institutions and Funds. *CGD Policy Paper*, 241.
- Muhr, Thomas (2020). Rethinking the politics of South-South cooperation. *Globalizations*, 20 (3): 347-364.
- Mulakala, Anthea (2022). China's Global Development Initiative: soft power play or serious commitment?, *DEVPOLICYBLOG*, 28 de octubre, <https://devpolicy.org/chinas-gdi-soft-power-play-or-serious-commitment-20221018/>.
- Nathan, Andrew J. y Zhang, Boshu (2022). "A Shared Future for Mankind": Rethoric and Reality in Chinese Foreign Policy under Xi Jinping. *Journal of Contemporary China*, 31(133): 57-71.
- NDB (2022). *Annual Report 2021. Expanding Our Reach and Impact*. Shanghai, New Development Bank.
- Nedopil, Christoph (2022). *China Belt and Road Initiative (BRI). Investment Report H1 2022*. Shanghai, Green Finance & Development Center, FISF Fudan University.
- \_\_\_\_\_ (2023). *Countries of the Belt and Road Initiative*. Shanghai, Green Finance & Development Center, FISF Fudan University, <https://greenfdc.org/countries-of-the-belt-and-road-initiative-bri/>.
- Nelson, Rebecca M. y Weiss, Martin A. (2022). The U.S. Dollar the World's Dominant Reserve Currency. *CRS In Focus*, septiembre.
- Nye Jr., Joseph (2019). The rise and fall of American hegemony from Wilson to Trump. *International Affairs*, 95(1): 63-80.
- \_\_\_\_\_ (2022). How not to deal with a rising China: a US perspective. *International Affairs*, 98(5): 1635-1651.
- Owen, John M. (2021). Two emerging international orders? China and the United States. *International Affairs*, 97(5): 1415-1431.
- Paulson, Henry M. (2023). America's China Policy Is Not Working. The Dangers of a Broad Decoupling. *Foreign Affairs*, 26 de enero, <https://www.foreignaffairs.com/china/americas-china-policy-not-working>.
- Po, Shiu Sin. (2023). "Tian-Xia". China's Concept fo International Order. En L. Wang (ed.), *China's Development and the Construction of the Community with a Shared Future of Mankind*. Singapur, Springer, 153-160.
- Pozsar, Zoltan (2023). En peligro los privilegios del dólar. *Financial Times*, 20 de enero de 2023, <https://www.lahaine.org/mundo.php/en-peligro-los-privilegios-del>.
- Prashad, Vijai (2023). ¿Quiénes componen la Tríada imperial?, *La Haine*, 3 de junio de 2023, <https://www.lahaine.org/mundo.php/iQuienes-componen-la-triada-imperial>.
- Queripel, John (2023). US House votes to annul China's developing country status. *China Daily*, 3 de abril, <https://www.chinadaily.com.cn/a/202304/03/WS642a334da-31057c47ebb8026.html>.

- Qínhuì, Huáng (2022). Understanding the Historical Achievements of China's Economic Development in the New Era. *China Voices*, 68, <https://dongshengnews.org/en/chinese-voices-no-68-en/>.
- Ray, Rebeca (2023). "Small is Beautiful". A New Era in China's Overseas Development Finance. *GCI Policy Brief*, 017.
- Roberts, Michael (2021). China y la "prosperidad común". *Sin Permiso*, 14 de septiembre, <https://www.sinpermiso.info/textos/china-y-la-prosperidad-comun>.
- \_\_\_\_ (2022). China: el tercer mandato de Xi Jinping. *Sin Permiso*, 22 de octubre, <https://sinpermiso.info/textos/china-el-tercer-mandato-de-xi-jinping>.
- Ronglin, Li (2016). *China Development Report on South-South Cooperation. China's Foreign Aid to Developing Countries*. Tianjin, China Intercontinental Press.
- Ross Smith, Nicholas (2023). The war in Ukraine shows that the US and the so-called West has lost any moral authority in the Global South. *Global Policy Opinion*, 8 de marzo, <https://www.globalpolicyjournal.com/blog/08/03/2023/war-ukraine-shows-us-and-so-called-west-has-lost-any-moral-authority-global-south>.
- Sachs, Jeffrey D. (2023a). The New Geopolitics. *Horizons. Journal of International Relations and Sustainable Development*, 22: 10-21.
- \_\_\_\_ (2023b). The New World Economy: What Ukraine needs to learn from Afghanistan. *The Taipei Times*, 17 de febrero, <https://www.taipetimes.com/News/editorials/archives/2023/02/17/2003794504>.
- Shaomin, Xu y Jiang, Li (2020) The Emergence and Fallacy of "China's Debt-Trap Diplomacy" Narrative. *China International Studies*, 3: 69-84.
- Schultz, Sebastián y Staiano, Francesca (2022). La construcción de una Comunidad de destino compartido para la humanidad: análisis multidimensional de un nuevo paradigma internacional. En Gabriel E. Merino, Lourdes Regueiro y Wagner T. Iglesias (coords.), *China y el nuevo mapa del poder mundial. Una perspectiva desde América Latina*. Buenos Aires, CLACSO, 87-109.
- Shixue, Jiang (2021). China's Contributions to the Building of a Community with a Shared Future for Mankind. *China Quarterly of International Strategic Studies*, 7(4): 349-381.
- Shoup, Laurence (2021). The Council on Foreign Relations, the Biden Team, and Key Policy Outcomes. *Monthly Review*, 73(1), <https://monthlyreview.org/2021/05/01/the-council-on-foreign-relations-the-biden-team-and-key-policy-outcomes/>.
- Shuai, Feng (2020). Cyclical Globalization and China's Strategic Options. *China Quarterly of International Strategic Studies*, 6(3): 355-370.
- Silvius, Ray (2021). China's Belt and Road Initiative as Nascent World Order Structure and Concept? Between Sino-Centering and Sino-Deflecting. *Journal of Contemporary China*, 30(128): 312-329.
- Singh, Ajit (2021). The myth of "debt-trap diplomacy" and realities of Chinese development finance. *Third World Quarterly*, 42(2): 239-253.

- Standard & Poor's (2021). Asian Infrastructure Investment Bank. *S&P Global Ratings*, diciembre.
- State Council Information Office (2021a). *China's International Development Cooperation in the New Era*, enero, <http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/44691/Document/1696698/1696698.htm>.
- \_\_\_\_\_ (2021b). *China: Democracy That Works*, diciembre, [http://english.scio.gov.cn/m/whitepapers/2021-12/04/content\\_77908921.htm](http://english.scio.gov.cn/m/whitepapers/2021-12/04/content_77908921.htm).
- \_\_\_\_\_ (2023). *China's Green Development in the New Era*. Beijingm Foreign Language Press.
- Statman, Sadie. Is China a Developing Nation? The US Congress Is Skeptical. *The Diplomat*, 22 de febrero, <https://thediplomat.com/2023/02/is-china-a-developing-nation-the-us-congress-is-skeptical/>.
- Stephen, Matthew D. (2020). China's New Multilateral Institutions: A Framework and Research Agenda. *International Studies Review*, 23(3): 807-834.
- Sullivan, Jake (2023). Remarks on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution, 27 de abril, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/04/27/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-renewing-american-economic-leadership-at-the-brookings-institution/>.
- Sutter, Karen M., Schwarzenberger, Andres B. y Sutherland, Michael D. (2022). China's "One Belt, One Road" Initiative: Economic Issues. *CRS In Focus*, diciembre.
- Taniguchi, Takuya (2020). Should We Forget about the Asia-Africa Growth Corridor? *IFRI Lettre du Centre Asia*, 87.
- The White House (2022). *National Security Strategy. October 2022*. Washington: The White House.
- Tovar, Juan (2022). La paradoja de la política exterior de Joe Biden. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 132: 195-219.
- Tran, Hung (2022). Dual circulation in China: A progress report, <https://www.atlantic-council.org/blogs/econographics/dual-circulation-in-china-a-progress-report/>.
- Tyszka-Drozdowski, Krzysztof (2023). The Neomercantilist Moment. *American Affairs*, 7(1), <https://americanaffairsjournal.org/2023/02/the-neomercantilist-moment/>.
- UNCTAD (2014). *Trade and Development Report, 2014. Global governance and policy space for development*. Ginebra, United Nations.
- US Department of Defense (2022). *2022 National Defense Strategy of the United States of America*. Washington, Department of Defense.
- Wade, Robert H. (2018). The Developmental State: Dead or Alive? *Development and Change*, 49(2): 518-546.
- \_\_\_\_\_ (2022). Conflict between Great Powers is back with a Vengeance: the New Cold War between the US and China plus Russia, *Global Policy*, julio, <https://www.globalpolicyjournal.com/sites/default/files/pdf/Wade%20-%20Conflict%20between%20great%20powers%20is%20back%20with%20a%20vengeance.pdf>.

- Wang, Yi (2022). Jointly Advancing the Global Development Initiative and Writing a New Chapter for Common Development. Keynote Address by State Councilor and Foreign Minister at the Ministerial Meeting of the Group of Friends of the Global Development Initiative, 21 de septiembre, [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/wjdt\\_665385/zyjh\\_665391/202209/t20220922\\_10769721.html](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/zyjh_665391/202209/t20220922_10769721.html).
- Wang, Dong y Cao, Dejun (2021). *Reglobalisation. When China Meets the World Again*. Londres y Nueva York, Routledge.
- Wang, Jue y Sampson, Michael (2022). China's Multi-Front Institutional Strategies in International Development Finance. *Chinese Journal of International Politics*, 15(4): 374-394.
- Weiyu, Zhang y Jianzheng, Shi (2022). The 20th National Congress of the CPC providing new opportunities for world development. *China Daily*, 28 de octubre, <http://www.chinadaily.com.cn/a/202210/28/WS635b7098a310fd2b29e7f162.html>.
- Williams, Brock R. (2021). Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP). *CRS In Focus*, agosto.
- World Bank Group (2021). A Changing Landscape: Trends in official financial flows and the aid architecture. Washington, WBG Development Finance.
- Xi, Jinping (2015). Working together to forge a new partnership of win-win cooperation and create a community of shared future for mankind. Statement at the General Debate of the 70th Session of the UN General Assembly, 28 de septiembre, [http://en.cidca.gov.cn/2015-09/29/c\\_260437.htm](http://en.cidca.gov.cn/2015-09/29/c_260437.htm).
- \_\_\_\_\_ (2017a). Jointly shoulder responsibility of our times, promote global growth. Keynote Speech at the Opening Session of the World Economic Forum Annual Meeting 2017, 17 de enero, [http://en.cidca.gov.cn/2017-01/17/c\\_260402.htm](http://en.cidca.gov.cn/2017-01/17/c_260402.htm).
- \_\_\_\_\_ (2017b). Work together to build a community of shared future for mankind. Speech at the United Nations Office at Geneva, 18 de enero, [http://en.cidca.gov.cn/2017-01/18/c\\_259511.htm](http://en.cidca.gov.cn/2017-01/18/c_259511.htm).
- \_\_\_\_\_ (2021). Bolstering Confidence and Jointly Overcoming Difficulties to Build a Better World. Xi's statement at the General Debate of the 76th Session of the United Nations General Assembly, 22 de septiembre, <http://www.chinadaily.com.cn/a/202109/22/WS614a8126a310cdd39bc6a935.html>.
- \_\_\_\_\_ (2022a). Rising to Challenges and Building a Bright Future Through Cooperation. Speech at 2022 Boao Forum for Asia, 21 de abril, <https://news.cgtn.com/news/2022-04-21/Full-text-Xi-Jinping-s-speech-at-2022-Boao-Forum-for-Asia-19ppial90Eo/index.html>.
- \_\_\_\_\_ (2022b). Forging High-quality Partnership for a New Era of Global Development. Speech at the High-level Dialogue on Global Development, 24 de junio, <https://news.cgtn.com/news/2022-06-24/Full-text-Xi-s-speech-at-High-level-Dialogue-on-Global-Development-1b8bps9xu36/index.html>.



- \_\_\_\_\_ (2022c). Hold High the Great Banner of Socialism with Chinese Characteristics and Strive in Unity to Build a Modern Socialist Country in All Respects. Report to the 20<sup>th</sup> Congress of the Communist Party of China, 16 de octubre, [https://brgg.fudan.edu.cn/en/articleinfo\\_972.html](https://brgg.fudan.edu.cn/en/articleinfo_972.html).
- \_\_\_\_\_ (2023). Forging Ahead to Open a New Chapter of China-Russia Friendship, Cooperation and Common Development. *Beijing Review*, 20 de marzo, [https://www.bjreview.com/China/202303/t20230320\\_800326092.html](https://www.bjreview.com/China/202303/t20230320_800326092.html).
- Xie, Fusheng, Kuang, Xiaolu y Li, Zhi (2022). Financialisation of developing and emerging economies and China's experience: how China resists financialisation. *Cambridge Journal of Economics*, 46(5): 1183-1204.
- Xinhua (2022a). Xiplomacy: China's vision of global governance for addressing common challenges, *China Daily*, 14 de noviembre, <https://www.chinadaily.com.cn/a/202211/14/WS63722bb2a310491754329a15.html>.
- \_\_\_\_\_ (2022b). Yearender: China's visions and actions to tackle global concerns via cooperation, development, 20 de diciembre, [http://www.china.org.cn/world/Off\\_the\\_Wire/2022-12/30/content\\_85034466.htm](http://www.china.org.cn/world/Off_the_Wire/2022-12/30/content_85034466.htm).
- \_\_\_\_\_ (2023). An overview of Xi's diplomacy in spring 2023. *Beijing Review*, 5 de abril, [https://www.bjreview.com/World/202305/t20230504\\_800330064.html](https://www.bjreview.com/World/202305/t20230504_800330064.html)
- Xu, Jiajun y Carey, Richard (2021). Exploring China's Impacts on Development Thinking and Policies. *IDS Bulletin*, 52(2): 53-68.
- Yawen, Cheng (2023). Building the New "Three Rings": Reconfiguring China's Foreign Relations in the Face of Decoupling. *Quarterly Journal of Chinese Thought*, 1(1): 40-54.
- Yazdani, Enayotollah (2020). The Shanghai Cooperation Organization. An Emerging Venue for China's New Diplomacy. *China Quarterly of International Strategic Studies*, 6(4): 451-475.
- Ye, Min (2022). The Dragon's gift: an empirical analysis of China foreign aid in the new century. *International Trade, Politics and Development*, 6(2): 73-86.
- Yuan, Jingdong, Su, Fei y Ouyang, Xuwan (2022). China's evolving approach to foreign aid. *SIPRI Policy Paper*, 62.
- Yuzhu, Wang (2020). New Regionalism Reshaping the Future of Globalization. *China Quarterly of International Strategic Studies*, 6(2): 249-265.
- Zhao, Tingyang (2019). *Redefining A Philosophy for World Governance*. Singapur, Foreign Language Teaching and Research Press y Palgrave Macmillan.
- Zhongqiu, Yao (2022). From 2008 to the Present: Changes in China and the World. *China Voices*, 54, <https://dongshengnews.org/en/chinese-voices-no-54-en/>.
- \_\_\_\_\_ (2023). Five Centuries of Global Transformation: A Chinese Perspective. *Quarterly Journal of Chinese Thought*, 1(1): 17-39.
- Zhou, Weifeng y Esteban, Mario (2018). Beyond Balancing: China's approach towards the Belt and Road Initiative. *Journal of Contemporary China*, 27(112): 487-501.





## II

### **LA NUEVA GLOBALIZACIÓN Y EL ASCENSO CHINA: UNA INTERPRETACIÓN A PARTIR DEL CONCEPTO DE FORMACIÓN ECONÓMICO-SOCIAL**

*Javier Vadell<sup>1</sup>*

“En todas las formaciones sociales hay una producción determinada que establece los límites y la importancia de todas las demás y cuyas relaciones determinan por tanto los límites y la importancia de todas las demás. Y la iluminación general que baña todos los colores y modifica sus tonalidades particulares, como un particular éter que determina el peso específico de todas las formas de existencia que en él se destacan”. (Marx)

#### INTRODUCCIÓN: “GLOBALIZACIONES” EN EL INTERREGNO DEL CAOS SISTÉMICO

El objetivo general de este capítulo es reconceptualizar el término globalización, centrándose especialmente en el concepto de formación económico-social elaborado por la tradición marxista para entender el ascenso de China contemporánea y su incipiente arquitectura de gobernanza global. Nuestro propósito es enriquecer el debate sobre la transformación actual de la economía política y la geopolítica mundiales, redefiniendo el concepto de globalización a partir de sus fundamentos materiales, institucionales e ideológicos.

En este capítulo definimos la globalización (o globalizaciones a lo largo de la historia) como un proceso contradictorio de interconectividad entre las formaciones económico-sociales en diferentes periodos históricos, que implican cambios sustanciales en la relación espacio-temporal. Por lo tanto, sostenemos que la embrionaria Globalización Instituida de China está surgiendo como una negación histórica de la globalización neoliberal que, a su vez, fue la negación de la globalización “incompleta” del sistema de Bretton Woods. En este sentido, la Globalización Instituida de China se manifiesta como una negación histórica de la negación y se convierte en una síntesis de un proceso histórico, en un contexto de transición de caos sistémicos.

Definir históricamente una época de otra es una tarea difícil para cualquier cientista social e historiador, pero identificar y determinar los momentos de transición entre una y

---

<sup>1</sup> Profesor asociado en el Departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais (PUC Minas), y profesor visitante en el Programa de Doctorado de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). E-mail: javier.vadell@gmail.com.

otra es quizá una operación aún más compleja. Las transformaciones actuales del sistema internacional son interpretadas de forma diferente por diversos autores y variadas perspectivas. El declive relativo de Estados Unidos, la crisis económica de 2008, el ascenso de China, la zaga del Brexit, la pandemia del Covid-19 y el conflicto de Rusia con Ucrania son acontecimientos que permiten vislumbrar un cambio de época que algunos definen como “entropía” (Schweller, 2014; Streeck, 2016); como un interregno (Babic, 2020; Sanahuja, 2022; Stahl, 2019); o un “caos sistémico”, término más sistemático incorporado a la teoría de los ciclos de Arrighi (Arrighi, 1996; Arrighi & Silver, 2001). En términos gramscianos, los términos: caos sistémico e interregno se adaptan muy bien al momento actual, es decir, en los periodos en los que lo viejo está muriendo y lo nuevo no puede nacer. El interregno, en palabras de Gramsci, sucede:

Si la clase dominante ha perdido su consenso, es decir, ya no es “dominante” sino sólo “dominada”, ejerciendo únicamente la fuerza coercitiva, esto significa precisamente que las grandes masas se han desprendido de sus ideologías tradicionales y ya no creen en lo que creían, no creían antes, etc. La crisis consiste precisamente en que lo viejo está muriendo y lo nuevo no puede nacer; en este interregno aparecen una gran variedad de síntomas mórbidos (Gramsci, 2003: 276).

De esta manera, en el “caos sistémico”, como transición entre dos ciclos hegemónicos, el “juego de la competencia interestatal e interempresarial y la escalada de los conflictos sociales facilitan la emergencia intersticial de nuevas configuraciones de poder” (Arrighi & Silver, 2001: 41-42). En otras palabras, los síntomas mórbidos se detectan en las viejas estructuras y es a través de los intersticios de este cuerpo que comienzan a emerger nuevas configuraciones de poder.

Por su parte, el caos sistémico, en palabras de Arrighi y Silver, se trata de: “una situación de desorganización sistémica aguda y aparentemente irremediable. Cuando la competencia y el conflicto se intensifican más allá de la capacidad reguladora de las estructuras existentes, surgen en los intersticios nuevas estructuras que desestabilizan aún más la configuración dominante del poder” (Arrighi & Silver, 2001: 42). Asimismo, esta perturbación tiende a reforzarse, amenazando con provocar un colapso total de la organización del sistema económico y de poder mundial.

El caos sistémico se presenta como un típico periodo de transición (interregno) entre ciclos históricos hegemónicos con fases productivas y fases de financierización que se han repetido en la historia como un fenómeno recurrente. Un periodo que se caracteriza por ser una crisis orgánica y no coyuntural (Stahl, 2019). Si es coyuntural es más difícil identificar el momento como un interregno. Por lo tanto, crisis orgánica, interregno y caos sistémico son tres aspectos estructurales del cambio sistémico y el papel de los agentes se reduce a la variable intersticial, ya se trate de formaciones económico-sociales, Estados nacionales, sectores y segmentos de clase.

Por otro lado, el aspecto de la interpretación cíclica de Arrighi es cuestionado por Samir Amin cuando afirma que: “queda por ver si la recurrencia es de hecho una regularidad cíclica. De ser así, esta interpretación borraría las especificidades de la financiarización de la globalización contemporánea en relación con las diferentes fases de desarrollo” (Amin, 2006: 142-143).

El periodo de caos sistémico adquiere toda su complejidad cuando Amin subraya que las transiciones son por naturaleza muy variables, “debido a que no conocemos leyes generales de las transiciones, sino leyes generales propias de un modo que define una etapa estabilizada. La transición se analiza siempre *a posteriori* en coyunturas concretas propias del modo en proceso de superación y su interacción con fuerzas externas” (Amin, 1989: 166).

Nuestro propósito, por lo tanto, no es intentar crear leyes específicas del interregno del caos sistémico, sino explorar sus intersticios desde donde se pueden describir y analizar contradictorios movimientos del proceso embrionario de la Globalización Instituida de China. Basándose en el método dialéctico, el capítulo se divide en cinco secciones, además de la introducción y las consideraciones finales. Las secciones segunda y tercera se centran en los aspectos teóricos y metodológicos. La cuarta sección es una interpretación de las “globalizaciones” desde nuestro enfoque de la teoría crítica. Las secciones quinta y sexta se dedican al análisis de la globalización neoliberal y del “contramovimiento” que representa la Globalización Instituida de China. Por último, en la séptima sección, destacamos los principales pilares materiales, institucionales e ideológicos de la Globalización Instituida de China.

## 1. ASPECTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS: FORMACIONES ECONÓMICO-SOCIALES Y DIALÉCTICA DE LA ECONOMÍA POLÍTICA GLOBAL

Este estudio propone una interpretación poco ortodoxa de las relaciones internacionales que pretende ir más allá del clásico “estatocentrismo” y ofrece un aporte al debate desde una perspectiva crítica. Para ello, no intentamos descuidar el papel del Estado-nación moderno, sino resignificarlo. Si consideramos la globalización (o las “globalizaciones” a lo largo de la historia) como procesos de interacción entre formaciones sociales, es necesario dar centralidad a la categoría de formación económico y social de Karl Marx. Desde una mirada crítica, este concepto representa la máxima complejidad de la totalidad en su forma social más acabada. Para ello, en este apartado, la formación económico-social será el centro de atención conceptual y metodológica con el objetivo de interpretar los movimientos de las placas tectónicas geopolíticas y geoeconómicas que está generando la (re)emergencia de la República Popular China, especialmente con vistas a su proyección de poder.

Para nuestro propósito, la recuperación del concepto de formación económico-social es fundamental porque nos permite comprender la complejidad de las transformaciones globales desde una visión holística en sus aspectos políticos, económicos, culturales y civilizatorios. En este sentido, es crucial delimitar nuestro escenario heurístico partiendo de dos premisas: 1) el aporte de Emilio Sereni y Cesare Luporini (Luporini & Sereni, 1973; Sereni, 2013) en el contexto del debate de la década de 1970 y; 2) la contribución de Samir Amin (1976) y Milton Santos (1996). Estos autores fueron intelectuales destacados, también, por plantear la idea de totalidad histórica, muy cercana a marxistas como Lenin, Mao Zedong, Althusser e Ignacio Rangel (Jabbour, Dantas, & Espíndola, 2021).

La teoría crítica de las relaciones internacionales, la economía política global y el análisis geopolítico podrían enriquecerse con la categoría de formación económico-social (Marx, 1859) que Lenin definió de manera ejemplar como:

El análisis de las relaciones sociales materiales (es decir, de las que se establecen sin pasar por la conciencia de los hombres: al intercambiar productos, los hombres establecen relaciones de producción, incluso sin tener conciencia de que existe en ello una relación social de producción) permitió en el acto observar la repetición y la regularidad y sintetizar los regímenes de los distintos países en un solo concepto fundamental de formación social. Esta síntesis es la única que hizo posible pasar de la descripción de los fenómenos sociales (y de su valoración desde el punto de vista del ideal) a su análisis estrictamente científico, que destaca, pongamos por caso, lo que diferencia a un país capitalista de otro y estudia lo que tienen de común todos ellos (Lenin, 1973: 14).

La contribución de Emilio Sereni es fundamental para definir la categoría de formación económico-social como una “noción que se sitúa inequívocamente en el plano de la historia, que es (...) el de la totalidad y unidad de todas las esferas (estructurales, superestructurales y otras) de la vida social en la continuidad y, al mismo tiempo, en la discontinuidad de su desarrollo histórico” (Sereni, 2013, p. 316). Por lo tanto, adoptar el concepto de formación económico-social es solo la punta del iceberg que nos permite observar la totalidad y sus partes, percibiendo la unidad de los opuestos y sus contradicciones en el desarrollo histórico.

En un artículo reciente, Tony Burns rescata el concepto de formación económico-social, destacando la obra de Karl Marx, los *Grundrisse*, donde “la idea de que una determinada formación social (*Gesellschaftsformen*), o una determinada sociedad (*Gesellschaft*), por ejemplo, Inglaterra en el siglo XVI probablemente tendría un sistema económico compuesto por más de un modo de producción (MP). En Marx, una formación económico-social se constituye como un concepto de totalidad histórica que combina diferentes modos de producción en constante “disputa”. Burns define una formación económico-social como una “combinación modal” (Burns, 2022, p. 2), una expresión de esta totalidad en

la que coexisten “unidades de opuestos”. El rescate del concepto de formación económico social por Burns se produce en el contexto de un debate en torno a la polémica de la transición del modo de producción feudal al modo de producción capitalista. Sin embargo, nuestro enfoque pretende detenerse en el concepto de formación económico-social con el objetivo de comprender a China contemporánea, sus transformaciones y su proyección de poder. En este sentido, cabe destacar la agenda de investigación de Gabriele, Schettino y Jabbour (Gabriele & Jabbour, 2022; Gabriele & Schettino, 2012), que ha sido un excelente punto de partida para comprender la complejidad de la Formación Económico-Social de China.

Así pues, los conceptos de formación económico-social y de modo de producción dan lugar a numerosos malentendidos teóricos y metodológicos. Consideramos que Samir Amin explica de manera didáctica ambos conceptos en una obra de los años setenta, impregnada del espíritu crítico de Marx. Para el autor egipcio, la formación económico-social es una categoría menos abstracta que el modo de producción. En consecuencia, una formación económico-social, es decir, un Estado nacional entendido como sociedad histórica –o complejos de sociedades políticas y civiles en el sentido gramsciano– combinan modos de producción y organizan “las relaciones entre la sociedad local y otras sociedades” (Amin, 1976: 64). De esta manera “las formaciones sociales son estructuras concretas y organizadas caracterizadas por un modo de producción dominante y por la articulación en torno a él de un conjunto complejo de modos de producción subordinados” (Amin, 1976: 64). En otros términos, podemos definir una formación económico-social como un complejo histórico de combinaciones multimodales.

De este modo, el concepto de formación económico-social, que durante mucho tiempo estuvo borrado del debate académico en las ciencias sociales, representa una de las totalidades más consistentes para comprender la complejidad de las relaciones sociales en general: internacionales, intersociales e intercivilizatorias. Siguiendo este rumbo, Gabriele y Jabbour rescataron el concepto de formación económico-social para aprehender las particularidades del socialismo chino y sus vínculos entre el modo de producción capitalista y las embrionarias formas sociales emergentes del país asiático (Gabriele & Jabbour, 2022: 179).

Un complejo histórico de combinación multimodal es el término que utilizamos y se asemeja a la categorización de Gabriele y Jabbour de “coexistencia multilateral de diferentes modos de producción en un contexto global en el que un modo de producción específico tiende a permanecer dominante durante un largo periodo” (Gabriele & Jabbour, 2022: 32). Por lo tanto, la formación económico-social se refiere a un complejo económico multimodal de interdependencia entre grandes bloques evolutivos dotados de libertades relativas que pueden permitir, en circunstancias históricas específicas, el desarrollo de estructuras socioeconómicas en el espacio y en el tiempo.

A partir del pensamiento inspirado en Marx, se han escrito ríos de tinta para analizar el concepto de modo de producción. Sin embargo, para nuestro propósito, conviene dejar clara la diferencia entre una formación económico-social y el modo de producción. Así pues, el modo de producción es un concepto abstracto y no implica una sucesión, periodicidad o etapas en la historia de las civilizaciones, desde las primeras formaciones sociales hasta la formación económico-social capitalista. En otras palabras, es un concepto abstracto que se extiende desde las primeras formaciones diferenciadas hasta el capitalismo (Amin, 1976: p. 13).

La conexión hermenéutica entre el vínculo de formación económico-social y el modo de producción nos lleva a la discusión de Gabriele y Jabbour, quienes señalan que el concepto marxista de modo de producción “se refiere a una forma específica de interacción entre las fuerzas productivas y las relaciones de producción que caracterizan y conforman la base material y la reproducción de la civilización humana durante largos periodos de tiempo” (Gabriele & Jabbour, 2022: 47).

Hay que reconocer que la categoría modo de producción se menciona en la obra de Marx, y concretamente en *El Capital*, en relación con la propiedad privada, las mercancías, la propiedad pública, la división del trabajo en la producción de manufacturas, la producción de plusvalía, etc. Sin embargo, lo relevante aquí es el carácter abstracto del concepto. Así, el modo de producción se considera a un nivel muy alto de abstracción, “como un sistema, donde se entiende como un conjunto de reglas y leyes internamente consistentes de autoconservación y movimiento” (Gabriele & Jabbour, 2022: 50).

Los conceptos de modo de producción y formación económico-social están intrínsecamente interrelacionados y nos ayudan a comprender el fenómeno de la globalización contemporánea, superando los enfoques culturalistas y esencialistas que infieren que las transformaciones globales son el resultado de la interacción entre civilizaciones (Huntington, 1997). A diferencia de esta visión, partimos de la premisa de que las sociedades, Estados-nación o unidades políticas a lo largo de la historia son formaciones económico-sociales que combinan modos de producción y organizan las relaciones entre una sociedad específica y otras sociedades, en una totalidad compleja que comprende: la economía, las relaciones políticas y diplomáticas, junto con las interacciones sociales y culturales entre los pueblos.

En otras palabras, no es la cuestión civilizatoria la que “domina” la relación y convivencia entre grandes unidades políticas, sino las formaciones económico-sociales interactuando en un sistema multicéntrico. El concepto de formación económico-social es también una gran herramienta crítica para superar la fragmentación cognitiva de las versiones “culturalistas” que se han difundido en las relaciones internacionales desde la obra popular de Huntington (1996) que estimuló un debate interesante, especialmente entre algunos historiadores (Kumar, 2014). Por lo tanto, es la compleja interacción entre las formaciones económico-sociales a lo largo de la historia la que nos permite tener una visión integral del actual proceso de globalización y sus mutaciones.



## 2. GLOBALIZACIÓN Y GLOBALIDAD: PROCESO Y CONDICIÓN

El término globalización es uno de los más controvertidos, ambiguos y omnipresentes en el discurso político contemporáneo. Las relaciones internacionales y la economía política global abordaron el debate sobre la globalización de forma más sistemática solo a finales de la década de 1990, en un momento crucial del proceso de expansión del capitalismo. Partiendo de este esfuerzo interpretativo, nuestro artículo hace hincapié en los componentes “espacio” y “tiempo” como variables esenciales para definir la globalización.

Nuestra hipótesis principal es que la globalización impulsada por China (y apoyada por la narrativa oficial) representa un desafío directo a la globalización neoliberal liderada por Estados Unidos que, en parte, ocultó el poder de los Estados-nación (Arrighi, Silver, & Ahmad, 1999) en la actual disputa por el poder mundial. China presenta su versión de la globalización con una propuesta basada en la cooperación, los beneficios mutuos y las inversiones en infraestructuras para promover la interconectividad comercial, digital y cultural.

En este proceso, la Iniciativa de la Franja y la Ruta se presenta como el componente más ambicioso, pero no el único, de la globalización con características chinas. Como una grandiosa propuesta intercivilizacional, la Iniciativa de la Franja y la Ruta pretende recuperar el espíritu de las rutas de la seda que marcaron una época en la llamada primera globalización euroasiática (Brakman, Frankopan, Garretsen, & Van Marrewijk, 2019; Frank, 1998; Noonan, 2017) y que, desde 2013, se ha ido constituyendo como el esqueleto y la plataforma infraestructural de un nuevo tipo de globalización.

Esta manifestación de la expansión y proyección de poder de China constituye, por lo tanto, una globalización embrionaria que está reconfigurando la geografía económica y el “ajuste espacial” (*spacial fix*) (Harvey, 2001) por medio de masivas inversiones en infraestructura que no tienen precedente.

Llamamos a esta globalización, en su fase embrionaria, de Globalización Instituida de China, que está orgánicamente relacionada con la aparición de una formación económico-social de rasgos novedosos, la formación económico-social de la sociedad china (Gabriele & Jabbour, 2022) y su proyección de poder en el mundo contemporáneo, promoviendo un proceso particular de interconectividad e interdependencia entre diferentes formaciones económico-sociales en este momento histórico.

Todo proceso de globalización en el transcurso de la historia tiene su contracara: la geopolítica. Ésta desarrolla, en el proceso globalizante, una dinámica espacial específica de movimientos expansivos y de retraimientos. Precisamente, la globalización neoliberal, apoyada en la ideología de los mercados libres globales y el fin de la historia (Fukuyama, 1989), fue sustentada y expandida bajo la hegemonía de los Estados Unidos, con sus contradicciones inherentes: la expansión de las finanzas globales a costa de la industria (Hudson, 2021), el poder monopólico del dólar en el sistema

capitalista mundial y la política expansiva de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en la postguerra fría. Por otra parte, la Globalización Instituida de China también expresa una proyección específica del poder económico y político que ha dado lugar a interesantes debates académicos (Dunford & Liu, 2019; W. Liu, 2021; W. Liu, Dunford, & Gao, 2018; Y. Liu, Wang, & An, 2020). De esta manera, para desentrañar estos puntos, es necesario profundizar el análisis a partir del concepto de globalización, desde los enfoques tradicionales de las relaciones internacionales y la economía política internacional hasta los autores críticos que sustentan teóricamente nuestro abordaje.

### 3. ¿CUÁL GLOBALIZACIÓN? UNA INTERPRETACIÓN CRÍTICA

Dos trabajos importantes se destacaron en el análisis más sistemático del concepto polisémico de globalización en el mundo académico. David Held y Anthony McGrew (2000) y Luke Martell (2010) mostraron cómo la metamorfosis del significado de la globalización implica, intrínsecamente, un reto intelectual para los analistas internacionales (Held, McGrew, Goldblatt, & Perraton, 1999: 1). Para ser más precisos, la globalización, según esta línea de pensamiento, significa una “ampliación, profundización y aceleración de la interconectividad del mundo en todos los aspectos de la vida social contemporánea, desde el cultural, el criminal y el financiero hasta el espiritual” (Held *et al.*, 1999: 2). Además, la contribución de Steger ayuda en un aspecto metodológico relevante para la comprensión del fenómeno. Este autor diferencia el término globalización, como proceso, de la globalidad, como su condición (Steger, 2013: 30).

Held, McGrew, Goldblatt y Perraton identificaron tres grandes tendencias que, en la historia reciente, están estrechamente vinculadas a un primer momento después de la Guerra Fría, en el que la visión determinista (optimista o pesimista) de la consolidación de un mundo liberal –un orden liberal internacional– se tornó hegemónico (Babic, 2020). En otras palabras, la primacía de los mercados mundiales en un entorno de interacción entre democracias liberales bajo la hegemonía estadounidense convergería hacia un sistema unipolar. Esta afirmación abarca los tres aspectos destacados por Babic (2020): a) la economía política global; b) la esfera de los Estados nacionales; y c) la dimensión social.

Esta etapa, como retrato utópico del neoliberalismo hegemónico, fue calificada por Fukuyama como el “fin de la historia” (Fukuyama, 1989). En este momento histórico se fortalecieron los argumentos de los llamados “hiperglobalistas”, que entienden el proceso de globalización y la condición de globalidad como irreversibles y sin precedentes, haciendo del poder de los Estados como algo “antinatural” (Ohmae, 1995).

No obstante, la distancia histórica ayuda a entender mejor de qué manera la globalización neoliberal ocultó el poder de los Estados-nación (Arrighi *et al.*, 1999) enfatizando la narrativa económica de los mercados globales y la inevitable “desnacionalización de las economías por medio del establecimiento de redes transnacionales de producción, comercio y finanzas” (Held *et al.*, 1999: 2). Debemos observar que no sólo los autores liberales se encuadran en esta perspectiva. Por ejemplo, el libro de Susan Strange, *The Retreat of the State* (Strange, 1996), argumenta en este sentido, así como otros autores críticos, especialmente en la década de 1990.

Un segundo grupo de analistas, llamado “escépticos” de la globalización, surgió a raíz de las sucesivas crisis de la globalización neoliberal en la segunda mitad de la década de 1990. Este grupo de académicos no reconoce a la globalización como un hecho sin precedentes en la historia. Aplicando un enfoque histórico y una metodología inductiva, estos autores rechazan la idea de que el proceso de globalización implicaba una erosión o pérdida de poder de los Estados nacionales (Hirst & Thompson, 1996). En otras palabras, se reconoce el papel de la geopolítica como la otra cara del proceso de globalización neoliberal bajo la hegemonía estadounidense.

Como señala Radhica Desai, los escépticos de la globalización “tienen hechos, argumentos y estadísticas meticulosamente organizados para mostrar que todas las declaraciones sobre la globalización en el crecimiento, el comercio, la inversión, las finanzas, la migración, la tecnología, la desigualdad o la pobreza y especialmente la irrelevancia del Estado eran cuestionables” (Desai, 2016: 8). Ellos han estimulado el debate sobre la globalización y han ayudado a consolidar a algunos representantes globalistas “en las ambigüedades” del “transformacionalismo”.

Por su parte, los “transformacionalistas” conciben la globalización como una “poderosa fuerza transformadora responsable de la intensa agitación de las sociedades, las economías y las instituciones de gobierno en el orden mundial” (Held *et al.*, 1999: 7). Los transformacionalistas tratan de alcanzar una síntesis entre la primera interpretación y la segunda. Cuando la cuestión de la globalización estaba en el punto álgido del debate en Occidente, Scholte retomó la discusión de los transformacionalistas y subrayó la diferencia entre globalización y globalidad.

La globalidad, entonces, es entendida no sólo como una “condición”, como Steger destaca (2013), sino también como la espacialidad que “describe un lugar, un dominio, (...) la globalidad identifica al planeta –el mundo como una totalidad– como un lugar de relaciones sociales” (Scholte, 2005b: 3). Para Scholte, la globalidad es una condición que indica que las relaciones sociales tienen lugar en un ámbito que no es solo nacional o regional, sino que desborda los espacios territoriales, trascendiendo las fronteras. Así, la globalización se refiere a un proceso creciente de interconectividad “transplanetaria” que afecta a todas las esferas de la vida, “en términos de alteración de la espacialidad social, transformación del Estado nación y del capitalismo” (Scholte, 2005a).

#### 4. LA GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL COMO UNA NEGACIÓN DE LOS “TRES MUNDOS” DE POSTGUERRA

Desde la crisis económica de 2008, la globalización neoliberal se encuentra en una encrucijada política y económica (W. Liu & Dunford, 2016; Sheppard, 2016). La literatura crítica de la economía política global reconoce que los ciclos de expansión del capitalismo pueden caracterizarse como procesos de globalización, es decir, una mayor interdependencia de las formaciones económico-sociales y los actores no estatales como producto de una expansión acelerada y una intensificación de la acumulación capitalista.

En este sentido, el pensamiento dialéctico de Karl Polanyi (2007) y su tesis sobre el “doble movimiento” como respuesta y resistencia a los mercados globales autorregulados es de crucial relevancia para comprender la globalización neoliberal y el contramovimiento a escala global, regional e incluso local. En otros términos, el movimiento es una expansión e intensificación de las relaciones capitalistas reforzadas por la ideología del “libre mercado”. La expansión se refiere a la ampliación espacial de las relaciones capitalistas, incorporando regiones al circuito del capital y la intensificación significa una profundización de las relaciones mercantiles (mercantilización) en las esferas de la vida humana. (Overbeek, 2016: 61). La contribución de Polanyi se basa en una crítica metodológica a la “linealidad” del pensamiento liberal

Es así como la historia social del siglo XIX fue el resultado de un doble movimiento: la extensión del sistema del mercado, en lo que se refiere a las mercancías auténticas, estuvo acompañada de una reducción en lo que respecta a las mercancías ficticias. Por una parte, los mercados se extendieron por toda la superficie del planeta y la cantidad de bienes aumentó en proporciones increíbles, pero por otra, toda una red de medidas y de políticas hicieron surgir poderosas instituciones destinadas a detener la acción del mercado en lo que concierne al trabajo, a la tierra y al dinero. A la vez que la organización de mercados mundiales de mercancías, de capitales y de divisas, bajo la égida del patrón-oro, impulsaba de un modo sin precedentes el mecanismo de los mercados, nació un movimiento subterráneo para resistir a los perniciosos efectos de una economía sometida al mercado. La sociedad se protegía de los peligros inherentes a un sistema de mercado autorregulador: tal fue la característica global de la historia de esta época. (Polanyi, 2007: 135)

Karl Polanyi ofrece así un magistral escenario de la evolución de lo que él llama la utopía liberal (Polanyi, 2007: 26), desde finales del siglo XIX hasta la catástrofe de los años treinta del siglo XX, “vinculando las dimensiones nacionales del funcionamiento destructivo de los mercados de trabajo, tierra y dinero a su dimensión global” (Amin, 2006: 130). Por lo tanto, cabe señalar que el proceso de contramovimiento no se produce de forma lineal y sin contradicciones.

La globalización neoliberal impulsada por Estados Unidos en la década de 1970 se constituye como una negación del acuerdo de posguerra basado en el liberalismo instituido [*embedded*] (Ruggie, 1982). El sistema de Breton Woods tenía una ambición global, pero coexistió en un mundo tripartito y desigual, como bien ha señalado Samir Amin. El periodo de crecimiento y consolidación del liberalismo instituido en Occidente formó parte de uno de los “tres mundos” de la posguerra, coexistiendo con el “mundo” soviético y su esfera de influencia y el llamado tercer mundo (ahora el Sur Global). Este último puede retratarse con el proyecto “Bandung” de los países descolonizados de Asia y África que, junto con América Latina y el Caribe, lidiaron contradictoriamente con la fase 1945-1968 de crecimiento capitalista (Amin, 1996: 249).

El fin de la convertibilidad oro-dólar en 1971 abrió un periodo de preparación para los grandes cambios políticos que se avecinaban con los gobiernos de Ronald Reagan (Estados Unidos) y Margaret Thatcher (Reino Unido), catalizando el posterior proceso de financierización que consolidaría el sistema dólar/Wall Street (Gowan, 1999). Por lo tanto, la globalización neoliberal se constituyó a partir de la hegemonía de Estados Unidos y asumió su globalidad rompiendo con los dos principales obstáculos que tenía la expansión capitalista.

El primero fue la destrucción de las bases del proyecto del “Nuevo Orden Económico Internacional” propuesto por los países del tercer mundo entre 1975 y 1982. El aumento unilateral de los tipos de interés por parte de Estados Unidos en los años 80 y la posterior crisis de la deuda externa de los países en desarrollo –tras la moratoria de México en 1982– destruyeron las bases del proyecto de Bandung y reforzaron el control del capital internacional (banca privada) en las economías de los países periféricos endeudados, por intermedio del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. El segundo momento fue el colapso de la Unión Soviética (1985-1991), que consolidó la condición histórica de globalidad a la globalización neoliberal. Siguiendo nuestro razonamiento una cuestión salta a la vista: ¿cuáles son las particularidades, pues, de la geopolítica de la globalización neoliberal? Como hemos destacado, ella se constituye como una negación del acuerdo de posguerra para consolidar el poder de Estados Unidos y su formación económico-social capitalista en un “momento unipolar”, situación que facilitó enormemente las acciones unilaterales de Estados Unidos, valiéndose o no de las instituciones multilaterales existentes.

Conjuntamente, debemos centrarnos en el adjetivo neoliberal y en la idea de territorialidad y “supraterritorialidad” (Scholte, 2005b). El neoliberalismo puede ser entendido a partir de varios componentes. En primer lugar, constituye “una manifestación histórica específica de la economía capitalista (Cahill, 2014: X). También implica un proceso acelerado de expansión e intensificación de las relaciones capitalistas basado en tres pilares: la privatización de los activos públicos, la liberalización financiera y comercial y la re-regulación (desregulación) de las economías nacionales. En segundo lugar, es un proyecto de

clase (Cahill, 2014; Harvey, 2005; Moghadam, 2021), dirigido por sectores de una clase corporativa financiera (una especie de *Haute Finance* empoderada). En términos dialécticos, la globalización neoliberal se constituye como la negación/superación de los “tres mundos de posguerra”.

El “movimiento” neoliberal tuvo sus inicios a finales de los años 1970 con la desregulación financiera iniciada en Estados Unidos y la desintegración del sistema de Bretton Woods, que reforzó aún más el papel del dólar en el sistema monetario internacional y allanó el camino para una “expansión financiera sistémica” (Arrighi *et al.*, 1999). La promoción de las bondades del mercado autorregulado y el protagonismo del segmento empresarial financiero fueron cruciales. De hecho, sostenemos que, en la actualidad, la “nueva” alta finanza desempeña un papel sin precedentes como principal vínculo entre la organización política y económica de globalización neoliberal.

Desde la década de 1980, este movimiento neoliberal ha producido un cambio desigual en el equilibrio de poder entre las clases sociales (trabajadores/empresarios) de los países desarrollados y los países en desarrollo de la periferia, promoviendo gran desigualdad dentro de las sociedades. La restauración del poder de la élite empresarial, disciplinando a las clases trabajadoras dentro de los Estados nacionales con atractivos programas de modernización, libertades individuales, etc., y un programa de liberalización financiera estimulado por los gobiernos de Reagan y Thatcher fueron los catalizadores de procesos cada vez más dinámicos de movilidad geográfica del capital en su forma productiva (especialmente con las industrias que se establecieron en Asia en general y en China en particular) y financiera, centralizada en el centro financiero de Wall Street y en una red de paraísos fiscales (Vigueras, 2005) en todo el mundo bajo el control de los países desarrollados.

Al igual que las peculiares características de la red transnacional de las *Haute Finance* de finales del siglo XIX y principios del XX, la globalización neoliberal contemporánea promueve este proceso expansivo con algunos rasgos innovadores específicos, acelerados por los avances tecnológicos en las comunicaciones y el transporte.

Como ya se ha señalado, todo proceso de globalización a lo largo de la historia tiene una expresión geopolítica y una proyección de poder territorial. En el apogeo de la globalización neoliberal en la década de 1990, las manifestaciones geopolíticas de este proceso de expansión del poder tuvieron al desarrollo militar y financiero de los Estados Unidos y de las formaciones económico-sociales occidentales materializado en la expansión de la OTAN vía intervenciones militares en diversas regiones del mundo y, especialmente después de 2001, en Asia y África (Lambert, 2022). La expansión financiera y empresarial se ha producido a nivel supraterritorial, como destacan varios analistas de relaciones internacionales.

La característica de “supraterritorialidad” de la globalización neoliberal permite entender el proceso de trascender la geografía territorial (Scholte, 2005a), pero no su disolución. Por el contrario, la supraterritorialidad complementa y refuerza la dinámica de expansión geográfica capitalista.

De este modo, la supraterritorialidad significa trascender la geografía mediante: 1) la “simultaneidad transmundial” (Oke, 2009: 320) donde los fenómenos sociales se extienden por todo el mundo al mismo tiempo y en el mismo marco de referencia; y 2) la “instantaneidad, donde ciertos fenómenos se desplazan entre cualquier punto del planeta en poco tiempo” (Scholte, 2005b: 5), En otros términos, donde la compresión del espacio anula el tiempo, como predijo Marx en el curso de la evolución del capitalismo.

Ejemplos de este proceso son las comunicaciones por Internet, los patrones de consumo y las actitudes, en los que los productos son coordinados por grandes empresas transnacionales monopolistas u oligopolistas con estrategias globales. El sector financiero es el sector de la economía que más refleja esta supraterritorialidad. Es el sector más ficticio, instantáneo y simultáneo del proceso de expansión capitalista, relativamente desvinculado del espacio territorial (Scholte, 2005b: 5).

Sin embargo, este aspecto por sí solo no explica la globalización neoliberal, sino más bien una cara de su contradicción básica. Mientras la producción se trasladaba a Asia y las finanzas se globalizaban, entrando en una fase de supraterritorialización, la esfera de la política, la sociedad y el trabajo seguían administrándose y disciplinándose dentro de las fronteras de los Estados-nación.

## 5. LA CRISIS DE LA GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL Y EL CONTRAMOVIMIENTO CHINO EN EL INTERREGNO GLOBAL

La globalización incompleta de Bretton Woods y la globalización neoliberal reflejaron diferentes fases de la hegemonía estadounidense y sus contradicciones: el proceso de expansión de las finanzas globales, el crecimiento de las grandes corporaciones transnacionales, los cambios geográficos en la organización de la producción y el monopolio del dólar en el sistema capitalista global.

La crisis de la globalización neoliberal abre una fase de interregno de caos sistémico y un aspecto de ella, es lo que Merino, Bilmes y Barrenengoa denominan como “Guerra Mundial Híbrida y Fragmentada”, como una tendencia a la agudización de las contradicciones políticas estratégicas de carácter estructural en la disputa por la reconfiguración del poder mundial (Merino, Bilmes, & Barrenengoa, 2022). En este contexto, “observamos una expansión de los enfrentamientos entre diferentes fuerzas político-sociales, fracciones y clases sociales y disputas interestatales” (Merino *et al.*, 2022). Éste es el escenario contemporáneo de la transición en la crisis de la globalización neoliberal, en cuyos intereses emerge su negación, la Globalización Instituida de China.

Como hemos señalado, la globalización es un proceso contradictorio de interconectividad entre formaciones económico-sociales con cambios sustanciales en la relación espacio-tiempo, y el embrión de la Globalización Instituida de China emerge como ne-



gación histórica de la globalización neoliberal –que se constituyó como la negación de la globalización “incompleta” del sistema de Bretton Woods. Así pues, la Globalización Instituida de China se presenta como la negación de la negación y se convierte en una síntesis de un proceso histórico determinado.

Argumentamos también que las fracturas orgánicas de la globalización neoliberal dan sentido a la emergencia embrionaria de algo nuevo. La reproducción del capitalismo es incapaz de superar los obstáculos de las contradicciones “supraterritoriales” de la actual globalización neoliberal. Como destacan Giovanni Arrighi y David Harvey, entre otros autores críticos, la globalización neoliberal no puede desconectarse de las crisis cíclicas del capitalismo como elemento inherente a su reproducción. La fase contemporánea de financierización ocurre en un mundo donde el capital se mueve con mayor velocidad y donde las distancias geográficas se comprimen, generando acomodaciones y una nueva interdependencia entre las formaciones económico-sociales.

Los representantes de las teorías del sistema mundial coinciden en que las fases de financierización son periodos de declive hegemónico y que las expansiones financieras actuales –que tienen como característica la supraterritorialidad (instantaneidad + simultaneidad)– son una particularidad de la globalización neoliberal. En línea con esta perspectiva, Samir Amin se refiere a la globalización neoliberal como la etapa del “capitalismo abstracto”. Es decir, el capitalismo que ya no se materializa en familias de burgueses y terratenientes, sino que “se manifiesta directa y exclusivamente a través del control del dinero”. En otras palabras, la especificidad de la financierización existente está “diseminando la ilusión de que el dinero ‘genera su propia descendencia’ sin pasar por la producción, expresando en última instancia el carácter abstracto del capitalismo contemporáneo” (Amin, 2013: 33).

En nuestra interpretación, el escenario de la crisis económica mundial de 2008 fue uno de los acontecimientos que demuestra la superación de los obstáculos que enfrentó el capital financiero, así como sus contradicciones, pero también su impacto negativo en la hegemonía estadounidense. ¿Cómo se superó el obstáculo ante la crisis financiera de la globalización neoliberal y su efecto sobre el sector productivo? Cualquier respuesta a esta pregunta debe contemplar el rol de las acciones gubernamentales y de las clases transnacionales que articularon la coyuntura política desde las formaciones económico-sociales capitalistas centrales.

Arrighi, en los años 90, ya señalaba el importante papel de la “Gran China” como polo emergente en la fase de transición (Arrighi, 1994). En el siglo XXI, con una República Popular China fortalecida, las contradicciones del capitalismo neoliberal y la posibilidad de superar las barreras geográficas en un potencial nuevo ciclo hegemónico alcanzan un nuevo nivel, colisionando con otra realidad geopolítica. En consecuencia, la reproducción del capitalismo no ha congelado la supraterritorialidad inherente al proceso, sino que la absorbe y la adapta a una nueva interconectividad geográficamente localizada, ba-

sada en las inversiones en infraestructuras, transportes y energía, la expansión de las redes comerciales y las finanzas reguladas por el Estado vinculadas a estas inversiones.

El ascenso de las formaciones económico-sociales de China y de otros países emergentes, como es el caso de los BRICS (Vadell & Ramos, 2019); la crisis financiera de 2008, la saga del Brexit, la pandemia del Covid-19 y el conflicto ruso-ucraniano nos recuerdan que no podemos descuidar la geopolítica y el papel de los Estados-nación como actores cruciales de las transformaciones económicas mundiales y como instrumentos de seguridad internacional, así como la importancia de la planificación para alcanzar metas de desarrollo.

Asimismo, estas concatenaciones de eventos nos permiten imaginar algunos escenarios alternativos en la fase actual, que es esencialmente de incertidumbre, típico a un interregno de caos sistémico. En este momento de la historia tres posibles escenarios pueden ir evolucionando: a) la crisis puede ser una oportunidad para reforzar la hegemonía estadounidense en su área de influencia a través de las recetas de la globalización neoliberal y una nueva guerra fría surgir a partir de una división geopolítica global multiorden; b) un proceso de fragmentación desglobalizador que puede ser entrópico/caos (Schweller, 2014; Streeck, 2016); o c) una crisis que abra las puertas para una nueva globalización y una reinención de la geopolítica.

Estas posibilidades tendrían trayectorias específicas e implicaciones diferenciadas en el futuro orden internacional u órdenes internacionales, que pueden coexistir de forma contradictoria y que, por razones de espacio, no podemos examinar aquí. Sin embargo, los tres escenarios posibles no son excluyentes. Lo importante que debemos destacar es que, independientemente de las interpretaciones que a menudo surgen en la academia, un fenómeno nuevo está surgiendo y no parece sólo alterar el orden internacional existente. Es un fenómeno globalizador que trae consigo la semilla de otro paradigma. El reordenamiento de poder global, producto de las transformaciones destacadas, apuntan a la conformación de un sistema internacional multipolar y multiorden en este interregno, en cuyo seno se desarrollan los pilares de la Globalización Instituida de China.

## 6. PILARES DE LA GLOBALIZACIÓN EMBRIONARIA INSTITUIDA DE CHINA

La periodización de etapas de globalización a lo largo de la historia y las transiciones hegemónicas del sistema internacional son temas de intenso y rico debate en las ciencias sociales en general y entre los historiadores. Ya hemos mencionado el trabajo de Arrighi (Arrighi, 1994; Arrighi *et al.*, 1999), quien elaboró una teoría sobre los ciclos hegemónicos. También podemos mencionar la periodización de Therborn, que describe seis fases de la globalización (Therborn, 2016), así como el análisis de Khondker (2021), que destaca la insuficiencia de los abordajes centrados en Europa, que no ofrecen una pers-

pectiva verdaderamente “global” sobre la globalización. En este caso, este autor identifica tres fases principales de las “globalizaciones”. La primera, de acuerdo con Gunder Frank (1998), fue la Globalización Eurasiática, de 200 A. C. a 1492; la segunda es la Globalización Atlántica, de 1500 A.C. a 1999; y la tercera, de 2000 de cara al futuro, una especie de retorno a la Globalización Euroasiática, o cosmopolita (Khondker, 2021).

Sin embargo, nuestra propuesta parte de la pregunta crucial de Amin, si la recurrencia histórica es necesariamente una regularidad cíclica (predeterminada). La respuesta es nuestro caso es negativa. El capítulo presentado reconoce las incertidumbres de las transiciones y centra el análisis en el concepto de formaciones económico-sociales como totalidad para comprender las especificidades de la financierización de la globalización contemporánea en relación con las distintas fases de desarrollo (Amin, 2006, pp. 142-143) y sus contradicciones subyacentes.

La crisis y el escepticismo que rodean a la economía mundial desde 2008 han convertido a China en un firme defensor de la globalización, especialmente tras la radicalización del discurso proteccionista del presidente estadounidense Donald Trump. En este sentido, el discurso del presidente de la República Popular China, Xi Jinping, en Davos en 2017 fue paradigmático (Xi, 2017a, 2017b). En otras palabras, Xi Jinping pide a los Estados-nación que guíen el proceso de globalización y no lo dejen al albur de las élites mundiales, ya que representa un “arma de doble filo”.

Debemos actuar de forma proactiva y gestionar la globalización económica según convenga para desencadenar su impacto positivo y reequilibrar el proceso de globalización económica. Debemos seguir la tendencia general, basarnos en nuestras respectivas condiciones nacionales y emprender el camino correcto para integrarnos en la globalización económica al ritmo adecuado. Debemos encontrar un equilibrio entre eficiencia y equidad para garantizar que los distintos países, los distintos estratos sociales y los distintos grupos de personas compartan los beneficios de la globalización económica. La gente de todos los países no espera menos de nosotros, y ésta es nuestra responsabilidad inquebrantable como líderes de nuestro tiempo (Xi, 2017b).

Los medios de comunicación oficiales chinos calificaron este esfuerzo de globalización 2:0 (Meyers, 2017), otros análisis como reglobalización (Bishop & Payne, 2021; D. Wang & Cao, 2021) y en nuestro caso definimos el fenómeno social como Globalización Instituida de China. Este proceso representa una proyección de poder político y económico propia de la formación económico-social de China en cooperación con las potencias emergentes y el Sur Global. Con ello, desfragmentamos la Globalización Instituida de China en componentes materiales, institucionales e ideacionales que en su devenir se entrelazan entre sí. En esa dirección, Staiano señala que la Iniciativa de la Franja y la Ruta y la Iniciativa de Desarrollo Global son la encarnación de un Estado próspero y de una “comunidad de futuro compartido para la humanidad” (Staiano, 2023: 52-53).

De esta manera, identificamos cuatro pilares principales de la Globalización Instituida de China que interconectan los aspectos materiales, ideacionales e institucionales en esta totalidad y refuerzan el poder expansivo de las formaciones económico-sociales de China, un proceso que está cambiando embrionariamente el paradigma de la globalización neoliberal desde sus cimientos. Ellos son: a) la Iniciativa de la Franja y la Ruta, popularizada también como Nueva Ruta de la Seda; b) el nuevo paradigma de Cooperación y la Iniciativa de Desarrollo Global; c) la iniciativa BRICS plus; y d) los cinco principios de Coexistencia Pacífica y la idea de “Comunidad de futuro compartido para la humanidad”.

### *6.1. Iniciativa de la Franja y la Ruta*

Argumentamos que “La Franja y la Ruta de la Seda Marítima del Siglo XXI” o la Iniciativa de la Franja y la Ruta es la plataforma infraestructural del Globalización Instituida de China y, como expresión material de la expansión del poder de la República Popular China, se configura como un desafío directo a la globalización neoliberal. La Iniciativa de la Franja y la Ruta se caracteriza por ser una propuesta de interconectividad que nació como iniciativa regional y se ha expandido como proyecto global e integrador, reconfigurando la geografía económica a través de inversiones masivas en infraestructuras sin precedentes.

La Iniciativa de la Franja y la Ruta nació en un contexto en el que China, bajo el liderazgo de Xi Jinping, estaba llevando a cabo diversas iniciativas para fortalecer aún más la economía china y cuyos resultados fueron: a) ser el mayor socio comercial de casi todos los aliados de Estados Unidos, los países del Sur Global y de los bloques comerciales, incluyendo la Unión Europea, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático y el Mercado Común del Sur; b) con el objetivo de fortalecer las cadenas de valor lideradas por China y tras el fracaso del Acuerdo de Cooperación Económica Transpacífico liderado por Estados Unidos, China consiguió articular el Regional Comprehensive Economic Partnership, una especie de Asociación de Naciones del Sudeste Asiático plus con China, Nueva Zelanda, Australia, Corea del Sur y Japón; c) China es a la vez el mayor exportador mundial de bienes de consumo y el mayor mercado de consumo; d) la República Popular China es actualmente el mayor proveedor mundial de financiamiento, superando al Banco Mundial y al Banco Asiático de Desarrollo, y el agente más importante en inversiones en infraestructuras para los países en desarrollo; e) China, como “fábrica mundial”, ocupa una posición central en la cadena de suministro global y en la cadena de valor, un factor clave para entender el fracaso del desacoplamiento/desglobalización (Crabtree, 2023); y f) China está tomando una posición de liderazgo en algunos dominios de alta tecnología, como las telecomunicaciones de 5G/6G, la industria farmacéutica, la industria del automóvil, la industria aeroespacial, los semiconductores, la inteligencia artificial y la robótica.

En septiembre de 2013, el presidente de China, 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

Marítima de la Seda del Siglo XXI” en la Universidad Nazarbayev de Astana (Kazajistán). Más tarde, en octubre del mismo año, Xi hizo el anuncio en Indonesia.

A continuación, se creó en China un grupo líder para la promoción de la Iniciativa de la Franja y la Ruta y dos años después del anuncio, en marzo de 2015, el gobierno chino publicó la “Visión y acciones para la construcción conjunta de la Franja Económica de la Ruta de la Seda y la Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI” (China, 2015). El objetivo de la Iniciativa de la Franja y la Ruta era interconectar Asia, Europa y África en una primera fase y, en una segunda fase, como extensión natural, América Latina y el Caribe (Y. Wang, 2018), como se observa en la tabla 1. En mayo de 2017 y abril de 2019 fueron realizados el primer y segundo Fóruns de la Ruta de la Seda. (Dunford, 2021, p. 92). Debido a la pandemia de Covid-19, el tercer fórum será en 2023.

La Iniciativa de la Franja y la Ruta se afianza en un espacio geográfico con importantes proyectos de infraestructuras financiados directa o indirectamente por China. En este sentido, sostenemos que el Iniciativa de la Franja y la Ruta es el pilar principal del Globalización Instituida de China que, al mismo tiempo, se ve reforzado por otros componentes institucionales e ideacionales. Casi 150 países han firmado el Memorando de Entendimiento (MoU) de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (véase la tabla 1).

Tabla 1. Países que integran la Belt and Road Initiative por año de firma de Memorándum de Entendimiento y nivel de ingresos

País	Grupo de ingresos	Fecha de incorporación	País	Grupo de ingresos	Fecha de incorporación
Austria	Alto	No claro	Ecuador	Medio alto	2018
R. del Congo	Medio bajo	No claro	El Salvador	Medio bajo	2018
Níger	Bajos	No claro	Etiopía	Bajo	2018
Rusia	Medio alto	No claro	Fiyi	Medio alto	2018
Bielorrusia	Medio alto	2013	Gabón	Medio alto	2018
Camboya	Medio bajo	2013	Gambia	Bajo	2018
China, P.R.	Medio alto	2013	Ghana	Medio bajo	2018
Kirguistán	Medio bajo	2013	Grecia	Alto	2018
Moldova	Medio bajo	2013	Granada	Medio alto	2018
Mongolia	Medio bajo	2013	Guinea	Bajo	2018
Macedonia	Medio alto	2013	Guyana	Medio alto	2018
Pakistán	Medio bajo	2013	Irán	Medio alto	2018
Tailandia	Medio alto	2014	R. de Corea.	Alto	2018
Armenia	Medio alto	2015	Kuwait	Alto	2018

LA NUEVA GLOBALIZACIÓN Y EL ASCENSO CHINA

Azerbaiyán	Medio alto	2015	Lao	Medio bajo	2018
Bulgaria	Medio alto	2015	Libia	Medio alto	2018
Camerún	Medio bajo	2015	Malta	Alto	2018
Comoras	Bajo	2015	Mauritania	Medio bajo	2018
R. Checa	Alto	2015	Micronesia	Medio bajo	2018
Hungría	Alto	2015	Mozambique	Bajo	2018
Indonesia	Medio bajo	2015	Namibia	Medio alto	2018
Iraq	Medio alto	2015	Nigeria	Medio bajo	2018
Kazakstán	Medio alto	2015	Niue	Medio bajo	2018
Polonia	Alto	2015	Omán	Alto	2018
Romania	Medio alto	2015	Portugal	Alto	2018
Serbia	Medio alto	2015	Ruanda	Bajo	2018
Eslovaquia	Alto	2015	Samoa	Medio alto	2018
Somalia	Bajo	2015	Arabia Saudita	Alto	2018
Sudáfrica	Medio alto	2015	Senegal	Bajo	2018
Turquía	Medio alto	2015	Seychelles	Alto	2018
Uzbekistán	Medio bajo	2015	Sierra Leona	Bajo	2018
Egipto	Medio bajo	2016	Singapur	Alto	2018
Georgia	Medio bajo	2016	Sudan del Sur	Bajo	2018
Letonia	Alto	2016	Sudán	Medio bajo	2018
Myanmar	Medio bajo	2016	Surinam	Medio alto	2018
P. N. Guinea	Medio bajo	2016	Tayikistán	Bajo	2018
Albania	Medio alto	2017	Tanzania	Bajo	2018
Bosnia H.	Medio alto	2017	Togo	Bajo	2018
C. de Marfil	Medio bajo	2017	Tonga	Medio alto	2018
Croacia	Alto	2017	T. y Tobago	Alto	2018
Estonia	Alto	2017	Tunes	Medio bajo	2018
Kenia	Medio bajo	2017	Uganda	Bajo	2018
Lebanon	Medio alto	2017	E. Árabes	Alto	2018
Lituania	Alto	2017	Uruguay	Alto	2018
Madagascar	Bajo	2017	Vanuatu	Medio bajo	2018
Malaysia	Medio alto	2017	Venezuela	Medio alto	2018
Maldives	Medio alto	2017	Zambia	Medio bajo	2018
Montenegro	Medio alto	2017	Zimbabue	Bajo	2018
Marruecos	Medio bajo	2017	Bangladesh	Medio bajo	2019

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA ENCRUCIJADA

Nepal	Bajo	2017	Barbados	Alto	2019
N. Zelanda	Alto	2017	Cuba	Medio alto	2019
Panamá	Alto	2017	Chipre	Alto	2019
Filipinas	Medio bajo	2017	R. Dominicana	Medio alto	2019
Eslovenia	Alto	2017	Guinea E.	Medio alto	2019
Sri Lanka	Medio bajo	2017	Italia	Alto	2019
Timor-Leste	Medio bajo	2017	Jamaica	Medio alto	2019
Turkmenistán	Medio alto	2017	Lesoto	Medio bajo	2019
Ucrania	Medio bajo	2017	Liberia	Bajo	2019
Vietnam	Medio bajo	2017	Luxemburgo	Alto	2019
Yemen	Bajo	2017	Mali	Bajo	2019
Argelia	Medio alto	2018	Perú	Medio alto	2019
Angola	Medio bajo	2018	Qatar	Alto	2019
A, y Barbuda	Alto	2018	Islas Salomón	Medio bajo	2019
Bahréin	Alto	2018	Kiribati	Medio bajo	2020
Benín	Bajo	2018	Botsuana	Medio alto	2021
Bolivia	Medio bajo	2018	R. Centroafricana	Bajo	2021
Brunéi D.	Alto	2018	Congo	Bajo	2021
Burundi	Bajo	2018	Eritrea	Bajo	2021
Cabo Verde	Medio bajo	2018	Guinea-Bissau	Bajo	2021
Chad	Bajo	2018	Argentina	Alto	2022
Chile	Alto	2018	Malawi	Bajo	2022
Islas Cook	Medio alto	2018	Nicaragua	Medio bajo	2022
Costa Rica	Medio alto	2018	Siria	Bajo	2022
Yibuti	Medio bajo	2018	Afganistán	Bajo	2023
Dominica	Medio alto	2018			

Fuente: Elaboración propia con base en Nedopil (2023).

No sin razón, algunos analistas compararon la Iniciativa de la Franja y la Ruta como una especie de Plan Marshall con características chinas (Li, 2019; Vines, 2017) que trae consigo cambios cualitativos que están constituyendo una arquitectura institucional paralela.

### 6.2. Nuevo Paradigma de Cooperación - Iniciativa de Desarrollo Global

La Iniciativa de Desarrollo Global fue anunciada por el presidente Xi Jinping en septiembre de 2021 en el debate general del 76° Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Xi, 2021). Esta iniciativa es producto de la evolución de un régimen



de cooperación que viene desarrollándose desde la oficialización de la política exterior china con los cinco principios de coexistencia pacífica en los años cincuenta, desde la Conferencia de Bandung (Vadell, Lo Brutto, & Leite, 2020).

El aspecto más llamativo de este proceso evolutivo de construcción de un nuevo paradigma de cooperación se refleja en dos importantes documentos de 2021. El primero es “La cooperación internacional al desarrollo de China en la nueva era”, que refuerza los objetivos de los anteriores “Libros Blancos” sobre la ayuda exterior china de 2011 y 2014 (China-SCPRC, 2011b, 2014). En nuestra opinión, el punto innovador del documento de 2021 es que China asume el rol de gran potencia con la responsabilidad de proporcionar bienes públicos internacionales. En este contexto, la Iniciativa de la Franja y la Ruta se presenta como el bien público internacional más relevante: “La Franja Económica de la Ruta de la Seda y la Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI son bienes públicos significativos que China ofrece a todo el mundo y una importante plataforma para la cooperación internacional al desarrollo” (China-SCPRC, 2021: 8-9).

El segundo hito es una importante innovación institucional de China con repercusión a escala internacional. El anuncio de la Iniciativa de Desarrollo Global por parte del Presidente Xi en las Naciones Unidas (Xi, 2021). La Iniciativa de Desarrollo Global está directamente relacionada con los nuevos objetivos de la agencia de cooperación china creada en 2018, la Agencia China de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Esta institución ha adquirido un importante estatus burocrático en la estructura de poder de China, reportando únicamente al Consejo de Estado y situándose junto a dos importantes ministerios: el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Comercio.

En este sentido, se está consolidando un paradigma holístico de cooperación al desarrollo que se aleja de los principios y métricas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Bracho, 2018; Domínguez Martín, 2018). Como expresa Mulakala,

La mejor forma de ver la Iniciativa de la Franja y la Ruta y la Iniciativa de Desarrollo Global es como caminos paralelos. Mientras que la Iniciativa de la Franja y la Ruta se orienta hacia el crecimiento económico, la Iniciativa de Desarrollo Global lo hace hacia el desarrollo. La Iniciativa de la Franja y la Ruta proporciona hardware y corredores económicos, mientras que la Iniciativa de Desarrollo Global se centra en el software, los medios de subsistencia, la transferencia de conocimientos y el desarrollo de capacidades. [...] está orientado al mercado, en el que las empresas desempeñan un papel clave. Por su parte, Iniciativa de Desarrollo Global está orientada al sector público, ofreciendo subvenciones y ayuda al desarrollo. Mientras que las vías de la Iniciativa de la Franja y la Ruta son sobre todo bilaterales y regionales, e implican memorandos de acuerdo con los países socios, la Iniciativa de Desarrollo Global promueve diversas asociaciones con instituciones multilaterales, ONG y el sector privado. La Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma de China es la principal agencia coordinadora del

Iniciativa de la Franja y la Ruta, mientras que el Ministerio de Asuntos Exteriores y la China International Development Cooperation Agency dirigen la Iniciativa de Desarrollo Global. (Mulakala, 2022: 2)

Como puede observarse, la interconectividad liderada por China –la Globalización Instituida de China como proyección de poder de una formación económico-social de nuevo tipo– desafía los principios de la globalización neoliberal de una forma simbiótica que resulta en innovaciones institucionales, producción, comercio, inversiones en infraestructuras y ayuda en una dimensión holística y dinámica. A esto podemos sumar la evolución del BRICS.

### 6.3. BRICS (*plus*)

Tras la crisis económica de 2008, China y otras potencias emergentes se han mostrado firmes en sus demandas de una mayor participación en instituciones de gobernanza mundial como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio, en el seno del G20 (Ramos, Vadell, Saggiore, & Fernandes, 2012) y por intermedio de una formación política peculiar, los BRICS (Vadell, 2019).

El BRICS es el resultado directo de la crisis financiera de 2008 y se ha convertido en una institución en continuo proceso de evolución y cooperación entre países emergentes. El BRICS se presenta como un importante desafío al Orden Internacional Liberal liderado por Occidente o, como expresan muchos políticos y analistas, al llamado orden mundial basado en reglas. Los países miembros del BRICS se reúnen anualmente desde 2009 en cumbres formales. En 2010, Sudáfrica fue invitada a participar como miembro de pleno derecho por iniciativa de China, consolidando la designación BRICS. Por lo tanto, en el proceso de reordenación mundial, BRICS tiende a convertirse en un actor cada vez más importante en el sistema político internacional (Wolf, 2023).

Como componente importante del Globalización Instituida de China, el proceso de evolución institucional de los BRICS se vio reforzado por varios factores importantes que actuaron como catalizadores y fueron: a) el persistente fortalecimiento del poder económico de China, que sorprende a los analistas debido a la novedad de las formas de producción y planificación en China, a diferencia de las economías occidentales (Gabriele & Jabbour, 2022; Naughton, 2021); b) la crisis de la globalización neoliberal y del multilateralismo; c) la creación del Nuevo Banco de Desarrollo y del Acuerdo de Reservas; d) la pandemia del Covid-19; y e) el conflicto entre Rusia y Ucrania, que involucra a otras instituciones, como la Organización del Tratado del Atlántico Norte. Estos factores han revitalizado a los BRICS y, al mismo tiempo, han planteado un importante dilema funcional a esta formación política (FP). Como corolario, esta revitalización ha reforzado la iniciativa china expresada en la cumbre de Xiamen de 2017: la idea de un BRICS plus.

El BRICS plus se entiende como el proceso de expansión de la formación política

que reúne a un conjunto de formaciones económico-sociales que interactúan entre sí, a las que se ha denominado potencias emergentes o reemergentes. BRICS tuvo como propósito unir sus fuerzas políticas para lograr cambios sustanciales en la gobernanza global (institucional, económica e ideacional), en un mundo que se consolida como multicéntrico. La característica de un mundo multicéntrico combina: a) aspectos económicos, que destacan el desplazamiento de una formación económico-social desde la periferia del sistema capitalista al centro de la economía global, como es el caso de China, conformando lo que Amin denomina policentrismo (Amin, 2016) y b) aspectos políticos y civilizatorios, lo que se aproxima al concepto multiplex de Acharya (2017), o sea, una nueva multipolaridad compleja. Por lo tanto, el BRICS puede definirse como una formación política minilateral (Vadell, 2022) que unifica de forma compleja las formaciones económico-sociales que lo constituyen. La complejidad viene dada por el movimiento de consolidación y creciente expansión que está adquiriendo esta formación política, aunque con contornos institucionales que aún no están claramente definidos (Arapova & Lissovlik, 2022), pero que pueden ir de una experiencia minilateral hacia una multilateralización (Vecchiato, 2023).

#### *6.4. Cinco principios de coexistencia pacífica y la comunidad de destino compartido para la humanidad*

Los aspectos ideológicos de la incipiente Globalización Instituida de China están directamente vinculados a la relación del Estado de Derecho interno chino con el Estado de Derecho. Como destaca Staiano:

El “Estado de Derecho Integral”: ha generado una concordancia político-jurídica entre la aplicación actual del Estado de Derecho interno y la creación de un Estado de Derecho internacional a través de la política de relaciones exteriores de China. Este nuevo paradigma pretende crear un nuevo tipo de relaciones internacionales, con un enfoque de la gobernanza mundial centrado en las personas. (Staiano, 2023: 52)

La Globalización Instituida de China tiene bases ideológicas y se fundamenta en dos conjuntos de construcciones del derecho internacional. El primero se refiere a los 5 principios de coexistencia pacífica: 1) respeto mutuo de la integridad territorial y la soberanía de la otra nación; 2) no agresión mutua; 3) no injerencia mutua en los asuntos internos de otro Estado; 4) igualdad y beneficio mutuo; y 5) coexistencia pacífica. (United-Nations, 1954). La primera aparición fue en un tratado firmado en abril de 1954 entre China e India, que fue la base de la Conferencia Afroasiática de Bandung, celebrada en Indonesia en 1955 (Asian-African-Conference, 1955). Estos principios han guiado la política exterior china hasta nuestros días.

El segundo fundamento es la formación de una nueva normativa internacional embrionaria que tiene su expresión en la idea de una “Comunidad de destino compartido

para la humanidad"-CDCH (Staiano, 2023: 52-53). La construcción de la idea fue gradual hasta su consolidación jurídica. La idea principal surgió en septiembre de 2011, en el "Libro Blanco" sobre el desarrollo del Pacífico (China-SCPRC, 2011a), y más tarde en el discurso del entonces primer ministro Wen Jiabao durante la XIV cumbre China-Asociación de Naciones del Sudeste Asiático. Esta expresión fue adoptada por Hu Jintao en su discurso de apertura del XVIII Congreso Nacional del Partido Comunista en 2012 (Hu, 2012).

Sin embargo, fue Xi Jinping, en su famoso discurso de 2015 con motivo del 70 aniversario de las Naciones Unidas, quien expresó la idea de construir "una Comunidad de destino compartida para la humanidad" (Xi, 2015), que incluye cinco aspectos: asociación política, seguridad, desarrollo económico, intercambios culturales y medio ambiente. Esta perspectiva se reafirmó en un discurso en la Organización de las Naciones Unidas en enero de 2017 (Xi, 2017b) y, en octubre del mismo año, en el informe del XIX Congreso Nacional del Partido Comunista Chino: la necesidad esencial de "construir una comunidad de destino compartida" (Xi, 2017a).

En una reforma de 2018, la noción de "Comunidad de destino compartido para la humanidad" se incorporó a la Constitución de la República Popular China como parte del pensamiento de Xi Jinping sobre el socialismo con características chinas para una nueva era. Así, la Comunidad de Destino Compartido para la Humanidad se ha convertido en un objetivo clave del poder blando de China en las relaciones internacionales y su meta de crear un nuevo orden internacional y un nuevo *convivium*, que incluye la "relacionalidad, la autoridad humana y la simbiosis" (Staiano, 2023: 66).

## CONCLUSIONES

Nuestras observaciones conclusivas tienen un doble objetivo. En primer lugar, desarrollamos nuestra argumentación desde la teoría crítica de la economía política global basada en el pensamiento de Marx, Polanyi, Amin, etc., para redefinir y resignificar el concepto de globalización con el fin de entender la expansión y proyección de poder de la China contemporánea. Para esta tarea, rescatamos y utilizamos el concepto de formación económica-social y posteriormente creamos un concepto: la Globalización Instituida de China, como un proceso contemporáneo de interconectividad e interdependencia entre formaciones económico-sociales lideradas por la República Popular China. Argumentamos que el actual proceso de "reglobalización" moldeado por la Globalización Instituida de China es un producto histórico de las contradicciones de la globalización neoliberal y del sistema capitalista, analizadas en el capítulo.

Por tanto, la contradicción subyacente es: por un lado, la Iniciativa de la Franja y de la Ruta, el BRICS y el nuevo paradigma de cooperación internacional que desafían los fun-

damentos de la globalización neoliberal, y por otro, se presenta como una salida/respuesta a la crisis del sistema capitalista global en un callejón sin salida. El contramovimiento global impulsado por China, en términos de Polanyi, se enfrenta a las formaciones económico-sociales occidentales lideradas por el grupo de potencias que Samir Amin definió como la “tríada imperialista” –Estados Unidos, la Unión Europea y Japón– (Amin, 1997), pero sin proponer explícitamente la destrucción de sus bases normativas, sino más bien como una forma de superación (*Aufheben*)<sup>2</sup> global. De hecho, este proceso de expansión del poder chino expone las debilidades y contradicciones de la gobernanza global basada en la narrativa occidental del orden basado en reglas o en el Orden Internacional Liberal (Babic, 2020), una especie de ‘multilateralismo restringido’.

En este capítulo sostenemos que estamos vivenciando el surgimiento de una nueva globalización embrionaria, que denominamos Globalización Instituida de China, en un contexto transitorio de caos sistémico. Sin embargo, esto no significa que vaya a tener éxito frente a las contradicciones de la globalización neoliberal. Como nos recuerda Amin, no hay leyes para los periodos de transición. Lo que pretendemos dejar abierto para futuras investigaciones es el estudio de las nuevas configuraciones geopolíticas (reinención) como resultado de este proceso de transformación.

En segundo lugar, en la última parte del capítulo, abrimos la posibilidad de una agenda de investigación centrada en el estudio de la evolución de las instituciones embrionarias de la Globalización Instituida de China. Muchos desarrollos institucionales y marcos jurídicos están en proceso de construcción, desde los que involucran a la Iniciativa de la Franja y de la Ruta y los mecanismos jurídicos internacionales para las disputas sobre inversiones (Sun, 2023), así como algunas normas para el uso de monedas alternativas al dólar en el comercio internacional, una iniciativa que puede prosperar entre los miembros del BRICS (plus).

---

<sup>2</sup> El término alemán *Aufheben* describe la fase de síntesis en toda su complejidad y contradicción. Y significa al mismo tiempo: aniquilación, conservación y superación.

## REFERENCIAS

- Acharya, Amitav (2017). After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order. *Ethics & International Affairs*, 31(3), 271-285.
- Amin, Samir (1976). *Unequal development: an essay on the social formations of peripheral capitalism*. Hassocks: Harvester Press.
- Amin, Samir (1996). The challenge of globalization. *Review of International Political Economy*, 3(2), 216-259. doi:10.1080/09692299608434355
- Amin, Samir (1997). *Capitalism in the Age of Globalization: The Management of Contemporary Society*. London: Zed Books.
- Amin, Samir (2006). *Os desafios da Mundialização*. Aparecida (SP): Idéias & Letras.
- Amin, Samir (2013). *The Implosion of Contemporary Capitalism*. New York: Monthly Review Press.
- Amin, Samir (2016). The world without Bandung, or for a polycentric system with no hegemony. *Inter-Asia Cultural Studies*, 17(1), 7-11. doi:10.1080/14649373.2016.1151186
- Arapova, Ekaterina, & Lissovolik, Yaroslav (2022). BRICS+: The Global South Responds To New Challenges (in the Context of China's BRICS Chairmanship). *Valdai Paper*, (118). Retrieved from <https://valdaiclub.com/a/valdai-papers/valday-paper-118/>
- Arrighi, Giovanni (1994). *The long twentieth century: money, power and the origins of our times*. London; New York: Verso.
- Arrighi, Giovanni (1996). *O Longo Século XX*. São Paulo: Contraponto.
- Arrighi, Giovanni, & Silver, Beverly (2001). *Caos e Governabilidade no Moderno Sistema Mundial*. Rio de Janeiro: UFRJ-Contraponto.
- Arrighi, Giovanni, Silver, Beverly, & Ahmad, Iftikhar (1999). *Chaos and governance in the modern world system*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Asian-African-Conference. (1955). Final Communiqué of the Asian-African conference of Bandung. April 25. Retrieved from [https://www.cvce.eu/en/obj/final\\_communique\\_of\\_the\\_asian\\_african\\_conference\\_of\\_bandung\\_24\\_april\\_1955-en-676237bd-72f7-471f-949a-88b6ae513585.html](https://www.cvce.eu/en/obj/final_communique_of_the_asian_african_conference_of_bandung_24_april_1955-en-676237bd-72f7-471f-949a-88b6ae513585.html)
- Babic, Milan (2020). Let's talk about the interregnum: Gramsci and the crisis of the liberal world order. *International Affairs*, 96(3), 767-786. doi:10.1093/ia/iiz254
- Bishop, Matthew, & Payne, Anthony (2021). The political economies of different globalizations: theorizing reglobalization. *Globalizations*, 18(1), 1-21. doi:10.1080/14747731.2020.1779963
- Bracho, Gerardo (2018). El CAD y China: origen y fin de la ayuda al desarrollo. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*(120), 215-239. doi:10.24241/rcai.2018.120.3.215
- Brakman, Steven, Frankopan, Peter, Garretsen, Harry, & Van Marrewijk, Charles (2019). The New Silk Roads: an introduction to China's Belt and Road Initiative. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 12(1), 3-16. doi:10.1093/cjres/rsy037

- Burns, Tony (2022). Marxism and the Concept of a Social Formation: An Immanent Critique of the Views of Jairus Banaji. *Science & Society*, 86(1), 38-66. doi:10.1521/asiso.2022.86.1.38
- Cahill, Damien (2014). *The end of laissez-faire?: on the durability of embedded neoliberalism*. Cheltenham UK-Northampton USA: Edward Elgar Pub.
- China (2015). Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road. *Xinhua*, March 30. Retrieved from <https://eng.yidaiyilu.gov.cn/qwyw/qwfb/1084.htm>
- China-SCPRC (2011a). *China's Peaceful Development*. SCPRC Retrieved from [http://english.www.gov.cn/archive/white\\_paper/2014/09/09/content\\_281474986284646.htm](http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2014/09/09/content_281474986284646.htm)
- China-SCPRC (2011b). *White Paper China's Foreign Aid*. Beijing: State Council of the People's Republic of China Retrieved from [http://english.gov.cn/archive/white\\_paper/2014/09/09/content\\_281474986284620.htm](http://english.gov.cn/archive/white_paper/2014/09/09/content_281474986284620.htm)
- China-SCPRC (2014). *White Paper China's Foreign Aid*. State Council of the People's Republic of China Retrieved from [http://english.gov.cn/archive/white\\_paper/2014/08/23/content\\_281474982986592.htm](http://english.gov.cn/archive/white_paper/2014/08/23/content_281474982986592.htm)
- China-SCPRC (2021). *China's International Development Cooperation in the New Era*. Beijing: The State Council Information Office of the People's Republic of China Retrieved from <http://www.xinhuanet.com/english/download/2021-1-10/20210110.docx>
- Crabtree, James (2023). The west is in the grip of a decoupling delusion. *Financial Times*, April. Retrieved from <https://www.ft.com/content/050576db-2320-402d-bdac-4b241fdc411d>
- Domínguez, Rafael (2018). China y la construcción de un régimen internacional de Cooperación Sur-Sur. *Carta Internacional*, 13(1), 38-72. doi:<https://doi.org/10.21530/ci.v13n1.2018.737>
- Dunford, Michael (2021). China's Belt and Road Initiative and its Implications for Global Development. *Acta Via Serica*, 6(1). doi:10.22679/avs.2021.6.1.004
- Dunford, Michael, & Liu, Weidong (2019). Chinese perspectives on the Belt and Road Initiative. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 12(1), 145-167. doi:10.1093/cjres/rsy032
- Frank, Andre (1998). *ReOrient: global economy in the Asian Age*. Berkeley: University of California Press.
- Fukuyama, Francis (1989). The End of History? *The National Interest*, 16, 3-18. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/24027184>.
- Gabriele, Alberto, & Jabbour, Elias (2022). *Socialist Economic Development in the 21st Century: A Century after the Bolshevik Revolution* (1st ed. ed.): Routledge.
- Gabriele, Alberto, & Schettino, Francesco (2012). Market Socialism as a Distinct Socioeconomic Formation Internal to the Modern Mode of Production. *New Proposals: Journal of Marxism and Interdisciplinary Inquiry*, 5(2), 20-50.



- Gowan, Peter (1999). *The Global Gamble. Washington's Faustian Bid for World Dominance*. London: Verso.
- Gramsci, Antonio (2003). *Selections from the Prison Notebooks* (N.-S. Hoare, Trans.). London: Lawrence & Wishart.
- Harvey, David (2001). Globalization and the "Spatial Fix". *Geographische Revue*, 3(2), 23-30.
- Harvey, David (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. New York: Oxford University Press.
- Held, David, & McGrew, Anthony (2000). *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate*. Cambridge/Malden: Polity Press.
- Held, David, McGrew, Anthony, Goldblatt, David, & Perraton, Jonathan (1999). *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Stanford: Stanford University Press.
- Hirst, Paul, & Thompson, Grahame (1996). *Globalization in Question*. Cambridge: Polity Press.
- Hu, Jintao (2012). Texto íntegro del informe presentado por Hu Jintao en XVIII Congreso del PCCh. *November 11*. Retrieved from <http://cr.chineseembassy.org/esp/zt/t992906.htm>
- Hudson, Michael (2021). Finance Capitalism versus Industrial Capitalism: The Rentier Resurgence and Takeover. *Review of Radical Political Economics*, 53(4), 557-573. doi:10.1177/04866134211011770
- Huntington, Samuel (1996). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon & Schuster.
- Jabbour, Elias, Dantas, Alexis, & Espíndola, Carlos (2021). China and Market Socialism: A New Socioeconomic Formation. *International Critical Thought*, 1-17. doi:10.1080/21598282.2021.1886147
- Khondker, Habibur (2021). Eurasian globalization: past and present. *Globalizations*, 18(5), 707-719. doi:10.1080/14747731.2020.1842085
- Kumar, Krishan (2014). The Return of Civilization -and of Arnold Toynbee? *Comparative Studies in Society and History*, 56(4), 815-843. doi:10.1017/S0010417514000413
- Lambert, Alexandre (2022). Post-Cold War NATO Enlargement and the Geopolitical Instrumentalization of 'Liberal Peace': Lessons from George Kennan. In D. Crieke-mans (Ed.), *Geopolitics and International Relations* (Vol. 1). Leiden: Brill.
- Lenin, Vladimir (1973). *Obras, tomo I (1894-1901)*. Retrieved from <https://www.marxists.org/espanol/lenin/obras/oe12/lenin-obrasescogidas01-12.pdf>
- Liu, Weidong (2021). Confucian geopolitics or Chinese geopolitics? *Dialogues in Human Geography*, 11(2), 265-269. doi:10.1177/20438206211017774
- Liu, Weidong, & Dunford, Michael (2016). Inclusive globalization: unpacking China's Belt and Road Initiative. *Area Development and Policy*, 1(3), 323-340. doi:<https://doi.org/10.1080/23792949.2016.1232598>

- Liu, Weidong, Dunford, Michael, & Gao, Boyang (2018). A discursive construction of the Belt and Road Initiative: From neoliberal to inclusive globalization. *Journal of Geographical Sciences*, 28(9), 1199-1214. doi:10.1007/s11442-018-1520-y
- Liu, Yungang, Wang, Fenglong, & An, Ning (2020). The Duality of Political Geography in China: Integration and Challenges. *Geopolitics*, 25(4), 968-988. doi:10.1080/14650045.2018.1465042
- Luporini, Cesare, & Sereni, Emilio (1973). *El concepto de formación económico social*. Córdoba: Cuadernos de Pasado y Presente.
- Martell, Luke (2010). *The Sociology of Globalization*. Cambridge, Malden, MA: Polity.
- Marx, Karl (1859). Introdução à Contribuição para a Crítica da Economia Política. Retrieved from <https://www.marxists.org/portugues/marx/1859/concritconpoli/introducao.htm>
- Merino, Gabriel, Bilmes, Julian, & Barrenengoa, Amanda (2022). Ascenso de China: Conrericaciones sistémicas y desarrollo de la Guerra Mundial Híbrida y fragmentada. *Tricontinental*, 3. Retrieved from [https://thetricontinental.org/wp-content/uploads/2022/06/20220613\\_Cuaderno3-china\\_Web.pdf](https://thetricontinental.org/wp-content/uploads/2022/06/20220613_Cuaderno3-china_Web.pdf)
- Meyers, Jessica (12 may 2017). Globalization 2.0: How China's two-day summit aims to shape a new world order. *Los Angeles Times*. Retrieved from <http://www.latimes.com/world/asia/la-fg-china-belt-road-2017-htmlstory.html>
- Moghadam, Valentine (2021). What was globalization? *Globalizations*, 18(5), 695-706. doi:10.1080/14747731.2020.1842095
- Mulakala, Anthea (2022). China's Global Development Initiative: soft power play or serious commitment? *DEVPOLICYBLOG*, October 12. Retrieved from <https://devpolicy.org/chinas-gdi-soft-power-play-or-serious-commitment-20221018/>
- Naughton, Barry (2021). *The Rise of China's Industrial Policy 1978-2020*. Retrieved from [https://dusselpeters.com/CECHIMEX/Naughton2021\\_Industrial\\_Policy\\_in\\_China\\_CECHIMEX.pdf](https://dusselpeters.com/CECHIMEX/Naughton2021_Industrial_Policy_in_China_CECHIMEX.pdf)
- Nedopil, Christoph (2023). Countries of the Belt and Road Initiative. *Green Finance & Development Center, FISF Fudan University*, [www.greenfdc.org](http://www.greenfdc.org)
- Noonan, Murray (2017). *Marxist theories of imperialism. A history*. London/New York: I.B.Tauris.
- Ohmae, Kenichi (1995). *The End of the Nation State*. New York: Free Press.
- Oke, Nicole (2009). Globalizing Time and Space: Temporal and Spatial Considerations in Discourses of Globalization. *International Political Sociology*, 3, 310-326.
- Overbeek, Henk (2016). Globalizing China: A Critical Political Economy Perspective on China's Rise. In A. Cafruny, L. S. Talani, & G. Pozo Martin (Eds.), *The Palgrave Handbook of Critical International Political Economy*. London: Palgrave Macmillan.

- Polanyi, Karl (2007). *La Gran Transformación. Crítica del liberalismo económico*. Retrieved from [https://traficantes.net/sites/default/files/Polanyi%2C\\_Karl\\_-\\_La\\_gran\\_transformacion.pdf](https://traficantes.net/sites/default/files/Polanyi%2C_Karl_-_La_gran_transformacion.pdf)
- Ruggie, John (1982). International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order. *International Organization*, 36, 379-415.
- Sanahuja, José (2022). Interregno. La actualidad de un orden mundial en crisis. *Nueva Sociedad, Noviembre-Diciembre*(302). Retrieved from <https://nuso.org/articulo/302-interregno/>
- Santos, Milton (1996). *De la totalidad al lugar*. Barcelona: Oikos-tau.
- Scholte, Jan (2005a). *Globalization: a critical introduction* (2nd ed. ed.). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Scholte, Jan (2005b). The Sources of Neoliberal Globalization. *United Nations Research Institute for Social Development*. Retrieved from <http://www.unrisd.org/80256B3C-005BCCF9/search/9E1C54CEEB19A314C12570B4004D0881?OpenDocument>
- Schweller, Randall (2014). The Age of Entropy, or Why the New World Order Won't be Orderly. *Foreign Affairs*, June 26. Retrieved from <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2014-06-16/age-entropy>
- Sereni, Emilio (2013). De Marx a Lénin: a categoria de "formação económico-social". *Revista de Geografia*(2), 248-346.
- Sheppard, Eric (2016). *Limits to globalization: disruptive geographies of capitalist development* (First edition. ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Stahl, Moller (2019). Ruling the Interregnum: Politics and Ideology in Nonhegemonic Times. *Politics & Society*, 47(3), 333-360. doi:10.1177/0032329219851896
- Staiano, Maria (2023). *Chinese Law and Its International Projection. Building a Community with a Shared Future for Mankind*. Singapore: Springer.
- Steger, Manfred (2013). *Globalization: a very short introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Strange, Susan (1996). *The retreat of the state: the diffusion of power in the world economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Streeck, Wolfgang (2016). The post-capitalist interregnum: The old system is dying, but a new social order cannot yet be born. *Juncture*, 23(2), 68-77. doi:<https://doi.org/10.1111/newe.906>
- Sun, Lihui (2023). Mediation and Consultation Mechanism for the Mining Industry and Mineral Value Chain. *May*. Retrieved from <https://www.shuzih.com/pub/be5308b-5badcc0e51953493d8b927935/c686edd8929e4d61a509ee382c5ca589.pdf>
- Therborn, Göran (2016). *The world: a beginner's guide*. London: Polity Press.
- United-Nations (1954). Treaty Series. 299, 57-81. Retrieved from <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%20299/v299.pdf>

- Vadell, Javier (2022). China's bilateral and minilateral relationship with Latin America and the Caribbean: the case of China-CELAC Forum. *Area Development and Policy*, 7(2), 187-203. doi:10.1080/23792949.2021.1974907
- Vadell, Javier, Lo Brutto, Giuseppe, & Leite, Alexandre (2020). The Chinese South-South Development Cooperation: An Assessment of the Structural Transformation. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 63, 1-22. doi: <https://doi.org/10.1590/0034-7329202000201>
- Vadell, J., & Ramos, Leonardo (2019). The Role of Declining Brazil and Ascending China into the BRICS Initiative. In X. Li (Ed.), *The International Political Economy of the BRICS*. London: Routledge.
- Vecchiato, Paul (2023). BRICS Draws Membership Bids From 19 Nations Before Summi. *Bloomberg*, April 24. Retrieved from <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-04-24/brics-draws-membership-requests-from-19-nations-before-summit>
- Viguera, Juan (2005). *Los paraísos fiscales. Cómo los centros offshore socavan las democracias*. Madrid: Akal.
- Wang, Dong, & Cao, Dejun (2021). *Reglobalisation: When China Meets the World Again*. London/New York: Routledge.
- Wang, Yi (2018). China-CELAC forum: Time for closer partnership and greater cooperation. *Jamaica Observer*, January 20. Retrieved from [http://www.jamaicaobserver.com/news/china-celac-forum-time-for-closer-partnership\\_and\\_greater\\_cooperation\\_122712?profile=1373](http://www.jamaicaobserver.com/news/china-celac-forum-time-for-closer-partnership_and_greater_cooperation_122712?profile=1373)
- Wolf, Martin (2023). The G7 must accept that it cannot run the world. *Financial Times*. Retrieved from <https://www.ft.com/content/c8cf024d-87b7-4e18-8fa2-1b8a3f3fbba1>
- Xi, Jinping (2015). Working Together to Forge a New Partnership of Win-win Cooperation and Create a Community of Shared Future for Mankind. *UN* Retrieved from [https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/70/70\\_ZH\\_en.pdf](https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/70/70_ZH_en.pdf)
- Xi, Jinping (2017a). Texto íntegro del informe presentado por Xi Jinping ante XIX Congreso Nacional del PCCh. Retrieved from [http://spanish.xinhuanet.com/2017-11/03/c\\_136726335.htm](http://spanish.xinhuanet.com/2017-11/03/c_136726335.htm)
- Xi, Jinping (2017b). Work Together to Build a Community of Shared Future for Mankind. *Xinhuanet*, January 18. Retrieved from [http://www.xinhuanet.com/english/2017-01/19/c\\_135994707.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2017-01/19/c_135994707.htm)
- Xi, Jinping (2021). Bolstering Confidence and Jointly Overcoming Difficulties To Build a Better World. *MOFA*. Retrieved from [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/wjdt\\_665385/zyjh\\_665391/202109/t20210922\\_9580293.html](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/zyjh_665391/202109/t20210922_9580293.html)



### III

## COOPERACIÓN, GUERRA Y PAZ EN EL SIGLO XXI

Carmelo Buscema<sup>1</sup>

En este texto abarcaremos el tema de la relación existente entre las diferentes dimensiones y concepciones de la cooperación, de la guerra y de la paz, tanto con referencia a la historia del pensamiento occidental, como a los modelos de lectura de las fases más cruciales y significativas de desarrollo del sistema mundo moderno y contemporáneo. Finalmente, consideraremos la relevancia de aquella relación respecto a la necesidad de comprensión de nuestro presente y de sus inmediatas perspectivas que, desde este particular punto de vista, aparece como paradójica, en la medida en que: si es cierto que, por un lado, el nivel interconexión de todos los elementos orgánicos e inorgánicos, materiales e inmateriales, naturales y tecnológicos, políticos y meramente mecánicos de la realidad, sea inédita y enorme, y que, entonces, la tasa de “cooperación” intencional e inintencional, potencial y efectiva, en esa fase, sea máxima; por otro, nos encaramos frente a la evidencia factual de que esa condición valga y funcione tanto para fortalecer la habilidad *productiva* de formas de riqueza universales, y en definitiva el *bien común*, de la humanidad; como para fortalecer las capacidades y potencialidades *destructivas* de las instituciones humanas. Constatando que en esa fase, prime ciertamente esa segunda orientación de los lazos cooperativos sociales y globales –de tales maneras que círculos viciosos de tensiones y de violencia sistémica procedan cada vez más, y se ensanchen hasta abarcar el mundo entero, bajo nuestras miradas que se revelan “impotentes” aun cuando se pretendan agudas y conscientes–, reclamamos la urgencia de reconocer, entender y contribuir a desactivar (posiblemente invirtiendo el sentido de sus efectos también) los mecanismos íntimos que alimentan aquellos círculos.

---

<sup>1</sup> Senior assistant professor de la Università della Calabria, Italia. Miembro del Grupo de Investigación en cooperación Sur-Sur e integraciones regionales de la Red Española de Estudios del Desarrollo. E-mail: carmelo.buscema@unical.it

Hay varias formas de concebir y conectar teóricamente los conceptos de cooperación, guerra y paz, así como de analizar las recíprocas relaciones que se establecen entre las prácticas sociales y políticas a aquellas correspondientes. Limitándonos aquí a la consideración de las principales perspectivas interpretativas para la economía de nuestro discurso más relevantes, mencionaremos dos marcos teórico-filosóficos que ahondan sus raíces muy profundamente en el terreno de la cultura occidental.

El primer enfoque podría ser definido como marcado por, y basado en, una fundamental actitud y axioma de optimismo antropológico, y ser referido al pensamiento de Aristóteles. El filósofo de la antigua Grecia, en su obra *Política*, concebía rotundamente el hombre “por naturaleza un animal social [...], más que cualquier abeja y que cualquier animal gregario” y por ende “la ciudad”, es decir la expresión histórica de su “comunidad” –que, para nosotros, hoy, alcanza las dimensiones de aldea global–, “una de las cosas naturales”. Según Aristóteles, la razón y la demostración de tal condición es ontológica, y consiste en la diferencia que pasa entre la *voz*, que “es signo del dolor y del placer, y por eso la poseen también los demás animales”, y la *palabra*, que en cambio sirve

para manifestar lo conveniente y lo perjudicial, así como lo justo y lo injusto. Y esto es propio del hombre frente a los demás animales: poseer, él sólo, el sentido del bien y del mal, de lo justo y de lo injusto, y de los demás valores, y la participación comunitaria de estas cosas constituye la casa y la ciudad (Aristóteles, IV a.C. [1988]: 50-51).

Es decir, que la casa y la ciudad son la derivación, seguramente *política* y entonces *histórica*, pero al mismo tiempo *natural*, en cuanto proyección relacional de los valores plásticamente definidos por los miembros de la comunidad humana en el ejercicio, para ellos consustancial, de su innata facultad *lingüística*. Y empero, el razonamiento de Aristóteles se hace aún más articulado, en la medida en que esboza una relación filial y ontológica, que es doble y dialéctica entre la naturaleza humana, el hombre y sus instituciones comunitarias. En particular,

Por naturaleza, pues, la ciudad es anterior a la casa y a cada uno de nosotros, porque el todo es necesariamente anterior a la parte. En efecto, destruido el todo, ya no habrá ni pie ni mano, a no ser con nombre equívoco, como se puede decir una mano de piedra: pues tal será una mano muerta (*idem*: 51-52).

Sin embargo, dentro de este esquema de pensamiento, que aparece como sumamente optimista –con referencia a la concepción de la sociabilidad humana y de la ingénita propensión positiva que los unos tienen hacia los otros, en vista del perseguimiento de la forma de bien común más basililar consistente del mantenimiento de una estructura cooperativa esencialmente firme y pacífica–, Aristóteles tiene la necesidad de justificar



también la ocurrencia del mal y de la beligerancia en las vicisitudes humanas –que debía ser bien evidente, por lo menos en su esencia, incluso en sus días para nosotros lejanos, no obstante entonces las capacidades técnicas destructivas fueran incomparablemente inferiores en comparación con aquellas contemporáneas. Así, para hacer eso, siendo tan alta su concepción de la naturaleza humana, el filósofo recurre a la tesis sobre la existencia de una dimensión de *indignidad*, o de *inhumanidad*, que apremiaría el conjunto social desde *arriba*, desde *abajo*, o desde *afuera*, según de los casos; y que explicaría entonces las circunstancias malignas en términos de inevitables desgracias excepcionales, que ocurren por casualidad u, otra vez, determinadas por elementos naturales pero (más que *externos*, en realidad) *excedentes* con respecto a la índole humana o del mundo. Al efecto, resulta emblemático este fragmento de su razonamiento:

el insocial por naturaleza y no por azar es o un ser inferior o un ser superior al hombre. Como aquel a quien Homero vitupera: “*sin tribu, sin ley, sin hogar*”, porque el que es tal por naturaleza es también amante de la guerra, como una pieza aislada en el juego de damas.

El espíritu beligerante, entonces, según Aristóteles, surge en sujetos humanos –pero juzgados como indignos de ellos, por defecto o por exceso, porque “insociales”– que se ponen en posición y postura *aislada, exterior y contraria* con respecto a los afectos, a la comunidad y a sus “naturales” reglas y prácticas para la elaboración y el mantenimiento de la justicia –que son siempre política, técnica e históricamente determinadas. De hecho, el filósofo, más adelante en el texto en cuestión, afirma que: si bien en todo ser humano exista “por naturaleza la tendencia hacia tal comunidad”, ésta puede no solamente tropezar con las excepciones susodichas, sino también caer en mecanismos de pervertimiento que hacen que “el hombre [que cuando es] perfecto es el mejor de los animales, así también, [cuando en cambio sea] apartado de la ley y de la justicia, [se vuelva] el peor de todos” los mismos animales. Efectivamente, la “injusticia más insoportable” –nos hace notar Aristóteles– no es la que origina de la casualidad y de las aberraciones excepcionales, sino “la que posee armas” y que, entonces, es ocasionada y promovida por una voluntad determinada y técnicamente organizada por parte de los sujetos que, a través de sus actos, se hacen *indignos* de la supuesta naturaleza propiamente humana. Hay que notar, de hecho, que

el hombre está naturalmente provisto de armas al servicio de la sensatez y de la virtud, pero puede utilizarlas para las cosas más opuestas. Pero eso, sin virtud, es el ser más impío y feroz y el peor en su lascivia y voracidad. La justicia, en cambio, es un valor cívico, pues la justicia es el orden de la comunidad civil, y la virtud de la justicia es el discernimiento de lo justo (Aristóteles, IV a.C. [1988]: 52-53).

Eso significa algo muy relevante para la efectiva comprensión de la realidad humana y, quizás aún más, específicamente de *nuestro* mundo social y político: es decir, que la injusticia –y la guerra, en cuando suma y trágica expresión de la injusticia misma–, si lo vemos bien, no es capaz de engendrar *sus propias* armas; no es dotada de medios y mecanismos que sean *propios y autónomos* para la afirmación de sus fines. Eso porque la *producción* de herramientas para la *destrucción* sigue siendo una actividad *generativa* que, en cuanto tal, implica necesariamente la actuación de prácticas de cooperación social, como para la producción de cualquier otra cosa. Entonces, lo que Aristóteles define como la injusticia propiamente dicha y verdaderamente “insoportable”, puede darse y proceder solo alimentándose de mecanismos y dispositivos de *pervertimiento* de las instituciones humanas cooperativas y justas, que, sin la intervención maligna, serían *natural y estructuralmente* orientadas hacia la realización del bien común y, en definitiva, ya una primigenia expresión de ello.

Volviendo ahora a nuestro originario asunto –consistente de la identificación de los principales paradigmas para la posible articulación de nuestros tres conceptos–, podríamos decir que, dado ese cuadro, la concepción basada en el optimismo antropológico –y cuyas raíces son referibles a esa corriente importante de la filosofía griega clásica representada por Aristóteles– concibe el ser humano como un animal muy especial que, siendo *naturalmente provisto de la capacidad de lenguaje*, es, por ende, un ser *constitutivamente social y político*. Eso implica, entonces, que tal individuo humano que nace *dentro* de, y que es *ontológicamente determinado* por, el entramado de relaciones y de instituciones que lo preceden cronológicamente y por importancia, sea *natural y primariamente proclive a las actividades cooperativas* que producen lo que, al mismo tiempo, es su resultado y su fin primario y calificante, consistente de la *paz* y de la *riqueza común*. Sin embargo, la primacía de las funciones cooperativas sobre las demás funciones humanas, así como es teorizada dentro del cuadro aristotélico, para mantenerse siempre efectiva, eficaz y eficiente, debe periódica y sistemáticamente ser objeto de, y a su vez expresarse en la forma de, las necesarias operaciones de atento ajuste y de continuo arreglo, para asegurarse que el concreto funcionamiento de las instituciones cooperativas vaya por el correcto camino, y no caiga víctima de los siempre posibles mecanismos –externos o internos, casuales o voluntarios– de pervertimiento, instrumentalización y reorientación mencionados arriba. Ese pasaje suma e intensamente político es crucial, en la medida en que, según Aristóteles, no todas las instituciones son instituciones propiamente dichas y verdaderamente respetables, sino solamente aquellas que concretamente están “al servicio de la sensatez y de la virtud” y son orientadas *por y hacia* el “valor cívico” de la “justicia” (*idem*: 52). Eso implica que nuestro juicio deba mantenerse siempre *crítico* sobre las instituciones *dentro* de las cuales *somos* y actuamos, y que nuestra relación hacia ellas deba ser y hacerse constantemente *activa y dinámica*. Esa advertencia se vuela extremadamente importante en el marco de este enfoque que, a pesar de las desesperantes evidencias, no piensa en absoluto la

guerra como un *destino* recurrente e ineluctable para la humanidad; sino como un “*simple*” *suceso*, fruto de circunstancias particulares y accidentales, a su vez ocasionadas y amplificadas por fallos e imperfecciones del sistema de organización concreta de la cooperación humana; el cual, a pesar de ser *naturalmente* fundado y arraigado en las comunidades en las que el hombre desarrolla su existencia, funciona según el diseño y las condiciones de su contingente estructura, *política e históricamente* determinadas. En definitiva, ya que “la ciudad es anterior a la casa y a cada uno de nosotros” y que “el todo es necesariamente anterior a la parte”, verdaderamente crucial respecto a las cuestiones del bien común o del malestar general, de la guerra y de la paz, es el efectivo estado de este sistema: pues, el mismo hombre potencialmente recto, que, aun con las mejores intenciones y ánimo, siga obedeciendo a instituciones que ya no son orientadas por y hacia la justicia, sino que, incluso, se hayan vuelto instrumentos pervertidos al servicio de la índole bélica de algunos “insociales” inspirados por intenciones y ánimo externos y ajenos a los valores cívicos, pues ese mismo hombre potencialmente recto acaba siendo reproducido por el sistema de tal manera corrupto en “el ser más impío y feroz y el peor en su lascivia y voracidad”. Es decir: el sujeto que anima y participa de un nefasto estado de guerra generalizado, animado por todos contra todos, que –por cierto– está al centro del paradigma de pensamiento sobre el cual nos focalizaremos más detenidamente un poco más adelante.

En conclusión y en resumidas cuentas, dentro de esta visión y esquema, que llamaremos *de la cooperación*: ésta representa la variable independiente de desenvolvimiento del entero modelo; mientras que la *paz* es ciertamente su objetivo sumo y su producto tendencial y final, además del estado considerado normal, y que hay que mantener estable, para favorecer su funcionamiento ideal; y, por fin, en ello tiene un lugar, si bien marginal, también la *guerra*, que es considerada como un incidente ocasional, como –“*simplemente*”– un funesto error; del cual, sin embargo, siempre hay que aprender, para reforzar las condiciones que hagan cada vez más efectiva e inmediata la relación de mutua implicación entre las instituciones de la cooperación y la paz.

Pasando ahora al otro paradigma de conceptualización de la relación entre cooperación, guerra y paz, nos encontramos frente a una interrelación casi completamente opuesta a la que hasta aquí hemos resumidamente analizado. De hecho, éste segundo enfoque podría ser definido como caracterizado por un irreducible realismo cínico, e inspirado por un pesimismo antropológico casi perfectamente especular a la disposición anterior. Los dos famosos aforismos que más sintética y eficazmente podrían representar ese otro modelo proceden, en ambos casos, de la cultura de la antigua Roma, y son referibles, respectivamente, al comediógrafo Tito Maccio Plauto que, en su obra *Asinaria* (II: 4, 88), ha afirmado que “*lupus est homo homini, non homo, quom qualis sit non novit*”; y al escritor Flavio Vegecio Renato que, en su tratado *De re militari*, en el IV siglo, ha avisado que “*Igitur qui desiderat pacem, praeparet bellum*”. Las dos máximas son más comúnmente conocidas bajo las fórmulas así simplificadas: por un lado, *homo homini lupus*; y por el otro, *si vis pacem, para bellum*.

Ahora, si dentro del esquema referido principalmente a Aristóteles –como hemos visto– la guerra es *solamente* el resultado muy eventual, nefasto y, en definitiva, marginal, fruto de un mecanismo excepcional de *pervertimiento* del *sentido benigno* hacia el cual *naturalmente* se desarrollaría el sistema de la cooperación humana –esencialmente orientada hacia la producción del bien común y la reproducción de la paz–, en este otro enfoque, en cambio, hay una completa inversión de perspectiva. Aquí, de hecho, la guerra ocupa el centro lógico y semántico del entero modelo, volviéndose la variable independiente de su funcionamiento. Emblemático a tal respecto, es el pensamiento de Thomas Hobbes, expresado sobre todo en el *De cive* (1642) y luego en el monumental *Leviatán* (1651), que son obras que reflejan muy claramente el marco histórico y político muy especial dentro del cual han madurado, caracterizado por una profunda tensión entre instancias destructivas y constructivas. De hecho, por un lado tenemos la fase final del largo y atormentado periodo de las grandes guerras civiles de religión que habían sacudido Europa entre el siglo XVI y XVII, así como la consolidación de la conciencia de la extrema violencia sobre la cual se basaban aquellas empresas de conquista y sometimiento de los demás pueblos del mundo por parte de los colonizadores del “Viejo Continente”; mientras que, por el otro, también se asistía a la progresiva afirmación de aquellas fuerzas sociales portadoras y partidarias de los elementos que habrían sido constitutivos de los *Tratados de Westfalia* (1648 y 1649) y de la lógica de las nuevas *amity lines* que daban forma al moderno *Jus publicum europaeum* (Schmitt, 1950), que habrían sido los verdaderos pilares de los procesos de edificación institucional y del desarrollo de las dinámicas más significativas de la vida política nacional e internacional a lo largo de los siguientes siglos de la historia europea y mundial.

También en este caso, como en el anterior, el punto de partida de la argumentación es la reflexión sobre las principales características y motivos, que hoy diríamos antropológicos, propios de la naturaleza humana; y acerca de las cuales, sin embargo, Hobbes reivindica principios explícitamente opuestos a los de Aristóteles –juizados no solamente como optimistamente idealistas, sino más bien falsas del todo, a causa de un “error [metodológico, pues] proviene de una contemplación muy superficial de la naturaleza humana” misma (Hobbes, 1642 [2010]: 129). En sus directas palabras:

La mayor parte de los que han escrito sobre los asuntos públicos supone, pretende o postula que el hombre es un animal nacido apto para la sociedad. Los griegos dicen [...] *animal político*, y sobre ese fundamento construyen la doctrina civil, como si para conservar la paz y el gobierno de todo el género humano ninguna otra cosa fuera necesaria salvo que los hombres se pusiesen de acuerdo sobre ciertos pactos y condiciones, a los que llaman entonces leyes (idem: 129-130).

Este axioma es considerado erróneo pues examinando “detenidamente las causas por las cuales los hombres se congregan y gozan de la compañía mutua”, según Hobbes, no se

constataría en absoluto un supuesto amor recíproco y desinteresado de los unos por los otros, sino “las pasiones [consideradas] ínsitas a todo ser animado” y que se expresarían sobre todo en términos de un exasperado egoísmo individual. De hecho, “por naturaleza no buscamos compañeros sino el honor y la ventaja que [ellos] nos puedan ofrecer; deseamos primariamente éstos, aquéllos secundariamente” (idem: 130), siendo meros instrumentos de nuestros verdaderos fines. Aún más claramente: “toda sociedad se origina o bien a causa del provecho o bien de la gloria, esto es, por amor a sí mismo, no por amor a los compañeros” (idem: 131). Eso tiene importantes implicaciones también respecto a las dimensiones, a la estructura y a las funciones de las sociedades, las cuales, siendo creadas “voluntariamente” bajo el impulso de la búsqueda egoísta de alguna forma de placer o ventaja, nunca podrán “ser de muchos hombres ni durar mucho tiempo: la glorificación, como el honor, si la tienen todos, no la tiene nadie, ya que depende de la comparación y la preeminencia” (*ibidem*).

La precariedad de las relaciones sociales en el estado de naturaleza, dentro de este esquema, es debido también a la evidente circunstancia según la cual aquellas mismas “ventajas de esta vida [que] pueden aumentarse por la ayuda mutua”, en realidad, el individuo podría obtenerlas “mucho mejor mediante el dominio que mediante la asociación con los demás”. Es más: “los hombres serían llevados más ávidamente por su naturaleza hacia la dominación que a la sociedad” (*ibidem*).

Sin embargo, propio aquí donde mayormente llega a expresarse la carga de pesimismo antropológico que marca íntimamente la visión de Hobbes, la centralidad de lo negativo se transforma en condición de posibilidad para la máxima afirmación de lo positivo. Más en particular, si del fundamental axioma de la egoísta y cínica malevolencia universal del hombre desciende la “constatación” de la vigencia de una condición generalizada de mutuo miedo, en cuanto característica estable de sus relaciones en el estado de naturaleza, pues es justamente en eso que, en virtud de una especie de artificio lógico-dialectico, el filósofo inglés halla “el origen de las sociedades más grandes y más duraderas”. Éstas, de hecho, no emanan “de la mutua benevolencia de los hombres sino del mutuo miedo”, el cual representa el sentimiento compartido que sirve de impulso motivante la limitación racional de las tentaciones universales de afirmación violenta (*ibidem*). Es notable el carácter casi perfectamente especular que ata ese esquema de argumentación al de Aristóteles anteriormente considerado: si aquí es el factor negativo el propulsor del bien, allí es el elemento positivo –es decir las instituciones naturalmente cooperativas del hombre– lo que, siendo capturado por las pasiones excedentes e “inhumanas” de los insociales, y volviéndose herramienta amplificadora de sus impulsos malignos, produce la injusticia más insoportable.

Detengámonos un poco más sobre el rol crucial, determinante y, en cierta medida, paradójico, que la cuestión del “mutuo miedo” cobra en el esquema de pensamiento hobbesiano. Ese sentimiento, en efecto, por un lado, está fundado sobre una concepción *igualitaria* de los hombres; mientras que, por el otro, motiva y justifica la imposición de

una marcada y estable *diferenciación* entre ellos dentro la estructura social racionalmente construida. Más en detalle, el miedo es definido por el filósofo inglés como una genérica pero cierta “previsión [individual] del mal futuro” que los demás nos podrían ocasionar; ante la cual, la reacción propia y que es más importante considerar no consiste solo y simplemente de la fuga, “sino también [de] desconfiar, sospechar, precaver, prever para no temer”. Asimismo, más adelante se especifica que: “La causa del miedo mutuo reside en parte en la igualdad natural de los hombres, en parte en la voluntad de hacerse daño mutuamente”. Eso significa “que no podemos esperar la seguridad de los otros ni tampoco valernos por nosotros mismos”, sino que hay que crear voluntariamente una tercera instancia independiente capaz de proporcionar tal dimensión de seguridad oportuna y requerida. De hecho, si, por un lado, “todos los hombres son iguales entre sí por naturaleza”, inclusive en la “voluntad de dañar”; en cambio, la “desigualdad que existe ahora fue introducida por la ley civil” (*ídem*, 133) supuestamente con el ánimo de ordenar, estabilizar y –en la medida de lo que “realistamente” se estime posible– incluso *apaciguar* la sociedad misma.

La intervención *diferenciante*, “positiva” y externa, por parte de la *ley civil* es considerada necesaria para suspender, y evitar de recaer en, la terrible condición a la que la naturaleza condena el hombre *libre*, en donde “todo está permitido a todos” (*ídem*, 138). De hecho: los individuos estarían animados por una “proclividad natural [...] a herirse mutuamente, que deriva de las pasiones”; además, hay tener en cuenta del *natural* “derecho de todos a todo, por el cual uno ataca *con derecho* y el otro se resiste *con derecho*, y a partir del cual se originan las perpetuas sospechas y celos de todos contra todos”; de eso deriva que “el estado natural de los hombres antes de que se congregan en sociedad fue la guerra; y no ésta sin más, sino la guerra de todos contra todos” (*ídem*: 136-137).

Hobbes es eficaz en su voluntad de remarcar como tal perjudicial condición *natural* de guerra no sea “simple”, sino que *generalizada*: bien en el *espacio* –ya que involucra y afecta sistemáticamente *a todos*–, bien en el *tiempo* –pues tiende a ser *perpetua*. En sus palabras: la guerra es “además sempiterna por su propia naturaleza, porque debido a la igualdad de los contendientes no puede ser finalizada por victoria alguna. En efecto, en este estado el peligro es siempre inminente para los vencedores mismos”, tanto que “no existe quien pueda estimar que es buena para sí esta *guerra* de todos contra todos, inherente por naturaleza a tal estado”. Racional, filosófica y políticamente, esta consideración implica que el “simple” *derecho natural*, entonces, no sea absolutamente idóneo “para la conservación ya sea del género humano, ya sea de cada hombre en particular” (*ídem*: 137-138).

En definitiva, para frenar la supuesta índole destructiva atribuida a los cínicos individuos egoístas, es necesaria, según Hobbes, la formación de instituciones civiles que, sin embargo, no pudiendo ser el producto natural o espontáneo de las interacciones humanas, deben entonces ser el resultado de la estructuración “de la experiencia dañosa” madurada por los hombres mismos, en una “memoria del pasado [apta a] refrena[r] el



deseo presente”: ahora a través de la educación y “el buen precepto (aunque en muchos esto nunca sucede)” (ídem: 130), ahora a través de la coerción de la cual diremos más adelante. Además, crucial, en ese cuadro, se vuelve el *acto de determinación*, ya que las “sociedades civiles no son meras congregaciones, sino alianzas, para cuya institución son necesarias promesas y pactos”. Si, por un lado, tales “alianzas” son estabilizadas por la fuerza de su origen *voluntaria*, por el otro, las mismas son continuamente amenazadas por el reniego –definido ignorancia– de su legitimidad, que caracteriza la actitud –metafóricamente– de los que Hobbes implícitamente considera y define como sujetos *desproveídos*. Es decir: “los infantes y los indoctos”, así como aquellos que no tengan

experiencia de los daños que provienen de la falta de sociedad [...]. Es por lo tanto manifiesto que todos los hombres (dado que nacen infantes) han nacido ineptos para la sociedad: incluso muchos (quizás la mayoría) permanecen ineptos toda la vida, sea por enfermedad de la mente o por falta de educación. Sin embargo, la naturaleza humana es propia tanto de los infantes como de los adultos. Por consiguiente, el hombre es apto para la sociedad no por naturaleza sino mediante educación (ídem: 132).

Entonces, es considerado necesario que allí donde el *buen precepto*, por un lado, y la *persuadida voluntad individual*, por el otro, no resulten del todo eficaces en su función de legitimación, pues la *fuerza de las promesas y de los pactos*, que esos mismos elementos fundan, se materialice de forma violenta en contra de quienes no la entiendan o no la acepten. En definitiva, aquellas originarias promesas y pactos, en cuanto expresión de los actos, manifiestos o tácitos, de la voluntad de sus *tan cínicos cuanto ideales* suscritores, son asumidas como: capaces de representar las supuestas razones e intereses universales, y, por eso, vinculantes –en ambos sus efectos, benéficos y dañinos– para y hacia prácticamente *todo el mundo*. (En esto hay que reconocer la interesada operación típicamente occidental de *proyección de la propia idea realista, y sin embargo abstracta, del bien universal* por todo el espacio y por todo el tiempo: es decir, no solo “internamente” a los Estados y a sus particulares contingencias, sino constituyendo y alimentando continuamente pautas metódicas de actitud y comportamiento que llegan a conformar claramente ciclos y rasgos identitarios de civilización. Es en la repetición intelectual y política de esa operación, tan frecuente y trágica en la historia de las relaciones entre Europa, y luego el Norteamérica, y los demás pueblos del mundo, que ahonda sus raíces el cínico y violento *humanitarismo occidental*).

Además, hay que matizar como, dentro de la visión de Hobbes, si por un lado es cierto que la *abolición* del supuesto estado de naturaleza –o sea, de aquel estado al cual espontáneamente tendería el desenvolvimiento de las relaciones humanas sin la intervención de alguna instancia *civilizadora*– tiene como objetivo supremo la realización de cierto grado de *pacificación social*; por el otro, en cambio, paradójicamente, no implica en absoluto, ni



significa para nada, la posibilidad de una efectiva eliminación radical de la guerra *dentro de y entre* los conjuntos sociales. Más bien, el resultado considerado óptimo y mayormente funcional, consiste en la adecuada *limitación* de la guerra y de sus alcances, a través de un doble movimiento: el despojo y la renuncia individual a toda forma de ejercicio particular de la violencia social; y su delegación e inscripción concentrada dentro del perímetro de las funciones del *super-sujeto* soberano y legítimo, que es el Leviatán/Estado.

En realidad, Hobbes admite que puedan darse, dentro del estado natural, condiciones para la creación de un orden apaciguado, con base en “*un poder cierto e irresistible [que] confiere [a algunos individuos] el derecho de gobernar e imperar sobre aquellos que no se pueden resistir*”. Sin embargo, el filósofo juzga negativamente esa eventualidad por el simple hecho de ser inestable y precaria “debido a aquella igualdad de las fuerzas y de las otras facultades humanas [...] en el estado de naturaleza”, que hace que no se pueda “esperar una conservación duradera” de aquellas condiciones de “paz” y orden en tales circunstancias.

*Por esta razón, es un dictamen de la recta razón [...] que se ha de buscar la paz, en la medida en que brille alguna esperanza de tenerla; cuando no se la pueda tener, se han de buscar los auxilios de la guerra (idem, 138).*

Como es evidente, la paradójica solución hobbesiana consiste por ende en curar el mal con dosis concentradas, pero supuestamente controlables, del mismo mal que es necesario contener: “se ha de salir de tal estado y se han de buscar socios para que, si ha de haber guerra, no sea sin embargo contra todos ni sin auxilio”. Y es por eso que, por un lado, hay que identificar muy precisamente a los enemigos, y que, por el otro, deben aunarse aliados, “sea por la fuerza, sea por acuerdo” (*ibidem*).

La estabilización de un *poder cierto e irresistible* pasará entonces por el ejercicio de un *arte* –concebido como– *semidivino* consistente de la conducción de una guerra *limitada*, organizada entre *socios*, orientada en contra de *enemigos* bien individuados, y garantizada por un *pacto fundante*: aquel acto a través del cual “cada hombre particular” confiere autoridad al Leviatán que así cobra vida en cuanto “*dios mortal*, al cual debemos, bajo el *Dios inmortal*, nuestra paz y nuestra defensa”. Ese pacto colectivo es sólidamente respaldado por aquellos “actos de guerra” que subyugan “a sus enemigos a su voluntad, concediéndoles la vida a cambio de esa sumisión”, o bien por el “procedimiento” a través del cual “los hombres se ponen de acuerdo entre sí, para someterse [...] voluntariamente, en la confianza de ser protegidos”. En efecto, esa nueva entidad, así engendrada, resulta, por tales medios, dotada de “tanto poder y fortaleza”, así como del beneficio de los efectos procedentes del “terror que inspira” en todos los hombres, como para volverse “capaz de conformar las voluntades de todos ellos para la paz, en su propio país, y para la mutua ayuda contra sus enemigos, en el extranjero”. En su esencia, entonces, el Estado es

*una persona de cuyos actos se constituye en autora una gran multitud mediante pactos recíprocos de sus miembros con el fin de que esa persona pueda emplear la fuerza y medios de todos como lo juzgue conveniente para asegurar la paz y defensa común.* El titular de esta persona se denomina “soberano”, y se dice que tiene *poder soberano*; cada uno de los que lo rodean es “súbdito” suyo (Hobbes, 1651 [2017]: 152).

En definitiva, “ese gran Leviatán” que no es creado por la naturaleza, sino “gracias al arte” secular moldeada por los seres humanos mismos, es efectivamente “un hombre artificial, aunque de mayor estatura y robustez que el natural para cuya protección y defensa fue instituido”, formado por las siguientes partes:

la *soberanía* es un alma artificial que da vida y movimiento al cuerpo entero; los *magistrados* y otros *funcionarios* de la judicatura y del poder ejecutivo, nexos artificiales; la *recompensa* y el *castigo* (mediante los cuales cada nexo y cada miembro vinculado a la sede de la soberanía es inducido a ejecutar su deber) son los *nervios* que hacen lo mismo en el cuerpo natural; la *riqueza* y la *abundancia* de todos los miembros particulares constituyen su potencia; la *salus populi* (la *salvación del pueblo*) son sus negocios; los *consejeros*, que informan sobre cuantas cosas precisa conocer, son la *memoria*; la *equidad* y las *leyes*, una *razón* y una *voluntad* artificiales; la *concordia* es la salud; la *sedición*, la enfermedad; la *guerra civil*, la *muerte*. Por último, los *convenios* mediante los cuales las partes de este cuerpo político se crean, combinan y unen entre sí asemejense a aquel *fiat*, o *hagamos al hombre*, pronunciado por Dios en la creación (Hobbes, 1651 [2017]: 29).

Concluyendo esta parte del ensayo, hay que subrayar como también en el marco del segundo paradigma de interrelación de nuestros conceptos, y a pesar de su carácter marcadamente individualista, cínico y pesimista, la dimensión cooperativa no desaparece para nada del escenario, ni pierde del todo importancia dentro de los mecanismos analíticos explicativos. Más bien, hay que destacar como, a diferencia de lo que pasaba en el primer paradigma, en este caso la cooperación ya no figura como factor originario y central del cuadro, sino como *producto secundario*, resultante del proceso y de las técnicas de limitación y de contención de la guerra, y en realidad –si lo vemos bien– *una de las expresiones propias y adecuadas de la misma guerra eficazmente limitada y contenida*. De hecho, cuando Hobbes piensa las condiciones sociales características del estado de naturaleza, evoca la cooperación simplemente como una máscara instrumental y secundaria debajo de la cual residen los verdaderos móviles egoístas de las actuaciones individuales, que son imperturbablemente orientadas hacia el conseguimiento de ventajas y glorias personales, sin el freno de algún escrúpulo o límite, y que regular e invariablemente acaban con romper aquella frágil superficie. Sucesivamente, cuando el filósofo inglés pasa a la consideración del contexto relacional ya definido por el surgimiento del Leviatán/Estado, la cooperación juega un rol que, a pesar de ser muy importante, mantiene su carácter

instrumental y subyugado a otros fines. En efecto, ella es evocada bajo la forma de la serie de actividades que han de llevarse a cabo con el *auxilio de los socios/aliados*, para organizar precavidamente, y en función disuasiva, aquellos medios y medidas de la *guerra limitada, regulada y legítima*, que es pensada como el solo remedio para acabar con el destructivo estado considerado inherente a la humana índole: su versión total y generalizada, en la cual *todos confligen todo el tiempo contra todos para todo*. También en el caso, entonces, de la *sociedad civilmente constituida*, la cooperación es “empresa” y sistema de prácticas secundarias, ya que interviene después, y para implementar y servir las implicaciones, de un acto primario que, en cambio, es de naturaleza *bélico-política* y prerrogativa del ejercicio *soberano*: la definición, elección e individuación de *enemigos* presentes en el escenario social e internacional. El intento y el efecto consisten en reorganizar el conflicto inextirpable alrededor de reducidas, pero intensificadas, *líneas de enemistad* oportunamente individuadas, escogidas y recreadas dentro de la sociedad, aptas a fraccionar, a simplificar y a hacer gobernable la guerra y, con ella, simultáneamente, el mismo cuerpo de la humanidad. De hecho, cabe notar como, dentro de este marco, es solo secundaria y residualmente que interviene la definición y la identificación no solamente de los “aliados” de esta forma *civilizada* de guerra, sino también y sobre todo de los *amigos*. Éstos aparecen y *resultan* como el *resto* de los procesos primarios anteriormente descritos, y, por ende, son concebidos como los meros ejecutores de formas de cooperación que, en su esencia, son puramente *negativas*: pues, en definitiva, concretamente organizadas y finalizadas a la efectiva negación de la figura del enemigo común.

En resumidas cuentas, dentro de este paradigma, la variable independiente, y el factor subyacente a toda actividad de la cual consiste su funcionamiento, es la *guerra*: ahora concebida en la forma de la universal competencia determinada por el voraz apetito egoísta radicado y respaldado por el derecho natural de todos a todo; ahora en la manifestación de los conflictos organizados entre las “civiles” entidades colectivas, encauzados dentro precisos ejes deliberados. Mientras que la *paz*, en este mismo modelo, se vuelve casi un puro accidente, puntual, inestable y efímero, que interviene a *suspender excepcionalmente*, en el espacio y en el tiempo, tal consistencia y pregnancia totalizante de la guerra desplegada en todas sus posibles declinaciones (general o limitada, efectiva o amenazada, militar o económica, etc.). Al respecto, muy eficaz es la expresión del concepto por parte del mismo filósofo: “El tiempo restante [de la guerra] es la paz” (Hobbes, 1642 [2010]: 137). La *paz*, en última instancia, dentro de este esquema no es más que el efecto de la acción más o menos directamente violenta que algunas fuerzas ejercen eficazmente sobre, y a costa de, otras existentes fuerzas, y que consiste más bien de una forma de *pacificación*, que es el efecto de la efectiva *imposibilidad* de su *impugnación*.

Fuera de todo esencialismo, nosotros no consideramos que los dos enfoques que aquí hemos resumidamente analizado deban representar –como, sin embargo, en las

interpretaciones corrientes, por lo general, pasa— opciones absolutamente alternativas que se disputan una verdad antropológica supuestamente unívoca e indivisible, entre las cuales, entonces, habría que escoger de forma exclusiva. Más bien, desde nuestra perspectiva, estos dos paradigmas reflejan y describen actitudes y pautas de organización de la vida social y política, civil e internacional, que son desde luego verídicas en ambos casos, y que por lo regular describen condiciones reales absolutamente coexistentes e incluso compatibles y entre ellas complementares. Efectivamente, estos diferentes sistemas de actitudes y pautas resultan primar o encogerse, resplandecer o decaer, en función de las distintas fases o contextos sociales y geográficos sobre los cuales detengamos la atención. Entonces, si esa condición de diferenciación es normalmente siempre posible en la realidad y, por consiguiente, ciertamente registrable y verificable mirando a ella con los adecuados instrumentos cognoscitivos, ahora, para nuestros fines, hay que definir su función desde el punto de vista más directamente anclado en las postulaciones y en el marco teórico-analítico orientados al estudio del sistema mundo. Primeramente, al respecto, hay que destacar como, en términos estructurales e históricos, los fenómenos de relativa prevalencia u ocaso, contingente o general, de uno u otro de aquellos paradigmas de actuación e interacción social, antes que de lectura de los procesos colectivos, dependan de las mismas lógica y mecánica que caracterizan y determinan el funcionamiento del conjunto de elementos y articulaciones del cual consiste el mismo sistema mundo. Eso es sobre todo cierto con referencia a la condición contemporánea y, en particular, a los niveles de globalización e interconexión técnica que los procesos sociales, en nuestro tiempo, han efectivamente alcanzado, los cuales no representan un dado simplemente circunstancial. Más bien, ellos constituyen, en primer lugar, el resultado de la aceleración e intensificación que, sobre todo a partir del siglo XX, el proceso de incesante cambio y desarrollo tecnológico ha adquirido, cuyos reflejos, efectos y profundas mutaciones han caracterizado y afectado, en buena medida, la forma y la sustancia no solamente de la vida cotidiana de los individuos y de las costumbres sociales, sino también las de la dimensión político-institucional y de las relaciones internacionales. El impacto de este fenómeno ha sido tan importante que “el historiador debe tomar [de vez en vez] en cuenta”, y ponderar adecuadamente, el diferente peso cobrado por el “factor tiempo” dentro de la vida política” en general, así como el consiguiente “proceso de aceleración y de interdependencia de la vida internacional” (Di Nolfo, 2000, XII-XIII. Traducción propia). En segundo lugar, y más en general, hay que considerar cómo los nuevos niveles de globalización e interconexión técnica que caracterizan la dialéctica de los actuales procesos sociales, representan el corolario acumulativo de las diferentes vicisitudes y travesías por, y a través de, las cuales históricamente ha pasado, transformándose y evolucionando, la estructura del sistema mundo. En particular, según Giovanni Arrighi y Beverly J. Silver, ésta vive de una sucesión de *ciclos hegemónicos de acumulación*, cada uno de los cuales

difiere del anterior en dos aspectos principales: la mayor concentración de recursos organizativos a disposición del Estado hegemónico, comparada con la de su predecesor, y el mayor volumen y densidad dinámica del sistema reorganizado por el nuevo Estado hegemónico (1999, [2001]: 41).

Podemos decir, entonces, que el impresionante desarrollo tecnológico que ha acompañado la intensificación de las transformaciones de la vida política social e internacional especialmente en el último siglo y medio, matizada por Ennio Di Nolfo, es al mismo tiempo la causa y el efecto del aumento conjunto de estos principales aspectos, que se ha desplegado a lo largo de la evolución de la estructura del sistema mundo. Por un lado, el crecimiento del volumen y de la densidad dinámica de los factores y de las interacciones de las que el sistema vive; y, por el otro, la acentuación de la concentración en las disponibilidades de un mismo actor, o conjunto de actores, a nivel internacional, de las habilidades útiles al gobierno del sistema mismo. A tal propósito, se note de paso como propio la combinación de esos elementos aquí subrayados, tenga implicaciones muy relevantes no solamente en el plano real y directamente concerniente nuestro objeto social de estudio; sino también de naturaleza teórica y epistemológica, en la medida en que su efecto consiste: por un lado, sí, en hacer “cada vez más problemática” la repetición efectiva de los esquemas de “reproducción del modelo” de concreto funcionamiento y transformación del sistema; pero, por otro lado y al mismo tiempo, también en socavar nuestra capacidad de reducción del “grado de indeterminación [...] distintivo de los cambios sistémicos” (ídem: 41-42) y, por ende, nuestra habilidad de orientarnos en el presente haciendo referencia al conocimiento de aquel modelo.

La calificación que hemos propuesto arriba del nexo entre los paradigmas respectivamente de la cooperación y de la conflictividad –no como opciones mutuamente excluyentes, sino como conjuntos de mecanismos y configuraciones relacionales estrecha y dinámicamente interconectadas–, encuentra un interesante y proficuo terreno de ejercicio y de aplicación en algunos aspectos teóricos elaborados por Giovanni Arrighi. Concéntremonos, en particular, en las páginas en las cuales el sociólogo italiano explicita, define y caracteriza –en comparación y contraste con respecto al esquema precedentemente esbozado por Immanuel Wallerstein– su propia concepción del movimiento, y de los móviles del movimiento, de los ciclos sistémicos de acumulación. A tal propósito, Arrighi recalca dos principales factores distintivos de su propio modelo, consistentes especialmente en: la identificación del origen *endógeno* de los cambios que animan e impulsan los ciclos y su sucesión; y la comprobación del impacto *evolutivo* (ya subrayado arriba) que esas transformaciones producen sobre la conformación sistémica.

Eso emerge muy claramente sobre todo en la siguiente página, en la cual Arrighi y Silver reconstruyen el mecanismo, y sostienen el concepto, según el cual: todas “las expansiones sistémicas [...] tienden a socavar” las mismas estructuras hegemónicas particula-

res dentro de las cuales “están inmersas”, justamente porque es desgastando los recursos y la fuerza de éstas que aquellas se sustentan y fortalecen (1999: 36). Eso es debido a esta misma contradicción fundamental que los movimientos de expansión sistémica, expresándose, no solamente agotan los engranajes de su motor interno –las articulaciones y los impulsos hegemónicos que los habían empujado–, sino que también se resuelvan en condiciones de inestabilidad y crisis para el sistema entero así ensanchado. El caso es que “las situaciones hegemónicas” son definidas por “dos tipos diferentes de liderazgo [...] conjuntamente” que, desenvolviéndose al mismo tiempo e interactuando, van estableciendo, promoviendo y consumiendo una crucial discordancia. El primero de los dos tipos de liderazgo es la capacidad propia del sujeto hegemónico de impulsar la “reorganización” expansiva del sistema proporcionándole “una división del trabajo y una especialización de funciones más amplia o profunda”; mientras que el segundo consiste en su habilidad de suscitar el espíritu de “emulación” en muchos otros sujetos internacionales que les “proporciona [...] el impulso motivacional necesario para movilizar las energías y recursos precisos para [contribuir a] la expansión”. Ahora, el punto que hay que subrayar es la persistencia del estado de constante tensión intercurrente entre los precipuos efectos y tendencias procedentes del ejercicio de esos dos tipos de liderazgo. De hecho,

para alcanzar una ampliación y profundización de la *división del trabajo* y de la *especialización de funciones* se hace necesaria la *cooperación* entre las unidades del sistema, mientras que la *emulación* se basa en la *competencia* entre ellas y la promueve (Arrighi y Silver, 1999: 36).

En realidad, argumentan los autores, la emulación sirve inicialmente en cuanto factor propulsor de la expansión sistémica, y se desarrolla y opera a través de los nudos de un entramado de relaciones “predominantemente cooperativo”. Lo que progresivamente ocurre, sin embargo, es que los mismos movimientos de expansión incrementan importantes coeficientes que son “el número de unidades socialmente relevantes que interactúan en el [sistema] y el número, variedad y velocidad de las transacciones que las vinculan entre sí”. La conclusión es que

Con el tiempo, este incremento en el volumen y densidad dinámica del sistema tiende a intensificar la competencia entre las unidades que lo componen más allá de las capacidades reguladoras de las instituciones existentes. Cuando esto ocurre vuelve a predominar la tiranía de las pequeñas decisiones, el poder del Estado hegemónico experimenta un declive, y se inicia una crisis hegemónica (Arrighi y Silver, 1999 [2001]: 36).

En definitiva, de acuerdo con el articulado esquema de contradicciones dinámicas y productivas aquí delineado, el movimiento de *articulación diferencial* de las distintas partes del sistema estimula y aumenta la *tasa cooperativa* entre sus diferentes actores. Eso con-



lleva también la estimulación y la difusión de actitudes de *emulación* entre esos sujetos, las cuales: si inicialmente se revelan ser el producto de, la expresión misma de, y un factor de ulterior impulso a, la cooperación sistémica; sin embargo, antes o después –y más precisamente cuando para aquellos se reduzca significativamente, en términos relativos o absolutos, la disponibilidad de los recursos más importantes para su propia supervivencia y para la reproducción ampliada del sistema– empiezan a engendrar y a exasperar relaciones de recíproca *competencia* más y más tensas, hasta consolidarlas en un régimen o paradigma de interacción generalizado estructuralmente *conflictivo*, que se vuelve estándar y globalmente preponderante. (Algo que nos recuerda, en forma de transeúnte fase histórica, las condiciones de *guerra de todos contra todos para todo* absolutizadas por Hobbes). En definitiva, es el mismo mecanismo exitoso de *expansión* basado en la propuesta *cooperativa* específica de cada particular modelo hegemónico, lo que determina, junto con su propia *crisis*, también el *impasse* del sistema, y hasta el traumático *encogimiento* de su estructura, correspondiente a su *derrumbe*, solitamente por vías *bélicas*; que, sin embargo, representa no solamente una etapa temporánea, sino también y sobre todo un transcurso funcionalmente esencial para el desarrollo dinámico del orden del entero sistema, así como para el funcionamiento lógico de su esquema de comprensión. Pues, de hecho la *guerra*, en cuanto extrema extensión lógica y práctica de la *crisis*, dentro de este esquema, es un terrible y trágico “momento” *regenerador*, en la medida en que consigue acelerar el proceso extinción de la fase de *morboso interregno* que caracteriza toda transición “histórica” políticamente relevante, o toda transición “política” históricamente tal. Significativamente Arrighi, en este aspecto, se inspira en la densísima página de reflexiones que Antonio Gramsci, desde la cárcel, en 1930, ha dedicado a esos temas –y que, no acaso, está concentrada en uno de los párrafos, el 34– de la recurrente serie titulada “*Pasado y presente*” entre sus notas. En esa página, el objeto de especulación es el reconocimiento de la relación existente entre dos aspectos –comúnmente no adecuadamente reconocidos, distinguidos y recíprocamente conectados–, de “la crisis moderna”: es decir, de aquella peculiar consistencia que las crisis sociales e históricas adquieren en la modernidad caracterizada por la vigencia del modo de producción capitalista. Los dos aspectos son, respectivamente: aquel que en ciertos círculos es “deplorado como oleada de materialismo”, por un lado; y su complemento político-cultural, por el otro, consistente “de lo que se llama crisis de autoridad”. Con ese segundo elemento, Gramsci se refiere, más articuladamente, a aquella circunstancia en la cual “la clase dominante ha perdido el consenso” que normalmente le brindaban “las grandes masas”, determinada por el hecho de que éstas, imprevistamente, “se apartan de las ideologías tradicionales, dejan de creer en lo que antes creían etc.”. Eso provoca el desgarramiento del velo de apariencias que permitía la ocupación de una posición hegemónica por parte de la clase (o sujeto) dominante, haciendo asimismo que ésta efectivamente “ya no sea ‘dirigente’, sino únicamente ‘dominante’, detentora de la mera fuerza coercitiva» hacia los demás grupos sociales dominados.



La crisis, entonces, no es “simplemente” un hecho *material*, ni se consume en una *ruptura subitánea* tampoco; más bien, es un *complejo mecanismo dramáticamente desleído* en tiempo, protagonizado también por *formas políticas y cultural-intelectivas* que, habiendo perdido su anclaje con la substancial real y social de la cual habían surgido, tienden a *desmembrarse* y a *corromperse peligrosamente* antes de desaparecer en diferido. Todo eso significa y expresa el famoso enunciado en el cual Gramsci afirma que: “La crisis consiste precisamente en que lo viejo muere cuando lo nuevo no puede todavía nacer: en ese interregno ocurren los fenómenos morbosos más variados” (1930 [1975]: 312). Desde nuestra perspectiva, esa formulación nos parece marcadamente más enigmática de cuanto solitamente no se note, siendo la elección de los términos hecha por el autor, abierta a una interpretación más inquietante y trágica de su concepto. De hecho, aquí lo que es evocado no es solamente un *vacío de poder “legitimado”* (que es otra forma de definir la cuestión de la autoridad, con referencia a la cual se había abierto el párrafo), sino también el riesgo de un *vacío de vida* en la medida en que Gramsci metafóricamente se apela a la subsistencia de un *interregno de la absoluta negación*. En efecto, la forma indicativa presente por él utilizada para expresar el proceso de decaimiento de “lo viejo” (“*il vecchio muore*” en su versión original), deja posible la interpretación de un “pasado” que puntualmente, *ahora, acaba de morirse ya*, pero malversando, extenuando y arrastrando consigo *en la nada*, toda oportunidad para que “lo nuevo” pueda efectivamente nacer en algún momento futuro, ya que –atrapado en la formulación original, que dice: “*il nuovo non può nascere*”– no ha ya nacido *aún*, ni nace *ya ahora*. Esa interpretación es evidentemente estimulada e inducida por la condición política y geopolítica actual, caracterizada por un lado por las perspectivas ya marcadas por el perfil literalmente suicida –según William McNeill (1982)– que el poder destructivo humano ha alcanzado a partir del desarrollo y del empleo directo o indirecto de los explosivos atómico-nucleares; y por el otro por aquella más contingente anomalía que, sin embargo, distingue marcadamente nuestro tiempo, y el estado contemporáneo del sistema mundo, como excepcional y único a lo largo de la entera historia del capitalismo. Como Arrighi ha evidenciado en repetidas ocasiones (1994; 2009), tal anomalía consiste en específico de la bifurcación que ha madurado, a escala planetaria, sobre todo en, o a partir de, los años ochenta, entre el poder militar y el poder económico. El primero se ha quedado enormemente concentrado en el sujeto aún dominante, pero ya post-hegemónico, que son los Estados Unidos, en una medida absolutamente inédita a lo largo de la entera historia de la humanidad; mientras que el segundo se ha progresivamente desplazado y concentrado en Asia oriental, y principalmente en China, como efecto de dos estrategias convergentes: por un lado, aquella orquestada por las burguesías occidentales en reacción a las crisis sociales, políticas y de acumulación de capital ocurridas entre los años sesenta y setenta, que se ha expresado en los radicales procesos de reestructuración, en estilo “contrarreforma”, de la división internacional del trabajo y de las cadenas del valor; por el otro, en cambio, la estrategia de la clase dirigente comunista de

la República popular de China, la cual, después de haber fundado, durante las primeras décadas posteriores a la exitosa revolución, su constitución material sobre el posicionamiento externo a la estructura de la economía-mundo construida y hegemonizada por los occidentales (Sivini 2022), ha creado, *dentro de su propia arquitectura político-financiera*, espacios para la atracción y la gestión *controlada* de los capitales de los inversionistas extranjeros. Como justamente no deja de notar Arrighi, la situación resultante de estas dos estrategias es altamente crítica e implica perspectivas de transformaciones sistémicas nunca exploradas hasta ahora. En sus palabras:

It has deprived the West of one of the two most important ingredients of its fortunes over the preceding five hundred years: control over surplus capital. Equally important, if China or East Asia were to become hegemonic in the future, it would be a very different type of hegemony than the Western type of the past five hundred years (Arrighi, 2009: 380).

Con base en la precisa conciencia de este complejo estado del sistema mundo contemporáneo, y de tal condición de bifurcación tan peculiar, el sociólogo italiano define como sigue las tres direcciones que la historia podría tomar:

The United States and its European allies might attempt to use their military superiority to extract a “protection payment” from the emerging capitalist centers of East Asia. If the attempt succeeded, the first truly global empire in world history might come into existence. If no such attempt was made, or if it was made but did not succeed, over time East Asia might have become the center of a world market society buttressed, not by superior military power as in the past, but by the mutual respect of the world’s cultures and civilizations. It was nonetheless also possible that the bifurcation would result in endless worldwide chaos. As I put it then, paraphrasing Joseph Schumpeter, before humanity chokes (or basks) in the dungeon (or paradise) of a Western-centered global empire or of an East Asian-centered world-market society, “it might well burn up in the horrors (or glories) of the escalating violence that has accompanied the liquidation of the Cold War world order.” (idem: 381).

La condición de posibilidad de afirmación de la primera perspectiva requeriría la efectiva disponibilidad o el desarrollo, por parte de los centros de acumulación y de poder occidentales, de una capacidad de control *“over the most prolific sources of world surplus capital-sources which are now located in East Asia”*. Creemos que las fuerzas que han inspirado y llevado adelante el notorio “Project for a New American Century” sobre todo en los primeros lustros del nuevo milenio, han apostado especialmente sobre un factor complementar al extraordinario poderío estadounidense en los campos estratégicos militar y financiero: la difusión global del uso, y especialmente la difusión del control global del uso, de aquellos dispositivos electrónico-digitales de comunicación, interconexión, intermediación, absor-

ción, acumulación, gestión y significación de todo tipo de datos y experiencias individuales y colectivos en todo el mundo, vinculados a la tecnología de origen militar que es internet y al gran rol desempeñado por las grandes corporaciones privadas estadounidenses del sector en desarrollar el *capitalismo de la vigilancia* (Zuboff 2019). El proyecto consistía en: *ampliar esa red* tan fuertemente implicada con las perspectivas estratégicas del Pentágono y del capitalismo estadounidense, hasta alcanzar todos los intersticios y rincones del mundo; *atrapar* en ella literalmente *toda la sustancia humana* del mundo, *subiéndola* en esa nueva dimensión, y *substrayéndolas* así, por ende, a sus vínculos afectivos, sociales, culturales, económicos, políticos, jurídicos, etc. preexistentes y ya organizados por otros Estados. Justamente la postura de oposición y resistencia estratégica a ese proyecto adoptada por parte de algunos países considerados enemigos por Estados Unidos, ha determinado el fracaso de la perspectiva orientada hacia la creación de la pesadilla de un “*truly global world-empire*” con su centro fuertemente arraigado en Washington. Extendiendo algunas de las cruciales categorías elaboradas por Giorgio Agamben (1995) a ese diferente plan de análisis, podríamos decir que Estados Unidos, a lo largo de los últimos años, ha tratado de sobrepasar ese obstáculo reorganizando los objetivos, los principios y los métodos de ese mismo proyecto de alcance “imperial”, poniendo fuertemente el acento sobre la dimensión *global* –es decir, supra y transnacional– de algunas cuestiones estratégicas y de su propia concepción de las soluciones. En particular, eso se está manifestando sobre todo: por un lado, en el proceso de construcción históricamente determinado de las cuestiones *biopolíticas* y ahora *ecopolíticas* de la “salud” sea de la *vida desnuda* de los meros “cuerpos” individuales de los “ciudadanos” de todos los países del mundo (es decir, desconsiderando la jurisdicciones “nacionales”), sea del *clima desnudo* –podríamos, por similitud, decir– del planeta entero; proceso que, por el otro lado, se acompaña a la elaboración de mecanismos más y más violentos y sutiles de imposición autoritaria y despótica de las particulares soluciones políticas y comerciales –como hemos visto, vivido y sufrido en ocasión de la así llamada pandemia de Covid-19– inspiradas en las visiones (y en los costosos productos) de la tecno-ciencia con base en las más influyentes corporaciones del capitalismo estadounidense y occidental y en los intereses del Pentágono.

También la segunda de las perspectivas hipotetizadas por Arrighi –la de un sistema mundo no capitalista, sino basado en una verdadera economía de mercado, con centro en China y respaldo ofrecido no por su superioridad militar, sino que por el establecimiento de un paradigma cooperativo y multilateral reforzado por el respeto de todas las partes involucradas– parece haber perdido y estar perdiendo verosimilitud en comparación con el estado del mundo en el momento de su formalización. Eso porque, a pesar de los exitosos esfuerzos de China de volverse sujeto promotor y garante de ese tipo de estructura y pautas relacionales en muchos y crecientes sectores del escenario internacional –produciendo toda una serie de instituciones para el desarrollo de políticas y prácticas multilaterales, efectivamente orientadas al perseguimiento del mutuo beneficio–, mientras tanto no se ha para nada reducido, sino que más bien ha notablemente aumentado, la voluntad de los Estados

Unidos de mantener y de utilizar con creces, y en sus trágicas variadas formas, su absoluta predominancia militar. A partir de la primera administración del presidente Barack Obama, el valor central y estratégico de ese factor ha emergido aún más claramente, aunque –o justamente en razón de que– los métodos de su empleo y desenvolvimiento se hayan hecho más indirectos y perversamente ingeniosos, como demuestran los casos recientes de *guerras* (híbridas y no convencionales, motivadas por fines geopolíticos y geoeconómicos a la vez) *combatidas con otros medios*: por un lado, *la guerra (social y global) al virus* –otra vez–; y por el otro *la guerra combatida literalmente con los medios de los otros*, que en el caso más recientes son las vidas y las perspectivas materiales e inmateriales de vida de los ucranios, de los rusos y de lo europeos (y pronto, quizás, de los chinos y de los taiwaneses). Hay que reconocer como ambas guerras son episodios que pertenecen, continuándola, a la más larga serie bélica inaugurada por los Estados Unidos en los años noventa –la década que, ideológicamente, algunos habían definido como caracterizada por una supuesta “huelga de los eventos” como prontamente se había dado cuenta Jean Baudrillard (2001)– con las guerras humanitarias, y para la exportación de la democracia, y para la lucha en contra del así llamado terrorismo global islamista. Sobre todo en los últimos años, esa cadena de eventos se ha transformado en una máquina para la producción continua, y extendida al nivel mundial, de caricaturescas, pero eficaces, figuras de la *enemistad total*, aunadas alrededor de un polo fantasmagórico del *mal absoluto* en contra del cual apiñar una opinión pública traumatada y obsesionada por los temas de seguridad, que, si no expresa un verdadero y persuadido consenso hacia las fuerzas dominantes, empero acaba con apoyar sus sucias medidas y actuaciones, ya que éstas se dejan calificar en relación con la supuesta ínfima calidad moral de sus grotescos “rivales”, en vez que por sus propios principios, criterios, métodos y consecuencias. Ese mecanismo, animado por el sujeto post-hegemónico decadente pero dominante, ha ido alcanzado una magnitud más y más global a lo largo de los últimos años, tanto que hoy llega a configurar en las distintas esferas públicas de los principales países arrastrados por aquél o que a aquello contribuyen activamente, un escenario geopolítico y hasta moral tendencialmente bipartido entre los dos sectores –que resultan intercambiables según el punto de vista– del bien y del mal. Aparentemente, habría que considerar ese paradójico porque disfuncional a los mismos intereses estadounidenses que, a lo largo de las últimas décadas, se han dispendiosamente empeñado en la exportación y la imposición, inclusive *manu militari*, por casi todos los rincones del mundo, del paradigma idealmente orientado a la cooperación universal, que concretamente se ha encarnado en el fenómeno de la globalización neoliberal. Sin embargo, el punto es que la serie de eventos a los cuales nos estamos enfrentando, no son la expresión de una voluntad de gestión ordinaria, si bien confusa, de las estructuras y condiciones existentes. Sino más bien, corresponden a los actos procedentes de una *intención estratégica de ruptura del nuevo nudo de Gordio* (cfr. Jünger y Schmitt, 1953 [2023]) por parte del sujeto que parece resuelto a resistirse violentamente y utilizando todos los medios disponibles, para no perder su posición dominante y para no compartirla con los representantes de los

pueblos que han protagonizado los más interesantes, y claramente siempre controvertidos e imperfectos, trayectos de emancipación y desarrollo del último siglo y quizás de la entera historia del capitalismo. Esa decisión estratégica, solo intuida por Arrighi que ha fallecido antes de poder atestiguarla, podría ser entonces calificada –como él ha hecho en los textos más relevantes escritos en sus últimos años de vida– como la expresión de un absurdo caso nihilista de *suicidio* (*suicidio-homicidio*, matizaríamos nosotros) por parte una superpotencia (cfr. Arrighi, 2007: 2009, 384).

Y sin embargo, la opción norteamericana claramente orientada hacia la imposición a escala planetaria de la lógica del enfrentamiento constante, de la incesante proliferación de enemistades y, en definitiva, del paradigma de la guerra omnipresente, es productiva de precisos patrones de reestructuración del sistema mundo que terminan con hacer de la tercera de las perspectivas hipotetizadas ya en los años noventa por Arrighi –aquella consistente en el desenvolvimiento de una *prolongada fase de caos sistémico*– la más verosímil, y de hecho ya ampliamente desplegada en nuestra actualidad, con creces. Altamente significativo a tal respecto son los procesos de relevante redefinición y hasta de firmes revocaciones de la lógica de la globalización para importantes sectores económico-financieros y cruciales filieras productivas y comerciales. Estamos observando la afirmación unilateral por parte de Estados Unidos, y con efecto de fuerte vinculación también para las correspondientes políticas de sus aliados, por un lado, del *friend-shoring* –promovido por Janet Yellen (secretaria del Tesoro en carga) como nuevo patrón de rearticulación de la división internacional del trabajo– y, por el otro, de un contra-movimiento complementar al anterior, de *enmity-shoring*, consistente de la teoría hipertrófica de las *sanciones internacionales* –que, cada vez más arbitrarias y despóticas, son impuestas a países declarados como rivales y a particulares empresas extranjeras consideradas hostiles, generalmente utilizando pretextos o circunstancias contingentes. Conjuntamente estas dos instancias implican y significan la inopinada decisión del sujeto dominante de imponer globalmente la prevalencia y la fuerza prescriptiva del criterio bélico propio de lo (geo)-‘político’ –que, como nos ha ensañado Carl Schmitt (1932), es el campo marcado por la distinción fundamental entre el *enemigo* y el *amigo* (*enemy* y *friend* en inglés, justamente)– y hasta de la “moral” –la blanquinegra partición entre el bien y el mal–, encima del criterio *cooperativo* típico de lo *económico* –bien en el sentido de la antigua Grecia, que lo concebía como el arte del *arreglo* de la *casa* (respectivamente del griego *nomos* y *oikos*), bien en el sentido de la economía clásica que, en cambio, para su definición, hacía hincapié sobre la distinción entre lo útil y lo *dañino*. Es decir que el episteme de nuestro tiempo está transitando –sin que realmente tengamos suficiente conciencia científica, intelectual y política de ello– de la residual preeminencia del paradigma aristotélico al predominio del cupo y trágico paradigma hobbesiano, dentro del cual –como hemos visto en la primera parte de este ensayo– la dimensión *cooperativa* ciertamente no desaparece, pero sí pierde toda capacidad de *autonomía* –o sea, la posibilidad de sus sujetos de fijar sus *propios fines y métodos*

concordemente a sus *propios valores*—, volviéndose, en cambio, desgraciado instrumento para el cínico perseguimiento y obtención de principios y objetivos ajenos o inclusive opuestos a los propios— como es el caso emblemático del fenómeno bifronte de la *cooperación militar* y de la *militarización de la cooperación* (Buscema, 2022).

La implementación de esa estrategia, empero, está destinada a minar progresivamente la residual carga hegemónica del sujeto dominante, activando así un sinfín de remolinos de ulterior degeneración y decadencia, destinados a retroalimentarse por inercia y a arrastrar dentro de un inmenso círculo vicioso de tensiones y de mutua conflictividad un número creciente de relevantes actores. Ese mecanismo “objetivo” y complejo que, como hemos dicho, para ser la desesperada opción “subjetiva” hacia la cual está decididamente apuntando la estrategia geopolítica de Estados Unidos, mientras suspende y prolonga indefinidamente su propia suerte de ruinas, captura y confina los destinos del mundo dentro de esta jaula de desorden, tragedia y guerra a baja intensidad, supuestamente controlada. Eso porque la ocasión de paradójica *perpetuación del estado de excepción* (Agamben, 2020) ofrecida por esa tipología de guerra (de la cual el gobierno de la así llamada “pandemia” ha sido un flagrante laboratorio y ejemplo), es insustituible por efectividad, eficacia y eficiencia, en la medida en que permite legitimar más ágilmente, frente al juicio altamente maleable de la opinión pública interna y externa, la toma de determinaciones extraordinarias, impopulares y socialmente muy costosas, así como el utilizar medios “urgentes” y violentos para adquirir ciertos objetivos materiales o inmateriales considerados estratégicos.

De una siquiera rápida comparación del *friend-shoring* estadounidense con las perspectivas abiertas por el proyecto chino denominado *Nueva Ruta de la Seda*, emerge muy claramente la diferencia substancial de la naturaleza política de estos dos ejes estratégicos. En el primer caso —como hemos visto— nos encontramos frente al principal instrumento Norte-Atlántico de rápida y excluyente reconfiguración de las cadenas mundiales del valor según criterios ya no propiamente económicos (ventajoso *versus* desventajoso), sino que eminentemente político-morales (interlocutor aliado *versus* desconfiado) y hasta estratégico-militares (amigo *versus* enemigo). Mientras que en el segundo, la *Nueva Ruta de la Seda* representa un proyecto incluyente de fijación material e inmaterial de una gigantesca red logística e infraestructural de cooperación virtualmente universal, e integrada a nivel mundial, que, detrás del impulso protagonizado por la República Popular China, encuentra el exitoso apoyo de sus más firmes aliados y de un creciente número de otros países. Es precisamente a esta manifestación “inquietante” del regenerado y recobrado protagonismo oriental que el *friend-shoring*, y sus más concretas y variadas declinaciones, responden y se contraponen, revocando abruptamente el principio inspirador de la estructura de la globalización de los mercados que, anteriormente, las mismas élites occidentales habían impuesto prácticamente en todo el mundo, hasta utilizando la fuerza, siempre llevadas por sus propios exclusivos intereses contingentes. Este cambio repentino de las reglas del juego fundamentales decidido por los vértices de las principales organizaciones de articulación



del poder mundial, representa simbólicamente, y por cierto muy concretamente, un acto –podríamos decir parafraseando– de *anticipación de la guerra por otros medios*.

La fortísima probabilidad de realización y la verosimilitud ya actual de aquella tercera hipótesis ahondan sus raíces también en el articulado mecanismo peculiar que los Estados Unidos se han especializado en montar, implementar y perfeccionar a lo largo de las últimas décadas. Nos referimos en particular a lo que Qiao Liang, a través de sus investigaciones (2021), más eficaz y sistemáticamente que otros, ha reconstruido y definido como el *círculo militar-monetario* a través del cual se ha ido afirmando la “distintiva” forma de *civilización*, basada específicamente en el *ejercicio metódico del saqueo financiero*, promovida por el imperio estadounidense. Este circuito es el resultado de las profundas reformas innovadoras que, personajes como Robert McNamara, en reacción a la tormentosa derrota vietnamita, han emprendido dentro de la estructura de las fuerzas armadas estadounidenses, y en su relación con, y posición adentro de, la sociedad norteamericana y global (Internet es el “perfecto” emblema de sus estratégicos resultados). Más en detalle, este circuito es el efecto de la “original” combinación realizada, y del sinérgico coordinamiento establecido, para orientar el uso y el gobierno de los principales instrumentos (restantes) de movimiento y acción que los Estados Unidos poseen (o le han quedado) en el escenario internacional. Éstos son, precisamente, las *divisas* del dólar y de las fuerzas armadas, empleadas simbióticamente para regular y optimizar el funcionamiento de la compleja máquina hidráulica que echa, desvía, absorbe y retira gigantescos flujos de liquidez monetaria capaces de impregnarse y de enriquecerse de todos los valores del mundo, para luego aglomerarse y confluir metódicamente en el centro de acumulación financiera coordinados por New York y Washington.

Lo que ha ocurrido, y que sigue ocurriendo, entonces, según esta perspectiva, es que el actor declinante ha aprovechado del típico efecto (que Arrighi ha llamado) de “reflación” del poder –es decir, de aquel fenómeno “político” de temporal revitalización del sujeto dominante originado por el mecanismo económico de completa transición de la fase de expansión material (D-M) a la fase de expansión financiera (M-D y D-D’) que favorece el aflujo de ingentes recursos monetarios en el viejo centro del sistema– para invertir en la organización de nuevos dispositivos de captura estratégica. El punto es que si bien, por un lado, es cierto que éstos se estén revelando absolutamente inidóneos respecto a la ávida ambición de reconstituir, a nivel global, una verdadera y adecuada hegemonía, suficientemente eficaz e incuestionada, como para activar un renovado movimiento ascendente en la trayectoria que dibuja la línea del *arco del imperio norteamericano*; por otro lado, sin embargo, es evidente como estos mismos dispositivos se estén demostrando capaces por lo menos de contrastar y suspender durante un tiempo que se prefigura como indefinidamente largo, el desenvolvimiento de las dos simultáneas trayectorias que están animando las convulsas transformaciones sistémicas corrientes: respectivamente la ascendente –protagonizada por la agrupación internacional centrada en Pequín– y la descendente –evidentemente sufrida por la coalición occidental. Esto implica, para las élites que tratan



de gobernar y de encauzar por estas pautas este proceso, no solamente de permanecer en condiciones de privilegio durante un periodo más largo aún, utilizando la táctica de perpetuación del estado de caos sistémico para socavar cualquier proyecto o germen de un alternativo criterio de orden sensato, procedente de los demás sujetos sociales e internacionales que animan el escenario mundial, y que resulte concurrente, incompatible o antagonista respecto a la condición del propio dominio global; sino también y sobre todo la apertura de posibilidad de aprovechar de ese lapso temporal violentamente arrancado a la historia y ávidamente adjunto al *ciclo de los ciclos hegemónicos occidentales*, para inventar algún nuevo dispositivo o expediente capaz de reconstituir una nueva hegemonía o un aparato de dominación duraderamente inexpugnable e irrevocable. Cómplice de ese proyecto es la *complejidad* procedente de la articulada e ingobernable interconexión que las vicisitudes del capitalismo han creado entre de la realidad social, histórica e inclusive natural, y los factores de desorden que más o menos autónomamente este entramado proporciona para favorecer las intenciones de multiplicación del caos y, con ello, las oportunidades de legitimación de la oferta de soluciones de orden por parte del actor dominante a escala global.

En definitiva, el extremado desequilibrio en la estructura de poder mundial, procedente sobre todo de la asombrosa concentración de fuerza militar destructiva en las manos del sujeto post-hegemónico y declinante, expone entonces a toda la humanidad no solamente al riesgo de una perspectiva de prolongación sin fin de una dramática condición semibélica de caos sistémicos, sino también a la elevada probabilidad –que en estas situaciones se multiplican– de que por azar, un accidente, determine trágicamente los destinos del planeta. Dentro del esquema de Arrighi, “históricamente, los mismos procesos que han generado el caos sistémico” –que consisten en la combinación dinámica y dialéctica de los mecanismos de diferenciación y emulación, cooperación y competencia arriba descritos– “han generado también la mayor concentración de recursos sistémicos que, combinada con” la “riqueza” y la variedad de opciones ofrecidas por aquella condición real de confusión, “condujo finalmente al establecimiento de una nueva hegemonía”. Si bien este resultado significa la tragedia de la afirmación competitiva, a menudo bélica, de una potencia en particular y de su modelo de desarrollo sobre otros, sin embargo, el efecto práctico general es de conducir “al sistema hacia una mayor cooperación entre sus unidades” y de “arrastrarlas por [...] un nuevo ciclo hegemónico” (Arrighi, 1994: 41). Ahora, en cambio, el efecto estructural determinado por el desarrollo y la estabilización de aquella anomalía de primer grado anteriormente subrayada consistiría en la derivación de una ulterior anomalía, de grado y alcance sistémico superior, consistente en el más trágico bloqueo del mecanismo que de la degeneración de la crisis en caos, y del caos en derrumbe, llevaría a la reconstitución de la primavera de un nuevo ciclo hegemónico expansivo.

En conclusión, eso significa ¿que nuestros destinos estarían encerrados en la jaula de desesperación donde caben solo las únicas dos opciones del (humanamente) perpetuo caos, acoplado a una condición de dominio, o en cambio una desastrosa guerra total, de

la cual anhelar que venzan las supuestas fuerzas del bien contra el mal? Obviamente no. Y, dadas las críticas circunstancias, más que a la ciencia –que con toda evidencia se ha vuelto, más que nunca, parte orgánica del tremendo arsenal al servicio del corriente aparato literalmente nihilista de poder–, habría que apelarse a la inteligencia sensible y emotiva de los movimientos sociales de todo el mundo –no sin admitir, antes de este *auto da fe* y confianza, como éstos también, en los últimos años, se han sido plegados, en demasiados e importantes casos, y con método, a la condición de “útiles idiotas” sostenedores e impulsores del actual sistema de poder. Así se han expresado al respecto, en las conclusiones de *Caos y gobierno del mundo*, Arrighi y Silver:

En las anteriores transiciones hegemónicas, los grupos dominantes solo asumieron exitosamente la tarea de crear un nuevo orden mundial tras importantes guerras, la propagación del caos sistémico y las intensas presiones ejercidas por parte de diversos movimientos de protesta y autoprotección. Esta presión desde abajo se ha ampliado y profundizado de una transición a otra, originando bloques sociales más voluminosos con cada nueva hegemonía. Así pues, cabe esperar que las contradicciones sociales desempeñen un papel mucho más decisivo que nunca en la configuración tanto de la transición misma como del nuevo orden mundial que finalmente emerja del inminente caos sistémico. Pero queda abierta la cuestión de si estos movimientos serán suscitados y conformados por una escalada de la violencia (como en las anteriores transiciones) o precederán al desarrollo sistémico y serán capaces de contenerlo. La respuesta está, en último término, en sus manos (Arrighi y Silver, 1999 [2001]: 292).

Frente a ese tiempo dominado por *la tragedia consistente del auge de la geopolítica*, en el cual sectores importantes de los movimientos se encuentran en la condición de rehenes de los más eficaces dispositivos que no solamente los *confirma*, sino que inclusive los *suscita* y fervorosamente los anima en las direcciones y en contra de los blancos ficticios apuntalados por el mismo aparato de poder; y frente a esos elementos parciales y siempre impreciso de conciencia compleja y sistémica, que nos consignan una vez más sentimientos de desesperación y de esperanza a la vez; pues hay que apostar sobre nuestra capacidad simultáneamente de *presencia* y de *superación*. Traduciendo con cierta libertad las palabras escritas por Antonio Gramsci encerrado en una cárcel no mucho más estrecha que la nuestra hace casi un siglo atrás, diremos entonces que:

Nosotros tenemos que desarrollar una *conciencia exacta* de esa *crítica real* del pasado que es *el presente*, y darle a esa conciencia una *expresión* no solamente teórica, sino *política*. Es decir, tenemos que *hacernos más activa y críticamente adherentes al presente* que nosotros mismo hemos contribuido –para bien y para mal– a crear, teniendo *conciencia del pasado* y de su *capacidad de perpetuarse, y de revivir, matándonos un poco, del todo o tanto* (1930 [1975]: 137).

## REFERENCIAS

- Agamben, Giorgio (2020). *A che punto siamo? L'epidemia come politica*. Macerata: Quodlibet.
- Agamben, Giorgio (1995). *Homo sacer. Il potere sovrano e la nuda vita*. Torino: Einaudi.
- Aristóteles (IV siglo a.C.) (2010 [1988]). *Política*. Madrid: Gredos.
- Arrighi, Giovanni (2010 [2009]). *Post-script to the second edition of The Long Twentieth Century*. In Giovanni Arrighi (1994), *The Long Twentieth Century*. New York: Verso.
- Arrighi, Giovanni (2007). *Adam Smith in Beijing*. New York: Verso.
- Arrighi, Giovanni y Silver, Beverly J. (2001 [1999]). *Caos y orden en el sistema-mundo moderno*. Madrid: Akal.
- Baudrillard, Jean (3 de noviembre de 2001). L'esprit du terrorisme. *Le Monde*. [https://www.lemonde.fr/disparitions/article/2007/03/06/l-esprit-du-terrorisme-par-jean-baudrillard\\_879920\\_3382.html](https://www.lemonde.fr/disparitions/article/2007/03/06/l-esprit-du-terrorisme-par-jean-baudrillard_879920_3382.html)
- Buscema, Carmelo (2022). Cooperazione e pandemia. L'umanitarismo autoritario come terreno di riconfigurazione degli assetti del sistema mondo. In Chiara Spadaro; Alesia Toldo y Egidio Dansero (coords.), *Geografia e cibo: ricerche, riflessioni e discipline a confronto*. Società di studi geografici. Memorie geografiche NS 20, 2022, pp. 309-315.
- Di Nolfo, Ennio (2000). *Storia delle relazioni internazionali*. Bari: Laterza.
- Gayle, Helene et al. (19 de marzo de 2021). America Can -and Should- Vaccinate the World. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-03-19/america-can-and-should-vaccinate-the-world>
- Gramsci, Antonio (1975 [1930]). Volume primo. Quaderno 3 (XX) 1930. In Antonio Gramsci, *Quaderni dal carcere*. Torino: Einaudi.
- Hobbes, Thomas (2017 [1651]). *Leviatán*. Ciudad de México: FCE.
- Hobbes, Thomas (1642). *Elementos filosóficos. Del ciudadano*. Buenos Aires: Hydra.
- Jünger, Ernst y Schmitt, Carl (2023 [1953]). *Il nodo di Gordio*. Milano: Adelphi.
- Liang, Qiao (2021). *L'arco dell'impero*. Gorizia: LEG.
- McNeill, William (1982). *The Pursuit of Power: Technology, Armed Force, and Society since A.D. 1000*. Chicago: University of Chicago Press.
- Plauto, Tito Maccio (1994). *Asinaria*. Rizzoli.
- Schmitt, Carl (1991 [1950]). *Il nomos della terra*. Milano: Adelphi.
- Schmitt, Carl (1972 [1932]). Il concetto di politico. In Carl Schmitt, *Le categorie del 'politico'*. Bologna: il Mulino.
- Sivini, Giordano (2022). *La costituzione materiale della Cina*. Trieste: Asterios.
- Zuboff, Shoshana (2019). *The age of surveillance capitalism*. New York: Public Affairs.

## IV

# ¿HACIA UNA SEGUNDA GUERRA FRÍA? COOPERACIÓN Y CONFLICTO EN EL SIGLO XXI

*Eduardo Crivelli Minutti*<sup>1</sup>

*Eliás Martínez Bello*<sup>2</sup>

*Christian Tello de la Rosa*<sup>3</sup>

### INTRODUCCIÓN

En 1947, el asesor del entonces presidente estadounidense Harry S. Truman, Bernard M. Baruch, acuñó el uso moderno del término “Guerra Fría”<sup>4</sup>, para describir las tensas relaciones que se estaban gestando entre Estados Unidos y la Unión Soviética, como contraste con la guerra “caliente”<sup>5</sup>, es decir, la Segunda Guerra Mundial, que había finalizado dos años antes (Gerber, 1982). Esta idea fue retomada y popularizada poco más tarde por el columnista Walter Lippmann (1947), en su libro titulado *The Cold War: A Study In U.S. Foreign Policy* [*La Guerra Fría: un estudio sobre la política exterior de los Estados Unidos*]. Desde entonces el término ha servido para dar cuenta de ese periodo en el que el sistema interestatal se volvió bipolar, en constante tensión política y diplomática, hasta que, en

---

<sup>1</sup> Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México nivel I (SNI I). Secretario de la coordinación del Grupo de Investigación en cooperación Sur-Sur e integraciones regionales de la Red Española de Estudios del Desarrollo (GICSS-REEDES). E-mail [eduardo.crivelli@correo.buap.mx](mailto:eduardo.crivelli@correo.buap.mx)

<sup>2</sup> Estudiante de la Licenciatura en Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. E-mail: [elias.martinez@alumno.buap.mx](mailto:elias.martinez@alumno.buap.mx)

<sup>3</sup> Estudiante de la Licenciatura en Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. E-mail: [christian.tellodelar@alumno.buap.mx](mailto:christian.tellodelar@alumno.buap.mx)

<sup>4</sup> El periodista, Herbert B. Swope, ocasional escritor de los discursos de Baruch, es el primero en dar cuenta de esa expresión en un discurso del 16 de abril de 1947.

<sup>5</sup> A Baruch se le atribuye el uso moderno del término “Guerra Fría” en contraposición a la “guerra caliente”, cuyo origen puede rastrearse desde el siglo XIV, cuando el regente de Castilla y León, el infante don Juan Manuel (1332), al referirse a los enfrentamientos de los cristianos y los musulmanes en la Península Ibérica, aseguraba que “la guerra muy fuerte y muy caliente, aquella se acaba ahí, o por muerte o por paz; más la guerra tibia ni trae paz ni da honra al que la hace” (don Juan Manuel, 1982, [1332, I, LXXIX, 75]: 357).

diciembre de 1989, el líder soviético Michael Gorbachov, y el presidente estadounidense George H. W. Bush declararon terminada la Guerra Fría (BBC, 1989), aunque en realidad esa situación se prolongó hasta la disolución de la Unión Soviética en 1991.

Cuando esto sucedió, por primera vez en la era moderna, los Estados Unidos se entronizaron como el Estado más poderoso del mundo, operando en un escenario global sin las restricciones de otras grandes potencias y con ello el mundo parecía adentrarse a la era unipolar estadounidense (Ikenberry, 2004: 144). No obstante, lejos de esa situación, desde el último cuarto del siglo XX, el desarrollo de China comenzó a “amenazar todos los equilibrios mundiales”, como bien advirtió tempranamente Samir Amin (1994), en un escenario en el que los Estados Unidos se sienten cada vez más amenazados, por su relativo declive como hegemonía mundial, en el marco de la crisis del capitalismo global. Huntington (1997) consideraba que China inevitablemente chocaría con la civilización occidental, desplazándola como la civilización dominante en el mundo. Por eso Joseph Nye (1995) aconsejaba mantener el despliegue militar estadounidense en Asia, como si la Guerra Fría no hubiese terminado (Nye, 1995: 91-95).

Es por ello por lo que no han faltado los análisis de periodistas, políticos y académicos que intentan hacer paralelismos de la situación política mundial actual con la Guerra Fría (1947-1991), tratando desde perspectivas y apelativos diversos, lo que, en suma, se interpreta como una segunda versión de ese conflicto bipolar que parece estar desarrollándose actualmente entre los Estados Unidos y sus aliados occidentales *versus* el otro polo oriental, en el que el viejo liderazgo soviético ha sido reemplazado por el nuevo impulso de China. Es por ello por lo que surge la interrogante que apunta ¿hasta qué punto el contexto de cooperación y conflicto en el siglo XXI reproduce las lógicas de la Guerra Fría o bien si el mundo está de cara ante algo distinto? Para tratar de responder a esta pregunta, la hipótesis que guía este trabajo es que, lejos de ser un capítulo terminado, el panorama de Guerra Fría, caracterizado por la bipolaridad, con dos órdenes mundiales separados y mutuamente excluyentes, parece ser rearticulado por los estadounidenses desde el último cuarto de siglo XX, como un *continuum* que busca mantener un equilibrio geopolítico congelado para fortalecer su aparato monetario y su complejo militar-industrial ante su creciente crisis financiera y hegemónica.

Como hipótesis subordinada se sostiene que, lejos de enfrascarse en una dinámica de guerra fría, China va ganando terreno desde el multilateralismo, coexistiendo, o bien solapándose, en el campo de la cooperación internacional, en un intersticial y anómalo ascenso que tensiona el campo militar, el cual es el espacio privilegiado en el que los Estados Unidos también buscan influir para rearticular su proyecto de orden mundial. Por tanto, el objetivo del capítulo es reflexionar sobre la idea de la llamada “segunda guerra fría”, poniendo de relieve los procesos de cooperación y conflicto en el siglo XXI. Para ello, el trabajo sigue una metodología de economía política internacional crítica, en la que se recupera la tesis de Fred Halliday (1984), sobre los orígenes de la llamada “segunda gue-

rra fría”, caracterizada como una etapa del conflicto bipolar pasado, en la que la tendencia ideológica se intensificó con el fin de identificar a la Unión Soviética como una amenaza para toda la humanidad y reconstruir con ello un sistema de aliados, permitiendo el incremento de las inversiones en el complejo militar-industrial estadounidense, favoreciendo al contexto de sus crisis económicas internas aún irresueltas.

Así que este trabajo explora continuidad y ampliación de la “segunda guerra fría”, como correlato de la crisis hegemónica de los Estados Unidos en la geopolítica y la geoeconomía del moderno sistema mundial. El capítulo se divide en cuatro partes. En la primera de ellas se reflexiona sobre el término de la Guerra Fría y los procesos de hegemonía mundial en la conformación de distintos bloques de poder. En el segundo apartado se describe el desarrollo del conflicto y cooperación en lo que fue considerada como una “segunda guerra fría”, a partir de la crisis de la economía mundial del último cuarto del siglo XX. La tercera parte del capítulo discute las particularidades de la continuidad de esa “segunda guerra fría”, que parece estar desarrollándose en el marco de tensiones entre el bloque liderado por la tradicional hegemonía estadounidense y uno alternativo que se vislumbra con China a la cabeza. El texto cierra con una serie de consideraciones finales.

## 1. GUERRA FRÍA Y HEGEMONÍA

En la primera mitad del siglo XX, Lenin (1917) pensaba que los capitalistas, impulsados por sus intereses egoístas, nunca podrían unirse en una cooperación genuina y duradera, pues su afán de lucro y acumulación de riqueza los atraparía en una lucha constante por la dominación y los recursos. Esta competencia capitalista no sólo se habría limitado a la esfera económica, sino que se extendería a todos los aspectos de la sociedad, incluida la política, aumentando la rivalidad económica entre las potencias capitalistas, lo que desembocó en innumerables conflictos y dos grandes guerras mundiales en la primera mitad del siglo XX.

Sin embargo, cuando los estadounidenses reconstruyeron el mundo de posguerra, el estilo paranoide que mantenía su cohesión interna<sup>6</sup>, fue externado al mundo con el miedo al comunismo y la amenaza creada que representaba la Unión Soviética, lo cual llevó

---

<sup>6</sup> Al ser una sociedad de base inmigrante multiétnica era imposible un estrecho nacionalismo étnico de corte europeo o japonés. Por eso, la dificultad de los estadounidenses para lograr cotas suficientes de cohesión interna en una sociedad étnicamente mixta caracterizada por un intenso individualismo y por la división de clase había producido lo que Richard Hofstadter (1996) llamó “el estilo paranoide” de la política estadounidense, el cual estaba basado en el temor a que algún “otro”, como el bolchevismo, el socialismo, el anarquismo o incluso los meros “agitadores extranjeros”, para conseguir una fuerte solidaridad política en el frente interno (Harvey, 2015 [2005]: 52-53).

a los capitalistas a cooperar en contra de su naturaleza competitiva. Ejemplo de ello fue la creación del sistema de Bretton Woods de 1944 diseñado para promover la estabilidad en el sistema monetario global vinculando las monedas al dólar estadounidense, que a su vez estaba vinculado al oro, y velaba por los apoyos gubernamentales a empresas e industrias, además de la formación de asociaciones comerciales o la creación de organizaciones económicas internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional. Todo ello se desarrolló a la sombra de una intensa tensión ideológica, política y militar sostenida entre las democracias occidentales y las potencias comunistas, en el marco de una serie de confrontaciones de poder, operaciones encubiertas y carreras armamentistas, y tuvo un profundo impacto en la política global y las relaciones internacionales de la segunda mitad del siglo XX (Westad, 2005).

En consecuencia, el término “segunda guerra fría” surge para describir un escenario de tensiones similares entre bloques políticos globales, si bien ahora parecen más dispersos y distintos. Simon Tisdall (2014), por ejemplo, habla de una “nueva guerra fría”, Dimitri Trenin (2014), de una “guerra fría II”; y Paul Laudicina de una “guerra fría reducida”, cuando denuncian las ambiciones geopolíticas de Rusia, bajo el liderazgo de Vladimir Putin, o bien, de una “guerra fría 2.0”, como la que propone Lucas de la Cal (2021), en la que China tiene un rol más protagónico. En general, estas perspectivas coinciden con el hecho de observar un proceso de polaridad creciente que podría anticipar una tendencia a la fragmentación de la política mundial en bloques, tal y como sucedió en la segunda mitad del siglo XX.

Sin embargo, para Wallerstein la Guerra Fría, lejos de configurar un mundo bipolar, en realidad se desarrollaba en los términos de un sistema unipolar, pues estaba basada en el orden liberal orquestado por los Estados Unidos, con un arreglo en común con la Unión Soviética, para mantener un equilibrio geopolítico básicamente congelado. A pesar de todas las declaraciones en contra, entre las partes enfrentadas, ese acuerdo político nunca fue violado de forma significativa por ninguno de los dos antagonistas, por lo que la Guerra Fría se podría considerar como un conflicto orquestado y altamente limitado (Wallerstein, 1998 [1995]: 35). Así que, la Guerra Fría fue el momento en que los Estados Unidos se convirtieron en la potencia dominante gracias a su capacidad de utilizar su poder financiero y militar para imponer su hegemonía en el mundo, pero esto no habría sido posible sin la amenaza percibida del comunismo, que requería un frente unido y una respuesta coordinada, frenando la competencia inter-imperialista que había provocado dos guerras mundiales, y obligando a los capitalistas occidentales a cooperar para hacer frente a la presión que suponía el comunismo.

No obstante, como bien anticipaban las tesis leninistas, la cooperación inter-capitalista de posguerra fue bastante limitada y pronto los capitalistas comenzaron a competir entre sí por las ganancias y la participación en el mercado, lo que condujo a una acu-

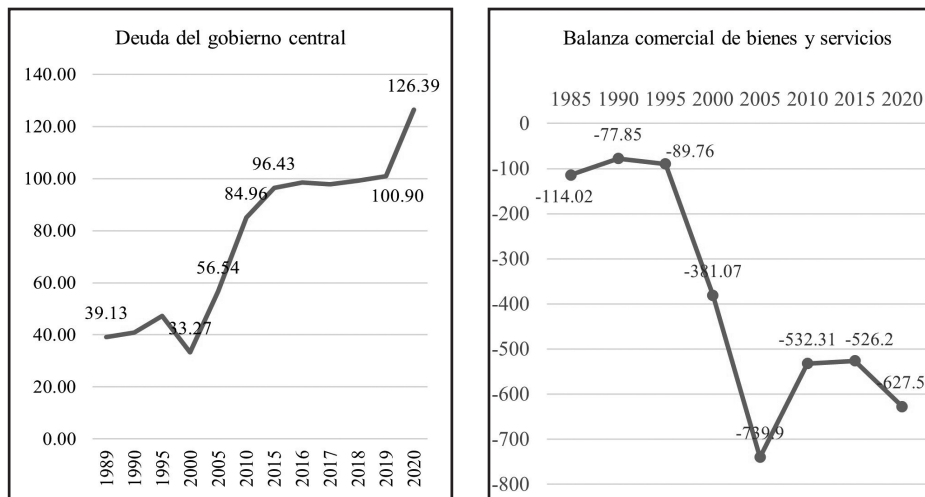


mulación de dólares estadounidenses en reservas de divisas sobre todo en los polos de desarrollo industrial de la Europa occidental y el Asia oriental, obligando al presidente Richard Nixon a poner fin al sistema de Bretton Woods y desligando el dólar del oro, para otorgar a los estadounidenses la capacidad para imprimir dólares a voluntad. Los Estados Unidos trataron de mantener la calma entre sus aliados de la Europa occidental y Japón, tranquilizando también a los estadounidenses al reducir las tensiones de la Guerra Fría y ambos bloques comenzaron a hacer concesiones para la paz y la seguridad, en un período de distensión. Todo esto creó un entorno económico más globalizado y liberalizado, lo que facilitó la movilidad de los capitales y las inversiones a nivel mundial. Las empresas estadounidenses comenzaron a buscar oportunidades en otros países con mano de obra más barata, menores regulaciones y mayores incentivos fiscales.

En la medida que las empresas estadounidenses de bajo y medio nivel comenzaron a deslocalizarse hacia los países menos desarrollados, dejando en el territorio solo aquellas de alto nivel, sobre todo financieras y de servicios financieros, el gobierno estadounidense lograba que todas las transacciones globales de petróleo fueran reguladas en dólares, manteniendo de momento bajos los precios del hidrocarburo en el bloque occidental. Luego, el aumento de los precios del energético, promovido por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), paradójicamente, sirvió para alimentar la increíble montaña rusa de las monedas de las últimas décadas que ayudaron a resolver parte de las dificultades del Norte, convirtiéndose también en préstamos para gobiernos con problemas en sus balanzas de pagos, lo que significaba casi todos los estados africanos, grandes partes de América Latina y Asia y también casi todo el llamado bloque socialista (Wallerstein, 1995: 59). Al mismo tiempo, con la famosa “guerra estelar” los estadounidenses obligaban a la Unión Soviética a aumentar su gasto militar, haciéndola depender de energéticos más costosos y cada vez más cercada por Occidente en su acceso a dinero, tecnología e inversiones, de modo que no pudiera obtener los recursos que requería para su desarrollo (Liang, 2021 [2016]: 121).

No obstante, a pesar de esa asombrosa estrategia geopolítica que parecían desplegar los estadounidenses, incluso George Soros (1987) notó que había una contradicción a nivel interno, denunciando que por una parte el presidente Ronald Reagan quería reducir los impuestos para disminuir el papel del gobierno federal en la economía nacional, mientras que por otra parte asumía una posición militar dura en lo que consideraba la amenaza comunista. Hacer las dos cosas a la vez parecía algo prácticamente incompatible (Soros 1987: 110). Sin embargo, al sustentar el sistema financiero internacional en su moneda, los Estados Unidos pudieron tomar préstamos a tasas de interés bajas para financiar su consumo interno y financiar su gasto militar, lo que disparó la deuda del gobierno estadounidense respecto a su Producto Interno Bruto (PIB), que no ha dejado de aumentar desde entonces, tal y como se muestra en la siguiente gráfica.

Gráfico 1. Deuda del gobierno de los Estados Unidos (total % del PIB) y Déficit comercial de los Estados Unidos



Elaboración propia con base en Banco Mundial (2023).

En estas condiciones, Braudel (1979) notó que cuando comienza la etapa otoñal de un ciclo de acumulación de capital, centrado en el espacio geográfico determinado por potencias hegemónicas que lo dirigieron, éstas empiezan a consumir más de lo que producen y teniendo grandes déficits comerciales con el resto del mundo, tal como parece estar sucediendo desde el último cuarto del siglo XX con los Estados Unidos<sup>7</sup>. Tras mejorar su eficiencia económica, los países de la Europa occidental y el Asia oriental lograron disminuir el poder económico de los estadounidenses, provocando su declive relativo como hegemonía mundial reduciendo con ello también su arco de influencia política hasta el grado de forzarlos a utilizar, con cada vez más frecuencia, su fuerza militar y no sólo en amenazar con hacerlo, tal y como sucedió históricamente con las otras potencias hegemónicas en su fase de declive (Wallerstein, 2004 [2005]: 85).

Por eso, vale la pena retomar la idea de Fred Halliday (1984), quien notó que la Guerra Fría se habría dividido en cuatro etapas consecutivas. La primera de ellas es la llamada

<sup>7</sup> Braudel (1979) estudió cómo históricamente las potencias dominantes como España, Francia y Gran Bretaña a menudo dependían de la deuda para financiar su expansión militar y económica y si bien eso les permitió mantener su dominio a corto plazo, también creó una carga que finalmente socavó su estabilidad y competitividad a largo plazo.

“primera Guerra Fría” (1946-1953), que fue cuando ni el Este ni el Oeste fueron capaces de predominar uno sobre el otro, de modo que su desenlace quedó inconcluso debido a la paridad de fuerzas en ambos lados. La segunda etapa fue la del periodo de “antagonismo oscilatorio” (1953-1969), caracterizado por una confrontación más estancada, con momentos de distensión y de negociación entre las superpotencias. La tercera fase fue propiamente una “distensión” (1969-1979), en la que se relajaron las tensiones en la rivalidad Este-Oeste, reduciendo la carrera armamentista y en una tendencia más tolerante hacia la contraparte. Por último, la cuarta etapa fue la de “la segunda guerra fría”, que va desde 1979 en adelante, con una fuerte tendencia ideológica que dejó de lado la amenaza abstracta del comunismo, para enfocarse en contrastar concretamente a la Unión Soviética<sup>8</sup> como enemigo declarado (Halliday, 1989 [1983]: 23).

Siguiendo esta perspectiva, se observa que en medio de una aguda intensificación de la carrera de armamentos y de la lucha político-ideológica entre las dos superpotencias: la “segunda guerra fría” de Fred Halliday (1983) fue acompañada por la expansión financiera de las décadas de 1970 y 1980 (Arrighi, 1994 [2018]: 30, 55). Aquí, vale la pena no perder de vista que Paul Kennedy advertía que cuando una proporción excesiva de los recursos de los Estados se desvía de la creación de la riqueza para colocarlos en objetivos militares, esto puede contribuir al debilitamiento del poder nacional en el largo plazo (Kennedy, 1998 [1979]: 10-11). Por tanto, se considera que lejos de ser un conflicto terminado, la estrategia seguida por los estadounidenses en la llamada “segunda guerra fría” tiene como correlato su erosión hegemónica, y guarda similitudes con las otras transiciones hegemónicas del moderno sistema mundial entre las Provincias Unidas, Gran Bretaña y los Estados Unidos sucesivamente. En todos los casos, cuando el líder de cada expansión productiva y comercial que se acercó a su fin parece haber cosechado los frutos de su trabajo, mediante el acceso privilegiado a la liquidez de capital que se acumula en los mercados financieros mundiales, haciendo, a su vez, cada vez más uso de la fuerza militar para contener, al menos por un tiempo, las fuerzas competitivas que han atentado sobre su predominio.

## 2. EXPANSIÓN FINANCIERA EN LA SEGUNDA GUERRA FRÍA

Lejos de aceptar los límites de su hegemonía mundial, Henry Kissinger apuntaba que para el presidente estadounidense Richard Nixon el proceso de sacar a su país de Vietnam

---

<sup>8</sup> Para 1985 se hablaba en Washington de una Doctrina Reagan, una campaña para orientar las fuerzas del nacionalismo contra la Unión Soviética señalando que, con la Doctrina Brézhnev, se había vuelto la última gran potencia imperialista. Sin embargo, la Doctrina Brézhnev había muerto cuando los guías del Kremlin dependen de amenazas de emplear la fuerza para mantener su control sobre Europa oriental, pero sabiendo que en realidad no podían usar la fuerza (Gaddis, 2011 [2005]: 201).

había sido un esfuerzo por mantener la posición de predominio de los Estados Unidos en el mundo. La diplomacia estadounidense trató de abrirse paso entre las grandes grietas de lo que hasta ese momento, durante toda la Guerra Fría, había parecido el monolito comunista, sobre todo aprovechando las tensiones fronterizas entre la Unión Soviética y China, buscando la apertura de este país asiático, para reincorporarlo “al juego de la diplomacia mundial” bajo la tutela de los Estados Unidos (Kissinger, 1994: 696, 707; 2012: 289). Así que, desde finales de la década de 1970, el gobierno de los Estados Unidos aumentó las presiones diplomáticas, militares y económicas contra la Unión Soviética, en un momento en que el mundo ya sufría un estancamiento económico.

Con la presión que provocó la escisión china del bloque comunista, luego de la visita del presidente estadounidense a Beijing, los Estados Unidos y la Unión Soviética firmaron dos acuerdos de control de armas, logrando un periodo de distensión de la guerra fría, lo cual fue calificado como un gran triunfo para la diplomacia y para la campaña de reelección de Nixon, mientras que Kissinger, “el gran maestro del ajedrez de las grandes potencias”, fue ascendido a secretario de Estado. El problema era que este plan significaba hacer negocios con China, donde ningún funcionario estadounidense había puesto un pie desde 1949. Nail Ferguson (2006) sugiere que Kissinger y Nixon en realidad eran las piezas de ajedrez en el tablero de Mao, que había logrado de un solo golpe impulsar la posición internacional de China, acercarse a la anexión de Taiwán y sacar a Estados Unidos de Asia (Ferguson, 2006: 619, 621). Por eso, esta fase de distensión de la Guerra Fría también marcó el inicio de la decadencia de la hegemonía de los Estados Unidos y a su vez el comienzo de lo que Aglietta llamó una “economía de endeudamiento”, impulsada por el ritmo del crédito internacional y por las fluctuaciones del dólar (Aglietta, 2004 [1987]: 121).

En otras palabras, el estallido del déficit presupuestario de los Estados Unidos aceleró el tsunami de capital extranjero que fluía hacia Nueva York, pues deseosos de comprar deuda americana segura en una época de incertidumbre general, los excedentes de todo el mundo fluían hacia Wall Street que creaba más dinero privado para alimentar un consumo cada vez mayor (Varoufakis, 2015 [2012]: 181-182). Los estadounidenses aprovecharon el aumento de los precios de los energéticos para canalizar buena parte del excedente mundial de los países productores de petróleo y de otros países menos industrializados hacia los bancos occidentales, sobre todo de los Estados Unidos. Estos bancos vieron el dinero de vuelta a los países menos desarrollados en forma de préstamos, sobre todo a aquellos de América Latina, en especial Argentina, Brasil y México, que ansiosos por industrializarse, pudieron equilibrar momentáneamente sus presupuestos y continuar a importar manufacturas occidentales.

En este escenario comenzaron a traslaparse cuestiones estratégicas y estrictamente económicas, pues la deuda de Estados como Turquía, Zaire o Brasil, que no podían permitirse cumplir fácilmente con su programa de reembolso resaltaba los peligros

para la comunidad de negocios de los Estados Unidos. El incumplimiento de pagos de México en 1982 resaltó esos riesgos. Por eso la comunidad de negocios estadounidense tenía un interés aumentado en asegurar que los Estados Unidos mantuvieran su influencia en estos Estados y la capacidad de invertir donde fuese necesario para preservar esa influencia. Esto hizo más evidente la necesidad de los estadounidenses por mantener regímenes capitalistas amigos, sobre todo aquellos gobiernos derechistas autoritarios, que dirigieron sus procesos de industrialización apoyando las estrategias de guerra fría y comprando gran cantidad de armamento a los estadounidenses (Halliday, 1989 [1983]: 174).

Luego, el conflicto entre Argentina y Gran Bretaña por las islas Malvinas de 1982 provocó un fuerte aumento en los precios del petróleo, lo que tuvo un impacto particularmente negativo en las economías latinoamericanas, además de que la guerra contribuyó a una sensación más amplia de inestabilidad política y económica en la región. Esto provocó una crisis financiera en toda América Latina, pues los inversores de todo el mundo, viéndola en guerra y con un clima de inversión bastante deteriorado, se retiraron en masa, regresando a los Estados Unidos que era un lugar más seguro para invertir. La Federal Reserve alzó las tasas de interés no dejando otra opción a los inversores que dejar sus capitales en los Estados Unidos, cazando títulos de Estado del gobierno federal estadounidense y de otras actividades financieras, generando enormes ganancias para los norteamericanos que regresaron a Sudamérica a comprar en precios de saldo los negocios quebrados (Liang, 2021 [2016]:99-100). La crisis fue acompañada por la implementación de medidas de austeridad por partes de los gobiernos que buscaban asistencia financiera del Fondo Monetario Internacional que sobrevivió al colapso de Bretton Woods, reconvertido en sus prioridades y objetivos, pasando de ser un órgano de vigilancia a un regulador y sensor de políticas macroeconómicas y de las estructuras de mercado al interior de los Estados.

Mientras tanto, los Estados Unidos buscaban reducir el valor del dólar estadounidense frente a otras monedas importantes, como el yen japonés y el marco alemán, para que las exportaciones estadounidenses fueran más competitivas en los mercados mundiales y reducir el déficit comercial estadounidense. Reunidos en el Hotel Plaza de Nueva York en 1985, los representantes de los Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia y Gran Bretaña llegaron al acuerdo de reducir en más de tres veces el valor del dólar estadounidense, lo que condujo a un aumento de las exportaciones estadounidenses y una disminución de su déficit. En consecuencia, el aumento en los precios de los activos japoneses y el desarrollo de la burbuja económica en aquel país lo llevó a una crisis financiera a principios de la década de 1990.

La crisis, desapercibida al principio, también había comenzado a minar desde dentro al “segundo mundo”, de las “economías de planificación centralizada”, desde la década de 1970, sobre todo dentro de la enorme área de la Unión Soviética en la que había distri-

tos o repúblicas y regiones ricas en recursos que atrajeron grandes inversiones, y zonas que fueron abandonadas a sus propias y míseras posibilidades. En esas condiciones, la mayor parte de lo que había sido el “segundo mundo” se había asimilado a la situación del tercero, creando así las condiciones para una nueva división internacional del trabajo<sup>9</sup> (Hobsbawm, 2019 [1995]: 417, 423). Así que la reestructuración geopolítica del mundo en esa nueva división internacional del trabajo, que prácticamente fusiona al “segundo mundo” con el tercero, daba pie al ahora llamado Sur Global, proveedor directo de recursos naturales y sociales para el Norte, más industrializado. Para Liang (2016) esa división industrial del trabajo en realidad habría permitido a los estadounidenses utilizar la teoría de la ventaja comparativa para dividir el mundo en dos partes: por un lado, los Estados Unidos, cuya ventaja era la producción de dólares, y, por el otro, el resto del mundo, que producía bienes o mano de obra a bajo costo (Liang, 2021 [2016]: 91).

A medida que se iba consolidando esa reorganización mundial del trabajo, se proyectaba a escala planetaria la contradicción entre trabajo productivo e improductivo en todos los niveles de la actividad económica (Vela, 2018: 14). La Unión Soviética cayó en un déficit presupuestario como el que mantenían los Estados Unidos de Ronald Reagan, y luego también de George Bush, pero mucho mayor y financiado de manera no inflacionaria (Nove, 1992: 403-404). Gorbachov esperaba salvar la Unión Soviética y estaba bajo una fuerte presión del complejo militar-industrial soviético y la mayoría de los funcionarios del partido, pero al final “optó por no actuar, sino más bien dejar que actuarán sobre él” (Gaddis, 2011 [2005]: 210). Lo que terminó sucediendo a la desintegración de la Unión Soviética fue que las multinacionales occidentales, pero sobre todo estadounidenses, se apropiaran a precio de remate de los inmensos recursos y de los activos estatales, convirtiendo a los territorios postsoviéticos en periferias y semiperiferias de la economía mundo capitalista centrada en los Estados Unidos<sup>10</sup>.

A pesar de que la desaparición de la Unión Soviética atrajo mayor atención de políticos, académicos y del público en general, por el carácter dramático de su desenlace, encajando bien en los entendimientos comunes del ascenso y la caída de imperios, en paralelo, otro acontecimiento pasaba más desapercibido. El surgimiento de la región de Asia oriental como uno de los centros de poder económico del mundo, fue un hecho más controvertido y eclipsado, no sólo por la desintegración soviética sino aún más por

<sup>9</sup> La enorme diferencia entre los salarios de los países animó a algunas empresas multinacionales a promover una nueva división internacional del trabajo, estableciéndose y reclutando mano de obra a menor costo fuera de los países de origen (Fröbel, Henrichs *et al.*, 1980 [1977]: 52).

<sup>10</sup> Gorbachov parece salvar la posibilidad de que la Unión Soviética siguiera siendo una potencia mundial, o como mínimo un Estado semiperiférico fuerte, buscando la liquidación de la Guerra Fría y con ello descargar a la Unión Soviética del peso del quasi-imperio que mantenía en la Europa oriental, que para ese momento ya no tenía ninguna importancia, lo cual resultó con éxito, pero fracasó en el intento de reestructuración del Estado soviético, para su funcionamiento en una era posthegemónica (Wallerstein, 1998 [1995]: 20).

lo que parecía ser el subsiguiente resurgimiento económico de los Estados Unidos, en un momento de persistente recesión económica en Japón y la consecuente crisis económica de 1997 en el Asia oriental (Arrighi, Hamashita y Selden, 2003: 1). Así, esa región se fue convirtiendo en un punto caliente de Estados con economías emergentes, debido a su gran población, la abundancia de recursos naturales y los esfuerzos de los gobiernos de la región para liberalizar su economía y promover el crecimiento económico (Onimaru, 2019).

En particular, la economía china fue consolidándose como la más grande de la región debido a la expansión de su sector manufacturero, la inversión en infraestructura y el énfasis en la innovación y la tecnología. Además, el gobierno chino comenzó a redefinir su política internacional manteniendo un discurso sobre la importancia estratégica de la cooperación Sur-Sur como herramienta para las negociaciones con el Norte (Yan, 1982: 12). Al abandonar la concepción de un mundo dividido entre capitalismo y socialismo, cuya meta fundamental era la oposición al dominio de los Estados Unidos y el apoyo a los movimientos revolucionarios, los chinos llegaron a una concepción que subrayaba la existencia de una comunidad de intereses compartidos con el “tercer mundo”, en contra del imperialismo, incluido el que habían denunciado en contra de la Unión Soviética (Anguiano, 1980: 529).

La maniobra soviética había dejado un vacío para los estadounidenses y los expertos en asuntos comunistas solían decir que los Estados Unidos no podían existir sin enemigos externos. Sólo unos cuantos fragmentos heterogéneos de raza, sexo, religión y etnicidad parecían llenar el espacio vacío de la llamada “cultura de la victoria” a la que estaban acostumbrados los norteamericanos, por lo menos desde el siglo XVII (Engelhardt, 1997 [1995]: 33). Con la primera guerra del Golfo, a comienzos de la década de 1990, respaldada por la Organización de las Naciones Unidas y la comunidad internacional, los neoconservadores del gobierno estadounidense creían haber encontrado cohesión en su frente interno, la reconstrucción de su sistema de alianzas y una solución a la crisis económica mundial, pretendiendo reconstruir Irak a partir de un plan parecido al que se había puesto en práctica en Japón y Alemania tras la Segunda Guerra Mundial. Esa guerra fue impulsada principalmente por el deseo de Estados Unidos de proteger sus intereses geopolíticos en el Medio Oriente, particularmente su acceso a los recursos petroleros.

La guerra terminó alzando los precios del petróleo, beneficiando a los Estados Unidos por la demanda de dólares. Sin embargo, algunos países del Sudeste asiático, que eran productores de petróleo, pudieron beneficiarse de los precios más altos del hidrocarburo, además de que su crecimiento económico se debía sobre todo a la exportación de bienes manufacturados, en lugar de productos energéticos, lo cual llevó a la región a un rápido incremento de los beneficios por la inundación de dólares en la región. La inversión excesiva en propiedades y otros activos, una regulación financiera débil, altos niveles de deuda



externa y la devaluación del baht tailandés en julio de 1997, provocaron una crisis financiera, con efecto dominó en todo el Sudeste asiático, en la medida que los inversionistas extranjeros comenzaron a retirar su capital de los países asiáticos para recolectarlos en los Estados Unidos.

Aquí no fue necesario un detonante como la guerra de las Malvinas, pero de manera similar inició con la salida de dólares y su débil difusión en grandes cantidades en la zona, lo cual había hecho crecer sus economías. En ambos casos, los Estados Unidos restringieron repentinamente los flujos de dólares y las economías fueron violentamente sacudidas más de lo que pudieron soportar. De manera similar, tanto en América Latina como en el Sudeste asiático, la riqueza creada durante el boom se convirtió en capital que reflujo hacia los Estados Unidos por el pánico general motivado por la crisis (Liang, 2021 [2016]: 103). Sin embargo, de acuerdo con Paul Krugman (2009), lo que salvó a China, a diferencia de sus vecinos, fue que no había vuelto su moneda convertible, es decir, se necesitaba un permiso gubernamental para cambiar yuanes en dólares, por lo que no hubo una conversión masiva a la moneda estadounidense antes de que se devaluara, así que durante la crisis la moneda china permaneció estable. A pesar de ello, en los *best-sellers* de la época no se prestó mucha atención a la hazaña china, pues la economía mundial era vista más como un escenario para la lucha “cara a cara” entre Europa, Estados Unidos o Japón y se pensaba que China, si acaso, era un jugador subsidiario, quizás parte de un yen emergente (Krugman, 2009: 11, 128).

En realidad, China devaluó su moneda entre la década de 1980 y 1990, como una política deliberada para hacer más competitivas sus exportaciones y superar el déficit comercial que mantenían, al mismo tiempo que los Estados Unidos aumentaron la demanda de productos chinos, más baratos, dificultando a los productos estadounidenses competir con las importaciones chinas, lo que provocó un desequilibrio comercial que favorecía en gran medida al país asiático<sup>11</sup>. Mientras tanto, el alza conjunta de la tasa de interés reales norteamericanas y del dólar obligó a los países europeos, que actuaban por separado, a llevar políticas monetarias y presupuestarias simultáneamente restrictivas. Así, la Comunidad Económica Europea se había convertido de esta manera en un polo de recesión dentro de la economía mundial, sumándose a los países endeudados y contribuyendo a mantener la polarización de los saldos corrientes respecto a los Estados Unidos (Aglietta, 2004 [1987]: 133).

---

<sup>11</sup> El superávit comercial que China mantiene con los Estados Unidos permitió a los asiáticos acumular enormes reservas de divisas, que utilizó para invertir en bonos del Tesoro estadounidenses, financiando efectivamente el déficit de ese país. Las acusaciones de que China ha manipulado su moneda llamada renminbi o yuan, manteniendo artificialmente baja para poner precios competitivos a sus precios de exportación ha sido reiterada en el escenario político estadounidense. Pero los chinos parecen no estar dispuestos a permitir que su moneda se valore frente al dólar (Kwarteng, 2015 [2014]: 336, 340).

Los europeos trataron de remediar esa situación mediante el tratado de Maastricht, que limitaba sus déficits presupuestarios con la creación de una moneda única, lo cual culminó con el acontecimiento más significativo en cuestiones monetarias a finales del siglo XX que fue el lanzamiento oficial del euro, el 1 de enero de 1999<sup>12</sup> (Bouin, 2018: 66-67). En ese momento, el euro y el dólar cotizaba a un tipo de cambio de 1 a 1,07 y el euro, como nueva moneda de liquidación internacional, entró inmediatamente en conflicto y amenazaba la hegemonía del dólar estadounidense. Sólo dos meses después, estalló la guerra en Kosovo. Tan pronto como comenzó la guerra, más de \$US 400 de los 700 mil millones se retiraron de Europa, \$US 200 mil millones fueron a los Estados Unidos. Así, se repetía la típica práctica estadounidense de alterar el clima de inversión por medios militares y usar bombas para arrearlos como ovejas a los centros financieros de los Estados Unidos (Liang, 2021 [2016]: 111).

Esa práctica se repitió una vez más luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, que parecían volver realidad las endeble tesis de Huntington (1996) sobre el “choque de civilizaciones”, excusando el regreso de los Estados Unidos a Medio Oriente, para imponer ahí la apertura al desarrollo capitalista con el fin de crear una sociedad de consumo que según las líneas occidentales sirviera de modelo para el resto de la región (Harvey, 2015 [2005]: 150). La cuestión iraquí y las pretensiones de los neoconservadores del nuevo siglo americano ampliadas hacia aquellas áreas del planeta ricas en recursos naturales como la cuenca Mediterránea, Oriente Medio y América Latina, en realidad pusieron de relieve una “economía del terror”, es decir, el uso frecuente de la guerra como respuesta a los problemas surgidos por la crisis global del capitalismo histórico y el declive de la hegemonía, no sólo de los Estados Unidos, sino del mundo occidental, en general (Lo Brutto y Spataro 2016: 9-10). En suma, se puede decir que en todos esos casos el conflicto armado y la guerra terminó provocando el alza de los precios del petróleo y la demanda de dólares y, en la medida en la que los países aumentan su demanda del energético, los estadounidenses pueden imprimir más billetes y obtener más riquezas del mundo.

### 3. LA “SEGUNDA GUERRA FRÍA” EN CURSO

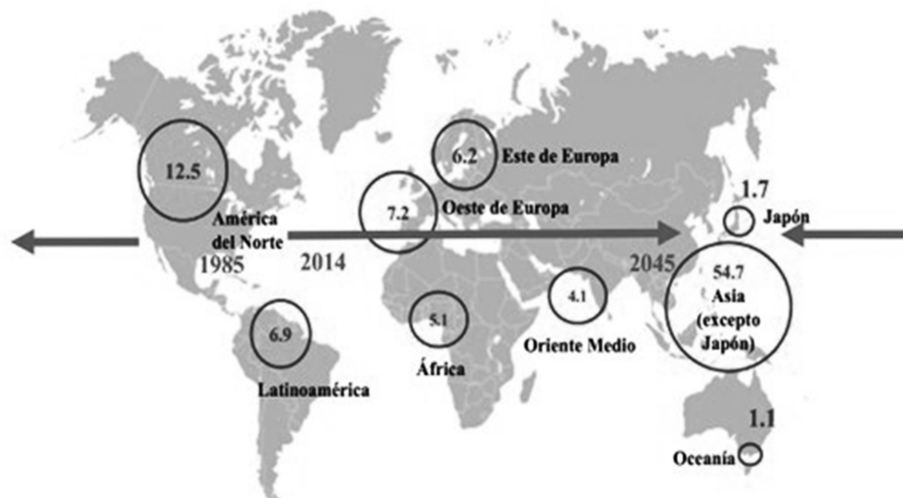
A partir de un modelo de desarrollo económico basado en el mercado y la apertura comercial, las economías del Asia oriental han logrado convertirse en una de las más dinámicas y de más rápido crecimiento del mundo. En particular, el fortalecimiento de China en el escenario internacional permite apreciar su posicionamiento como una gran potencia en el siglo XXI, sobre todo ante el debilitamiento de los poderes occidentales, lo

---

<sup>12</sup> La moneda entró en circulación en 2002.

cual abre un proceso de una transición del poder hacia Oriente (Frank, 1998). Como se observa en el siguiente mapa, en la década de 1980, el centro de la economía mundial estaba en el Atlántico como consecuencia de la pujanza de Estados Unidos y Europa, pero para 2014 este centro ya se había desplazado hacia el este de Europa debido al creciente empuje de China y de las economías asiáticas emergentes, y por eso se espera que para 2045 sea el centro económico mundial este ese país asiático<sup>13</sup> (Viaña, 09 feb. 2016).

Mapa 1. Desplazamiento del centro de la economía mundial



Fuente: Elaboración propia con base en Viaña (09 feb 2016).

Wallerstein (2015) identificaba este proceso como “la reubicación geográfica de la apropiación del capital”, que se desarrolló durante el primer decenio del siglo XXI, lo que implica un reordenamiento de la jerarquía en el moderno sistema-mundo (Wallerstein, 2015: 41). En estas condiciones ha sido particularmente difícil para los Estados Unidos recuperar su liderazgo y a pesar de sus esfuerzos de autocorrección para intentar regresar a la grandeza de los tiempos pretéritos, su ausencia en los asuntos internacionales es cada

<sup>13</sup> En este escenario, China ha desarrollado no sólo un peso económico, sino que también político, diplomático, científico-tecnológico y militar, convirtiéndose no sólo en la principal economía del Asia oriental, sino en la segunda economía más grande e importante del mundo, con un PIB de US\$ 1,468,7674 millones compitiendo por el primer puesto con los Estados Unidos, cuyo PIB es de US\$ 20,893,744 millones en 2023 (Konema, 2023).

vez más evidente, llevando a China a asumir cada vez más obligaciones internacionales para llenar los huecos dejados por los estadounidenses (Crivelli y Cejudo, 2021).

El liderazgo chino en la arena mundial se evidencia mediante su multilateralismo, su disposición a la cooperación internacional, al fomento al desarrollo y crecimiento económico mundial mediante apoyos, difusión de su política y filosofía económica, y el establecimiento de vínculos comerciales, así como un mayor peso y protagonismo en los organismos internacionales. Ejemplo de ello es la entrada del país asiático a la Organización Mundial del Comercio desde 2001, en donde lejos de entregarse a las reglas de la globalización neoliberal, como lo había hecho la Rusia postsoviética, China sorprendía al mundo con una política de tipo “mercantilista”, es decir, manteniendo débil su moneda al mismo tiempo que promueve sus exportaciones, lo cual equivale a una política de superávit comercial, que incluso podría hacer empobrecer a sus socios comerciales (Krugman, 31 dic 2009).

Por eso, China permaneció al margen de la crisis que aquejaba a la mayor parte de las potencias occidentales en 2008, dados sus enormes reservas acumuladas gracias a una exitosa política de exportaciones (Kwarteng, 2015 [2014]: 417). Buena parte del éxito chino parece descansar en su política exterior que retoma la idea de un “desarrollo pacífico multilateral”<sup>14</sup>, lo que ha permitido al gigante asiático involucrarse tanto en las organizaciones multilaterales occidentales, así como crear sus propias redes multilaterales, lo que le permite formar alianzas sobre todo con los países del Sur Global<sup>15</sup>, sin olvidar que aún le queda un largo camino por recorrer para alcanzar el nivel de consenso que disfrutaban los Estados Unidos y Europa (Cabrera y Lo Brutto, 2023: 152-154). Por eso, China más bien parece moverse en los intersticios de la crisis del multilateralismo y la globalización neoliberal, especialmente desde el lanzamiento de la *Belt and Road Initiative* en 2013 como un proyecto de infraestructura a gran escala para conectar China con otras regiones del mundo y promover el crecimiento económico y la cooperación internacional (Vadell y Staiano, 2020). En la siguiente tabla se muestra cómo se han ido sumando los países a esta iniciativa china.

---

<sup>14</sup> De acuerdo con su Ministerio de Relaciones Exteriores, la República Popular de China, se basa en Cinco Principios de Convivencia Pacífica: (i) el respeto mutuo por la soberanía y la integridad territorial; (ii) la no agresión mutua; (iii) la no interferencia en los asuntos internos de otros países; (iv) igualdad y beneficio mutuo; y (v) la coexistencia pacífica.

<sup>15</sup> China participó en la Conferencia de Bandung (1955), en el Movimiento de los No Alineados (1961), forma parte de la Organización de las Naciones Unidas (1971), del Foro de Cooperación de Asia Pacífico (1991), de la Organización Mundial del Comercio (2001) y de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (2015). Al mismo tiempo China ha promovido la Organización de Cooperación de Shanghai (2001), impulsa junto con Brasil, Rusia, India y Sudáfrica los BRICS (2009) y mantiene foros de cooperación con África (2000), la Liga Árabe (2004), las islas del Pacífico (2006), los países de Europa del Este (2012), y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (2015), además de coordinar la *Belt and Road Initiative* (2013), y el *Asian Infrastructure Investment Bank* (2013), (Cabrera y Lo Brutto, 2023: 152-154).

Tabla 1. Países que integran la Belt and Road Initiative (por región y año en que firmaron el Memorándum de Entendimiento)

Región/Año	2017	2018	2019	2020	2021	2022	No claro	
África Subsahariana	Camerún Comoras Somalia Sudáfrica	C. de Marfil Kenia Madagascar	Angola Benín Burundi Cabo Verde Chad Etiopía Gabón	Gambia Ghana Guinea Mauritania Namibia Nigeria	Ruanda Senegal Seychelles Sierra Leona Sudán del Sur Sudán Tanzania	Togo Uganda Zambia Zimbabue	Botsuana R. Centroafricana Congo Eritrea Guinea-B.	Malawi R. Congo Niger
	Panamá	Antigua y Barbuda Bolivia Chile Costa Rica Dominica Ecuador El Salvador	Granada Guyana Surinam T. y Tobago Uruguay Venezuela	Barbados Cuba R. Dominicana Jamaica Perú	Argentina Nicaragua			
América Latina								
Región/Año	2013	2017	2019	2023				
Asia del Sur	Pakistán	Maldivas Nepal	Bangladesh	Afganistán				
Asia del Este y el Pacífico	Camboya China Mongolia	Tailandia	Indonesia	Myanmar P. Nueva Guinea	Malaysia N. Zelanda Filipinas Timor-Leste Vietnam	Brunéi Islas Cook Fiyi R. de Corea. Lao Vanuatu Micronesia	Niue Samoa Singapur Tonga Vanuatu	I. Salomón Kiribati
Región/Año	2013	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Asia Oriental	Bielorrusia Kirguistán Moldova Macedonia	Armenia Azerbaiyán Bulgaria R. Checa Hungría Kazakstán	Polonia Romania Serbia Eslovaquia Turquía Uzbekistán	Georgia Letonia	Albania Bosnia H. Croacia Estonia Lituania	Montenegro Eslovenia Turkmenistán Ucrania	Grecia Portugal Tayikistán	No claro Austria Rusia Luxemburgo
Región/Año	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2020	
Europa y Asia Central	Iraq	Egipto 2016 2017	Lebanon Marruecos Yemen	Argelia Bahreín Yibuti Irán Kuwait Libia	Malta Omán Arabia Saudita Túnez Emiratos Árabes Unidos	Qatar Siria		
Medio Oriente y Norte								

Fuente: Elaboración propia con base en Nedopil (2023).

De esta manera, China además de crear sus propios mecanismos de cooperación multilateral, apostando por el multilateralismo para ir en contra del hegemonismo, incluso incorporándose y participando activamente en los mecanismos de cooperación “occidentales” para ir en coherencia con su idea del desarrollo pacífico multilateral, también ha reconocido la importancia de la influencia y peso que tiene la política de defensa para con la política exterior. Por ello, China ha reformulado su política de defensa de cara a los nuevos retos de la arena internacional y sus propios intereses y prioridades nacionales, que van de la mano con una fuerte competitividad con Occidente, aunque el enfoque de la nueva política de defensa china representa un nuevo paradigma de defensa, ya que el enfoque que se le da, para la promoción de la paz, es diferente en algunas cuestiones al que Occidente está acostumbrado.

Lo anterior, se sustenta con lo que China ha plasmado como sus directrices de política de defensa en el documento “China’s National Defense in the New Era”, al puro estilo de la Guerra Fría del siglo XX, pero con nuevas características y realidades políticas y económicas, acompañado por los planteamientos del nuevo “Libro Blanco” de defensa chino<sup>16</sup>. Sin embargo, para Pablo Bustelo (2005) los “Libros Blancos” deben ser siempre leídos con un espíritu particularmente crítico, ya que China probablemente esconda más de lo que muestra, pues, en principio busca mantener la confianza de la comunidad internacional y refrendar su “promoción de la paz”. Pero desde 2020, China se mantiene como la segunda posición del ranking de países con mayor gasto militar, con alrededor de \$US 293.000 millones, sólo por detrás de Estados Unidos, que rebasa los \$US 800.000 millones es decir, casi tres veces más que el país asiático<sup>17</sup>. En suma, China cuenta con el tercer ejército más poderoso del mundo, por detrás de los Estados Unidos y Rusia, tal y como se muestra en la siguiente tabla.

---

<sup>16</sup> El libro se divide en seis secciones: (i) la situación de seguridad internacional; (ii) la política de defensa nacional ante los nuevos desafíos; (iii) el cumplimiento de las misiones y tareas asignadas de las fuerzas armadas; (iv) las principales reformas emprendidas; (v) el presupuesto; y (vi) la participación de China en la comunidad internacional.

<sup>17</sup> A pesar del impacto económico de la COVID-19, el gasto militar mundial ha seguido aumentando desde 2015. Sin embargo, debido a la recuperación económica mundial en 2021, el porcentaje del gasto militar mundial como porcentaje del PIB mundial disminuyó ligeramente del 2.3 % en 2020 al 2.2%. Además, el gasto militar promedio como porcentaje del gasto público se mantuvo sin cambios en 5.9 % en 2021 en comparación con 2020 (Lopes da Silva, *et al.*, 2022).

Tabla 2. Ejércitos más poderosos del mundo

	Personal activo	Personal en reserva	Aeronaves	Tanques	Barcos	Armas nucleares
Estados Unidos	1,395,000	843,000	13,247	6,612	484	5,550
Rusia	9000,000	2,000,000	4,173	12,420	605	6,255
China	2,035,000	510,000	3,285	5,250	777	350
India	1,460,000	1,155,000	2,182	4,614	295	156
Japón	247,000	56,000	1,449	1,004	155	0
Corea del Sur	555,000	3,100,000	1,595	2,624	234	0
Francia	203,000	41,000	1.055	406	180	290
Reino Unido	153,000	75,000	693	227	75	225
Pakistán	652,000	0	1,387	2,824	114	165
Brasil	367,000	1,340,000	679	439	112	0

Fuente: Elaboración propia con base en Padinger (01 mar 2022)..

Entre 2018 y 2022, China experimentó un aumento del 4.1% en sus importaciones de armas, que representaron el 4.6% del total mundial. La mayor parte de estas importaciones, alrededor del 83%, procedieron de Rusia, la cual entre 2020-2022 suministró sobre todo helicópteros y motores de aviones, que habían tenido problemas para desarrollarse a nivel nacional en el país asiático (Wezeman, Gadon y Wezeman, 2023: 9). El gobierno chino sostiene que sus intereses de defensa miran a realizar acciones contra el terrorismo y en participar en las operaciones de mantenimiento de la paz de la Organización de las Naciones Unidas (Ministry of Foreign Affairs-China, 2018), pero China también está involucrada en controversias internacionales, principalmente por cuestiones territoriales o fronterizas con sus vecinos: India, Bután y también en la zona del mar de China meridional, así como las tensiones alrededor de la isla de Taiwán, ante lo cual siempre muestra sus capacidades militares de forma “defensiva”, aunque más bien es de forma disuasiva (Allison, 2017).

Esto ha ido contrastando con la creciente presencia militar de Estados Unidos en la región Asia-Pacífico y en Asia Central, que por un lado ha aumentado la cooperación militar con Taiwán, con Japón y Corea del Sur ante la posible amenaza que les representa Corea del Norte, y la reconfiguración de las políticas de defensa de los principales actores regionales, como la India, Japón, Australia, Corea del Sur, entre otros, que han llevado a los estadounidenses a adoptar un enfoque más conflictivo hacia China, viéndola como un rival y competidor estratégico. En efecto, la administración de Barack Obama se buscó neutrali-



zar el Foro Económico de Asia y el Pacífico (APEC), transformando el ambiguo Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) en una plataforma para que los Estados Unidos dominen las reglas del Asia-Pacífico, excluyendo deliberadamente a China a fin de apreciar su economía, además de establecer nuevas reglas de la economía digital, ligada al internet.

Sin embargo, el presidente Donald Trump, consideró que ese tratado era desventajoso para los trabajadores estadounidenses y por eso decidió retirar a su país de dicho acuerdo. Trump trató de reducir su déficit comercial aumentando aranceles y barreras comerciales a los productos chinos, pero China respondió imponiendo sus propios aranceles a los productos estadounidenses, llevando a los dos países a una guerra comercial, que redujo el comercio mundial y los flujos internacionales de capital, aumentando las restricciones a la migración y la consecuente desaceleración de la globalización, lo que bien podría ser calificado como un proceso de “desglobalización”, que se aceleró por las medidas adoptadas en distintos países para combatir la pandemia de Covid 19 (Dominguez, y Lo Brutto, 2020: 9).

Para Niall Ferguson (2012) esa reversión de la globalización y la retracción de la integración económica que conduce al nacionalismo económico y al proteccionismo llevaría al mundo inevitablemente al conflicto. La tendencia hacia la desglobalización y a la fragmentación del mundo lo hace menos estable conduciendo a tensiones geopolíticas y potencialmente incluso a la guerra, tal y como observaba Charles Kindleberger (1973), ya que los Estados Unidos, como potencia dominante, ya no pueden o no están dispuestos a proporcionar bienes públicos, como estabilidad y seguridad, generando el vacío de poder e inestabilidad en la economía y el sistema internacional. Sin embargo, Joseph Nye (09 ene 2017) advierte que en la relación actual entre Estados Unidos y China, el declive relativo de Estados Unidos y el ascenso de China podrían conducir a un escenario de “trampa de Kindleberger”, ya que el país asiático no tendría la capacidad económica, política y militar para establecer su predominio global, mientras que los estadounidenses aún conservan un poder blando significativo o la capacidad de atraer y persuadir a otros a través de su atractivo cultural, ideológico e institucional.

Por eso Michel Aglietta (1987) también denunciaba la inquietante dominación del dólar a falta de otra divisa clave en la economía mundial. Esta dominación del dólar no es necesariamente sostenible a largo plazo y puede generar tensiones y desequilibrios en el sistema económico global. En este panorama, Varofakis (2012) advierte que la economía mundial más bien se debate entre la “quiebrocracia de Occidente” y “la frágil fortaleza de Oriente”, es decir, entre la dominación de un modelo occidental en bancarrota, caracterizado por la falta de sostenibilidad, en el que las finanzas prevalecen sobre la economía real agudizando la desigualdad; y un modelo desarrollado por China y otros países emergentes, que están ganando influencia y poder económico, desafiando incluso la hegemonía occidental, pero que no logra tomar las riendas del sistema financiero (Varofakis, 2015 [2012]: 282).

En todo caso, para Graham Allison (2017) la ruptura de la integración económica hace inevitable la “trampa de Tucídides” en la que las potencias emergentes como China o Rusia pueden sentirse obligadas a desafiar a la potencia dominante, como Estados Unidos, lo que podría generar una guerra. En Occidente ya se hacen entrever los conflictos y fenómenos expresos de este nuevo periodo. En la última década la Unión Europea, pese a los roces entre Francia y Alemania al interior del bloque, buscaron ocupar, a nivel comercial, una posición intermedia de “autonomía estratégica”, sin dejar de “comprometerse” con China. Esto comenzó a cambiar declarando a China como un “rival sistémico”, debido a la infiltración del capital chino en Europa con la *Belt and Road Initiative* (Parlamento Europeo, 2021).

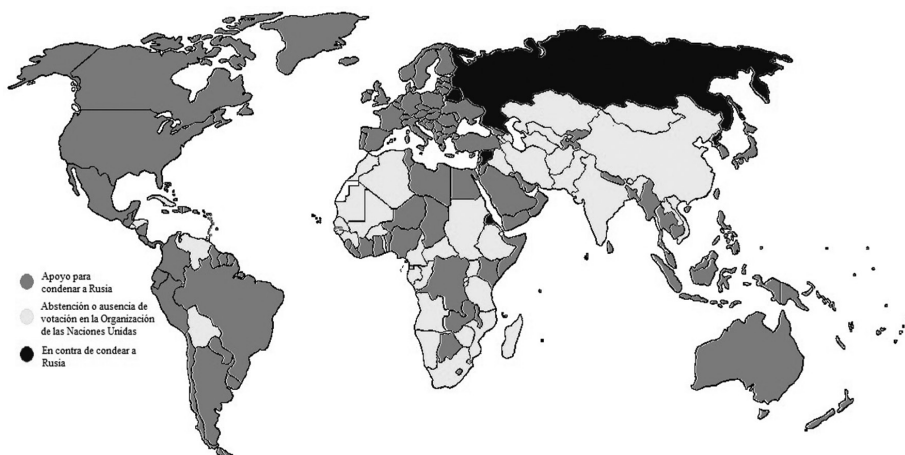
Los señalamientos de China como “potencial amenaza” se han intensificado a la par que la guerra en Ucrania, el rearme de Europa y la crisis económica postpandemia. Un ejemplo de esto fueron las declaraciones vertidas por el Servicio Europeo de Acción Exterior en octubre del 2022, “*China se ha convertido en un competidor global aún más fuerte para la Unión Europea, los Estados Unidos y otros socios afines. Por lo tanto, es esencial evaluar la mejor manera de responder a los desafíos y oportunidades actuales*” (EFE, 2022). El presidente Biden incluso ha dicho que la situación forma parte de una lucha existencial más amplia entre “democracia y autocracia” (CNN Español, 2023). De este modo, reciclando una vieja idea de Jean Monnet, parece que los Estados Unidos volverían a convertirse en el “arsenal de la democracia”<sup>18</sup>.

Tras la invasión rusa en Ucrania, los Estados Unidos buscaron formar una coalición global impulsando una serie de sanciones que reunió a sus aliados occidentales contra Rusia. Más tarde, 141 países respaldaron una disposición de las Naciones Unidas que exigía que Rusia se retirara sin poner ninguna condición. Sólo cuatro países: Bieolorrusia, Eritrea, Corea del Norte y Siria, apoyaron a Rusia y rechazaron la disposición de las Naciones Unidas. Sin embargo, Occidente no logró convencer a tantos países del mundo como parecía al inicio, pues 47 países se abstuvieron o no asistieron a las votaciones, entre ellos la India y China, y desde entonces, muchos de esos países “neutrales” han brindado un importante apoyo económico o diplomático a Rusia. Además, incluso algunos de los países que al principio denunciaron a Rusia, consideraron que la guerra no era problema de ellos y comenzaron a asumir una postura más neutral, por ejemplo, Turquía o Brasil (Holder, *et al*, 02 mar 2023). En el siguiente esquema se muestran la posición de los países respecto a la cuestión de Rusia, quienes la apoyan, aquellos que la condenan y los que permanecen neutrales.

---

<sup>18</sup> Hacia el final de la Segunda Guerra Mundial Jean Monnet utilizó esa idea para reconocer el esfuerzo estadounidense de “armar y a apoyar” a sus aliados europeos contra los nazis (Monnet, 1978: 306).

Esquema I. Posición respecto a la cuestión de Rusia



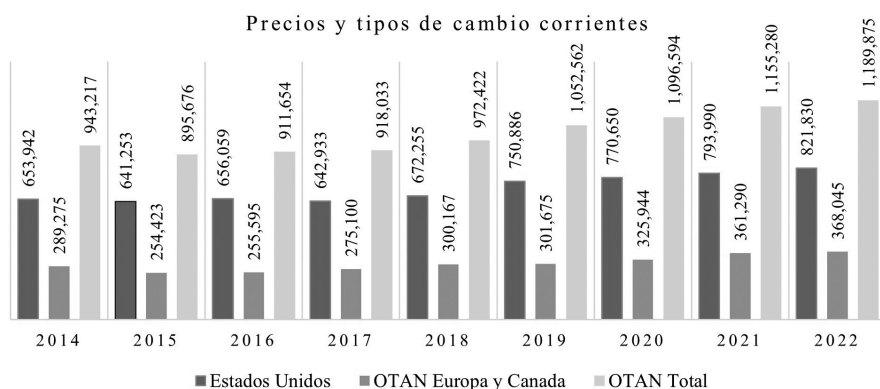
Fuente: Elaboración propia con base en Holder, *et al.* (02 mar 2023).

Bien decía Carl Schmitt (1933) que la distinción de amigos es generada por la hostilidad hacia el enemigo, lo cual incluso parece ser la esencia de lo político, pero tal y como observaba Halliday (1984), en el balance general de la segunda guerra fría, en realidad ninguno de los bandos logró avances significativos en el debilitamiento de las alianzas esenciales del otro y a pesar de los compromisos de negociaciones serias, y se mantienen los enormes obstáculos para cualquier acuerdo (Halliday, 1989 [1984] 242). El problema es que, a más de un año de conflicto en Rusia, a pesar de que la coalición principal de Occidente sigue siendo sólida, nunca convenció al resto del mundo de dejar aislada a Rusia. El panorama nos recuerda la gran cantidad de países neutrales durante la Guerra Fría, pero ahora el mundo está más interconectado (Holder, *et al.*, 02 mar 2023). La crisis de Ucrania parece haber sido un punto de inflexión en esta nueva era de competencia entre grandes potencias, ya que la respuesta de Occidente a las acciones de Rusia, que incluyeron sanciones y aislamiento diplomático, solo sirvió para aumentar aún más las tensiones y acercar a Rusia a China. Esto, a su vez, podría conducir potencialmente a la formación de un nuevo eje geopolítico, con China y Rusia trabajando juntas para desafiar el orden global liderado por Estados Unidos.

Los estadounidenses tratan de mantener a toda costa un sistema de alianzas contra “la amenaza ruso-china”, tal y como dan cuenta los últimos acuerdos de la OTAN referentes al envío de armas a Ucrania. La ayuda militar total comprometida con el gobierno ucraniano por parte de los Estados Unidos desde que comenzó la guerra es

la asombrosa cantidad de €27, 000 millones (Trebesch, *et al*, 2023). Desde febrero del 2022 “el gobierno de los Estados Unidos ha inyectado más dinero y armas para apoyar al ejército ucraniano que el que envió en 2020 a Afganistán, Israel y Egipto combinados, superando en cuestión de meses a tres de los países más grandes receptores de ayuda militar estadounidense en la historia” (Speri, 10 sep 2022). Además, como se observa en el siguiente gráfico, los Estados Unidos proveen cerca de tres cuartos del presupuesto de defensa de la OTAN.

Gráfica 1. Gasto de defensa de la OTAN.



Fuente: elaboración propia con base en OTAN, 2022: 7).

Entre 2013 y 2022, los principales Estados europeos experimentaron un aumento significativo del 47 % en sus importaciones de armas importantes, a pesar de una disminución global del 5.1 % en las transferencias internacionales de armas<sup>19</sup>. Así que, como en el periodo clásico de la Guerra Fría, los Estados europeos se están preparando para una posible conflagración real y directa contra Rusia. En países como Alemania, Francia, Finlandia y Austria, por ejemplo, el incremento de inversiones públicas en la industria de guerra ha sido el tema central en las agendas legislativas de sus respectivos gobiernos (EDA, 2022). Desde finales del 2022 las partidas presupuestales en defensa han crecido

<sup>19</sup> Durante este periodo, disminuyeron las transferencias mundiales de armas en África (-40%), las Américas (-21%), Asia y Oceanía (-7.5%) y Oriente Medio (-8.8%). En el mismo periodo entre 2018 y 2022, los cinco principales importadores de armas respecto al porcentaje mundial de exportaciones fueron India, Arabia Saudita, Qatar, Australia y China mientras que los cinco principales exportadores de armas fueron Estados Unidos (40%), Rusia (16%), Francia (11%), China (5.2%) y Alemania (4.2%). La guerra en Ucrania tuvo un impacto limitado en las transferencias globales de armas, pero ese país de Europa del Este se convirtió en un importante importador de armas en 2022 (15% del total de las importaciones mundiales), (Wezeman, Gadon y Wezeman, 2023: 9).

un 6%, alcanzando una cantidad global de €214.000 millones anuales, según la Revisión Anual Coordinada de Defensa (2022). Esta tendencia va al alza, pues se prevé que para 2025 se incluya un aumento presupuestal de €70.000 millones de euros más, lo que equivaldrá a una inversión mayor del 32.71% del gasto público en la industria de guerra.

Rusia respondió a la escalada armada con las declaraciones de Putin realizadas en marzo, sobre el posible uso de armas nucleares estratégicas en la guerra contra Ucrania. De esta manera, después de 30 años de “relativa paz”, Europa del Este se vuelve el epicentro de las tensiones mundiales entre los dos bloques. El emplazamiento de armas nucleares al borde de Europa central y la carrera por la modernización de las industrias de guerra nacionales, en esta situación política determinada, solo son el reflejo de un periodo de desacoplamiento mundial entre dos bloques irreconciliables, como en el periodo clásico de la Guerra Fría. Con los indicios del rearme europeo y la amenaza de un holocausto nuclear, incluso regresan a la conciencia de millones de individuos que temen por el futuro próximo del mundo<sup>20</sup> (Marcuse, 1964). Por ahora, la “segunda guerra fría” parece estar destinada a escalar aún más. Las diferencias entre este conflicto y la Guerra Fría original ahora parecen cada vez más importantes que las similitudes.

El conflicto entre los Estados Unidos y la Unión Soviética fue, por supuesto, entre dos sistemas sociales en competencia, pero el desorden mundial en curso, considerado como una prolongación y ampliación de la “segunda guerra fría”, deja entrever un conflicto abierto por la hegemonía mundial. Aquí, las tensiones entre China y los Estados Unidos por Taiwán puede ser un evento más catastrófico que la guerra en Ucrania, confrontando en un bloque al que se suma Japón, Australia, los países miembros de la OTAN y la posible adhesión de la India contra China. Durante más de 40 años, las relaciones diplomáticas entre el gobierno estadounidense y chino estuvieron ancladas por la política de “una sola China”, pero esta concesión, por parte de los Estados Unidos, sólo era el reflejo de las disposiciones para ingresar compañías norteamericanas al mercado chino. Así que la posición del gobierno estadounidense respecto a la independencia de Taiwán era deliberadamente vaga, pero ahora el gobierno de Biden ha adoptado una nueva posición sobre la situación de la isla, a fin de incrementar las presiones hacia China y proyectar un mensaje de “*America is back*” en el Indo-Pacífico.

Ejemplo de ello es el último proyecto de ley de gastos, de \$US 10, 000 millones en inversiones de armas para Taiwán (US Government Publishing Office, 2022), siendo esta la primera vez que el gobierno de los Estados Unidos realiza un financiamiento de

---

<sup>20</sup> Bielorrusia, según se prevé, será “la fortaleza nuclear” de Rusia con el nuevo plan para estacionar un sistema de misiles Iskander en la frontera con Polonia. Aún en esta cuestión, la cooperación entre el gobierno de Putin y Lukashenko se hace presente al interior del bloque, ya que, desde principios del 2022, se reformó la Constitución de Bielorrusia y se suprimió la disposición sobre el estatus de país libre de armas nucleares, “lo que abrió la posibilidad legal de emplazar cabezas nucleares en el territorio de Bielorrusia” (Podvig, 2022).

este tipo en la isla. Aun con el triunfo de los republicanos en la Cámara de Representantes, la inversión puede tender a incrementarse en apoyo a la línea antichina del gobierno demócrata. Biden abandonó la típica posición de “ambigüedad estratégica”, declarando que “responderá al llamado de auxilio” de los taiwaneses. En octubre, el secretario de Estado, Antony Blinken advirtió que una guerra en Taiwán podría comenzar “en una línea de tiempo mucho más rápida”. Sus comentarios fueron respaldados por el almirante Michael Gilday, jefe de operaciones navales de los Estados Unidos, quien afirmó que China podría lanzar un ataque a partir de 2023 (*El Español*, 21 oct 2022).

Si bien estas afirmaciones parecen poco probables, debido a que el ejército chino aún es inferior frente a la máquina de guerra norteamericana en ciertas áreas clave y debido a la logística extremadamente difícil de una invasión anfibia a través del estrecho de Taiwán, no se debe descartar que China ha respondido a los cercos y las amenazas con un incremento de hostilidades que vaticinan una nueva oleada de conflictos calientes en la región. Desde 2020 se han incrementado estrepitosamente las maniobras, entrenamientos y simulacros militares del ejército chino en las cercanías de la isla y, frente a la escalada de operaciones, también ha subido el tono de declaraciones con las que China se dirige a las presiones del bloque adversario. Le Yucheng, vicepresidente de Asuntos Exteriores de China, por ejemplo, afirmó que “ninguna opción está excluida”, abriendo la posibilidad de una intervención armada a gran escala<sup>21</sup> (Escudero, 02 mar 2023). Halliday (1984) observaba el progreso de la “segunda guerra fría” como una gran contienda que estaba lejos de un final rápido, por la sencilla razón de que seguía existiendo una circunscripción ruidosa y bien organizada en favor del gasto militar y continuó (Halliday, 1989 [1984]: 243).

Los Estados Unidos parecen continuar con esta amplia dinámica militarista, empeñados en retomar el liderazgo del Pacífico y, mediante la vieja estrategia *divide et impera*, han buscado establecer una serie de alianzas militares separadas pero conjuntas para acercarse cada vez más a China en el Sudeste asiático. Por ejemplo, el 2021 el gobierno filipino reanudó el acuerdo *visiting forces agreement* (VFA), que permite la presencia de tropas estadounidenses en Filipinas, luego de que había sido anulado en 2020, brindando por breve tiempo a China la oportunidad de fortalecer su posición en la región (Almoguera, 16 feb 2020). En 2021 también se estableció el acuerdo Australia-United Kingdom-United States (AUKUS) y el Quadrilateral Security Dialogue (Quad) [Diálogo de Seguridad Cuadrilateral] que incluye a India, Japón, Australia y Estados Unidos, cuyo objetivo es contener el creciente poder militar chino y prepararse para la posibilidad de una guerra por Taiwán o, en menor

---

<sup>21</sup> En julio del 2022, el portavoz del Ministerio de Relaciones Exteriores de China, Wang Wenbin, declaró que, a los ojos de Beijing, la designación de “aguas internacionales” no se aplica al estrecho de Taiwán. Replicando así, las tácticas de “la zona gris” que el Partido Comunista de China ha desplegado en el mar de China meridional para extender sus reclamos sobre las aguas en disputa que están sujetas a reconveniones por parte de otras naciones costeras, incluidas Vietnam y Filipinas.

escala, por islas en disputa en los mares de China Oriental y Meridional<sup>22</sup> (Congressional Research Service, 30 ene 2023). Asimismo, en 2022 fue lanzado el Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity (IPEF), [Marco Económico del Indo-Pacífico para la Prosperidad] que es una contrapartida económica de los esfuerzos de Estados Unidos en materia de seguridad, ofreciendo la oportunidad a los estadounidenses de recuperar su influencia en esa región de creciente importancia geoestratégica<sup>23</sup> (The White House, 23 may 2022).

En este panorama, la India, por ejemplo, ha buscado colaborar con los Estados Unidos para contener a China, a través de su participación en el QUAD y el IPEF, que son dos foros multilaterales que formalizan acuerdos de cooperación con el ejército norteamericano en temas clave como lo es Taiwán, donde el poder naval indio podría desempeñar un papel relevante en una posible escalada del conflicto. La India espera beneficiarse del desacoplamiento entre Estados Unidos y China, posicionándose como la “próxima China” y atrayendo partes de la cadena de suministro que ahora están saliendo del territorio chino. Esto se conecta con “la tentación de Taiwán” (Skylar, 2021), que en ocasiones es llamado por la prensa como “la Arabia Saudi de los chips”, ya que los chips de computadora parecen ser el nuevo petróleo, necesario con urgencia para la fabricación de piezas en el campo de las comunicaciones, los aviones, coches, equipos de salud y computadores<sup>24</sup> (Lo, 31 oct 2022).

En todo caso, para Fabio Mini (2021), siguiendo a Liang, el supuesto objetivo de China de convertirse en una potencia marítima importante o ir al océano Pacífico parece ser “un objetivo a largo plazo que actualmente no se puede lograr”. China debe abandonar la nueva revolución militar al estilo estadounidense y no imitar al ejército estadounidense en su modelo de desarrollo de armas que se está perdiendo gradualmente (Mini, 2021: 48). De hecho, el poderío militar de los Estados Unidos descansa sobre un chip muy frágil, así como la hegemonía de la moneda estadounidense hoy descansa sobre el ya inestable crédito del dólar. En el primer caso, si se puede acotar el chip, se acabará la hegemonía militar de Estados Unidos. En el segundo, igualmente, si no se confía en el dólar, se acabará la hegemonía económica” (Liang, 2021 [2016]: 154).

A pesar de que el peso del dólar ha disminuido ligeramente en las últimas décadas, sigue siendo la moneda más utilizada en las transacciones internacionales y en los mercados financieros. La expansión de la economía china en las últimas décadas ha permitido a

---

<sup>22</sup> Las disputas territoriales en curso en el mar de China meridional, donde China ha estado construyendo islas artificiales y afirmando sus reclamos territoriales, ha generado tensiones con otros países de la región, en particular con Vietnam y Filipinas, que también reclaman la propiedad de partes del mar. Estas disputas podrían convertirse potencialmente en un conflicto militar si fracasan los esfuerzos diplomáticos para resolverlas.

<sup>23</sup> Además de los Estados Unidos, el IPEF cuenta con otros 13 miembros fundadores: Australia, Brunei Darussalam, Corea del Sur, Filipinas, Fiji, India, Indonesia, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Singapur, Tailandia y Vietnam.

<sup>24</sup> La Taiwan Semiconductor Manufacturing Company Limited controla más del 55% de los contratos para fabricación de chips comerciales en el mercado global y el 90% de los pedidos en tecnología de chips de avanzada.



su moneda, el yuan, ganar importancia en el comercio internacional, mientras otros países también han estado trabajando para reducir su dependencia del dólar, por ejemplo, Rusia que ha estado vendiendo sus reservas de dólares y comprando oro, y, en general el grupo de países que conforman la iniciativa de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) ha estado tratando de promover el uso del rublo en el comercio internacional, Irán, Venezuela y recientemente Argentina también han estado explorando alternativas al dólar en el comercio de petróleo y otros productos.

Sin embargo, según el Fondo Monetario Internacional el dólar sigue representando el 59% de las reservas de divisas del mundo, mientras que el euro supone el 21%, el yen japonés el 6% y el 5% la libra esterlina (Arslanalp, 02 jun 2023). Por eso, más que de fuera, uno de los mayores riesgos para el dólar viene de dentro, pues la política fiscal y monetaria estadounidense, con la creciente deuda pública y los déficits comerciales persistentes sumadas a las políticas monetarias de la Reserva Federal han conducido a la preocupación por la estabilidad del dólar a largo plazo (Chamizo, 14 may 2023). En este sentido, por ejemplo, el presidente Biden, no dudó en firmar la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2023, que permite elevar el techo de endeudamiento del Estado, para evitar un impago que podría llevar al país a una catástrofe económica y financiera (TeleSur, 01 jun 2023). Por eso, a la luz de todas estas consideraciones, quizá sea pertinente advertir que el privilegio estadounidense persistirá hasta que se reconstruya un sistema de regulaciones para las relaciones comerciales y financieras.

## CONSIDERACIONES FINALES

Desde mediados del siglo XX, la Guerra Fría abrió una fase de expansión capitalista estable y rápido crecimiento, incluso de las economías estalinistas, muy diferente a la era de desorden en la que ha entrado el moderno sistema mundial. De acuerdo con Yanis Varoufakis (2012) la caída del comunismo en 1991 supuso la conclusión de una tragedia griega, osea una inversión fatal, que continuaban aumentando en lugar de reducir los déficits gemelos, que habían estado creciendo desde finales de la década de 1960, es decir, el déficit presupuestario del gobierno estadounidense y el déficit comercial de la economía americana, los cuales incrementaron por la decisión de las altas esferas legislativas de los Estados Unidos. La solución fue mantener un constante flujo de tributos desde la periferia al corazón imperial de los Estados Unidos, los cuales habían sostenido el reforzamiento mutuo entre los déficits gemelos de la economía estadounidense y la demanda global de bienes y servicios de las naciones excedentarias (Varoufakis, 2015 [2012]: 43-45).

El colapso de la Unión Soviética y la sensacional superioridad militar de los Estados Unidos parecía haber puesto fin al sistema de potencias (Ikenberry, 2004). Los partidarios de ese orden veían el inicio de una nueva era de paz y crecimiento, pero se equivo-

caban. La hegemonía de los Estados Unidos en la segunda mitad del siglo XX no había descansado en su capacidad militar, sino en su riqueza económica, que le otorgaba el consenso político general entre los países más industrializados del Norte, que temían a los regímenes comunistas. Allá donde no había acuerdo, como en América Latina, el consenso materializaba las alianzas con las clases dirigentes y los ejércitos temerosos de una revolución social (Hobsbawm, 2007 [2004]: 59).

Cuando el bloque soviético se disolvió la hegemonía de los Estados Unidos comenzó a tambalearse mostrando signos de repliegue y fue ahí cuando Huntington sugirió que era hora de cambiar estrategia pasando de la ofensiva a la defensiva frente a otros pueblos no occidentales, pero sin que los estadounidenses perdieran su supremacía financiera (Huntington: 2019 [1996]: 224). En estas condiciones, se conforma así un juego de lucha por el poder, en la continua “lucha supra-histórica”, que miraba Hans J. Morgenthau (1986); es decir, la obstinada lucha por el poder en todo tiempo y espacio, para mantener y consolidar una posición de predominio en la política internacional, lo cual requiere indiscutiblemente de la fuerza militar del Estado, que da sostén a las políticas tanto en el ámbito interno, como en la política exterior. Desde esa perspectiva, la “segunda guerra fría” dista mucho de ser un caso cerrado, pues el conflicto en la política mundial contemporánea parece mantener la tensión entre los Estados Unidos y las potencias emergentes, sobre todo China y Rusia que fueron ganando protagonismo en la escena internacional.

Para retener los capitales, los Estados Unidos buscan una buena posición en puntos calientes de crecimiento económico guiados por la innovación tecnológica que atraiga capital global, o bien que empeore la situación económica en otras regiones, haciendo a la economía estadounidense más segura, al menos en relación con las otras. Las guerras combatidas en los últimos 20 años por los estadounidenses parecen haber sido proyectadas para garantizar esta condición, es decir, que los dólares no solo fluyan sin problema fuera del país, sino que el capital en movimiento regrese a los Estados Unidos (Liang, 2021 [2016]: 106). El uso de la deuda por parte del gobierno estadounidense para financiar sus intervenciones militares y la expansión económica creó un ciclo de retroalimentación en el que el gobierno ha tenido que endeudarse cada vez más para mantener su posición hegemónica (Braudel, 1979; Varoufakis, 2012). Este sistema no sólo conduce a la acumulación de grandes cantidades de deuda, tanto en los Estados Unidos como en todo el mundo, sino que también se vuelve insostenible y, en última instancia, conduce a crisis financieras, como sucedió desde la década de 1980, en América Latina, Medio Oriente, el Sudeste Asiático, o en la Europa balcánica o del Este.

La solución a este problema es reformar el sistema económico mundial para que sea más equilibrado y sostenible, pero eso implicaría reducir la dependencia del dólar estadounidense como moneda de reserva mundial y promover una mayor cooperación económica mundial. Por eso, se considera que lejos de ser un fenómeno terminado la “segunda guerra fría” (Halliday, 1989) mantiene su vigencia como correlato de la crisis de la

economía mundial capitalista (Wallerstein, 1995), en la que se enmarca el declive relativo de la hegemonía mundial de los Estados Unidos en el sistema interestatal y de sus ciclo de acumulación de capital a escala mundial (Arrighi, 1994). No obstante, lejos de aceptar esa situación los estadounidenses han buscado rearticular a toda costa su sistema de alianzas, por lo que aunque ya no existe una lucha ideológica como lo hubo en el siglo XX (capitalismo vs socialismo), sí hay una contraposición marcada en un contexto de crisis hegemónica, en el que parece que los Estados Unidos compiten por un nuevo liderazgo y capacidad de consenso internacional.

Así que luego de la disolución de la Unión Soviética y el fin de la estructura bipolar del mundo que dio paso a una más multipolar, esa “segunda guerra fría” (Halliday, 1983), parece haber continuado en una “guerra financiera” (Aglietta, 1987; Liang, 2016), el nuevo imperialismo en Medio Oriente (Harvey, 2003) y la escalada de conflicto que hoy se observa en Europa del Este y el Asia oriental (Allison, 2017), así como otros conflictos regionales en África y América Latina. En contrapartida, China y otras potencias emergentes del Sur Global han ido delineando un nuevo orden político y económico global de acuerdo con sus necesidades. Este nuevo orden mundial parece solaparse al existente, remodelando el equilibrio de poder y provocando cambios significativos en la política mundial, dejando entrever un nuevo paradigma de cooperación para el siglo XXI.

REFERENCIAS

- Aglietta, Michel (2004 [1987]). *El fin de las divisas clave*, ensayo sobre la moneda internacional. México: Siglo XXI.
- Amin, Samir (1994). *El futuro de la polarización global*. *Nueva Sociedad*, 132, 118-127.
- Allison, Graham (2017). *Destined for War, can America and China escape Tucydides's Trap?* New York: Mariner Books.
- Almoguera, Paloma (16 feb 2020). Filipinas afianza su giro hacia China al socavar su alianza militar con EE UU. *El País*. [https://elpais.com/internacional/2020/02/16/actualidad/1581881434\\_307602.html](https://elpais.com/internacional/2020/02/16/actualidad/1581881434_307602.html)
- Anguiano, Eugenio (1980). China: la política de cooperación con el tercer mundo. *Estudios de Asia y África*, 15(3 [45]), 515-571.
- Arrighi, Giovanni (1982 [1983]). La crisis de hegemonía. En Samir Amin, Giovanni Arrighi, André G. Frank e Immanuel Wallerstein, *Dinámica de la crisis global*. México: Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_ (2018 [1994]). *El largo Siglo XX, Dinero y poder en los orígenes de nuestra época*. Madrid: Akal.
- Arrighi, Giovanni, Barr, Kenneth y Hisaeda, Shuji (2001 [1999]). La transformación de la empresa. En Giovanni Arrighi y Beverly J. Silver, *Caos y orden sistémico en el sistema-mundo moderno*. Madrid: Akal, 105-156.
- Arslanalp, Serkan; Eichengreen, Barry y Simpson-Bell, Chima (06 jun 2022). El predominio del dólar y el ascenso de las monedas de reserva no tradicionales, Blog del Fondo Monetario Internacional. <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2022/06/01/blog-dollar-dominance-and-the-rise-of-nontraditional-reserve-currencies>
- Braudel Fernand (1992 [1979]). *Civilization & Capitalism 15th-18th Century, The Perspective of the World, Volume 3*. New York: Harper & Row.
- Banco Mundial (2023), Deuda del gobierno central, (total % del PIB)-United States. *Banco Mundial*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/GC.DOD.TOTL.GD.ZS?enid=2020&locations=US&start=1989&view=chart>
- BBC (13 dic 1989). 1989: Malta summit ends Cold War. *BBC News*. [http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/december/3/newsid\\_4119000/4119950.stm](http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/december/3/newsid_4119000/4119950.stm)
- Bouin, Oliver (2018). El fin de la integración europea tal y como la conocíamos: un análisis de economía política. En Castells, Manuel (ed.), *La crisis de Europa*, Madrid: Alianza
- Bustelo, Pablo (2005). La política de defensa de China: los planteamientos del nuevo "Libro Blanco". Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-politica-de-defensa-de-china-los-planteamientos-del-nuevo-libro-blanco/>
- Cabrera, Ada C. y Lo Brutto, Giuseppe (2022). China and the Road to an Alternative Interstate Consensus. En Dal, Emel P., *G20 Rising Powers in the Changing International*

- Development Landscape, Potentialities and Challenges*. Switzerland, Palgrave-Macmillan: 139-168.
- Chamizo, Héctor (14 may 2023). ¿El mundo camina a la desdolarización de la economía? Esto es lo que debe saber. *La Información*. <https://www.lainformacion.com/mercados-y-bolsas/el-mundo-camina-a-la-desdolarizacion-de-la-economia/2886100/>
- Congressional Research Service (30 ene 2023). The “Quad”: Cooperation Among the United States, Japan. *In Focus*. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11678>
- Crivelli, Eduardo y Cejudo, Tadeo A. (2021). El liderazgo ausente de los Estados Unidos en el siglo XXI. *Revista de Filosofía* Ὅδοξ [Hodós], 10(12): 109-127.
- De la Cal, Lucas (25 oct 2021). Guerra Fría 2.0: China y Rusia surcan juntos el Pacífico con buques de guerra. *El Mundo*. <https://www.elmundo.es/internacional/2021/10/25/617676bce4d4d8cb608b45c1.html>.
- Don Juan Manuel, 1982 [1332]). El libro de los Estados. En Don Juan Manuel, *Obras Completas* [comp.]. Madrid: Gredos, 191-502.
- Domínguez, Rafael (2018). Hacia un régimen internacional de Cooperación Sur-Sur: últimos avances sobre el monitoreo y la evaluación. *Estado abierto*, 2(2): 49-107.
- \_\_\_\_\_ (2019b). La Constelación del Sur: la Cooperación Sur-Sur, en el cuarenta aniversario del Plan de Acción de Buenos Aires. En Domínguez, Rafael, Lo Brutto, Giuseppe y Surasky, Javier (eds.), *La Constelación del Sur, lecturas Histórico-Críticas de la Cooperación Sur-Sur*. México: BUAP-UC, 13-131.
- El Español (21 oct 2022). El jefe de operaciones navales de EEUU alerta: China puede invadir Taiwán este mismo año. *El Español*. [https://www.elespanol.com/mundo/20221021/operaciones-navales-eeuu-alerta-china-invadir-taiwan/712428778\\_0.html](https://www.elespanol.com/mundo/20221021/operaciones-navales-eeuu-alerta-china-invadir-taiwan/712428778_0.html).
- EFE (17 oct 2022). Bruselas pide reevaluar la relación con China, un ‘competidor aún más fuerte’. *Swissinfo.ch, EFE*. [https://www.swissinfo.ch/spa/ue-china\\_bruselas-pide-reevaluar-la-relaci%C3%B3n-con-china--un--competidor-a%C3%BAm%C3%A1s-fuerte-/47985292](https://www.swissinfo.ch/spa/ue-china_bruselas-pide-reevaluar-la-relaci%C3%B3n-con-china--un--competidor-a%C3%BAm%C3%A1s-fuerte-/47985292)
- Engelhardt, Tom (1997 [1995]). *El fin de la cultura de la victoria, Estados Unidos la Guerra Fría y el desencanto de una generación*. Barcelona: Paidós.
- Escudero, Gonzalo (02 mar. 2023). Taiwán, la posibilidad de una invasión. *Global Strategy Report 7/2023*. <https://global-strategy.org/taiwan-la-posibilidad-de-una-invasion/>.
- Ferguson, Niall (2006). *The War of the World. Twentieth-Century Conflict and the Descent of the West*. London: Penguin Books.
- \_\_\_\_\_ (2010 [2008]). *El triunfo del dinero, cómo las finanzas mueven el mundo*. México: Debate.
- \_\_\_\_\_ (2012). *La gran degeneración. Cómo decaen las instituciones y mueren las economías*. Leviatán.

- Frank, André G. (2008 [1998]). *Re-oreintar, la economía global en la era del predominio asiático*. Valencia: PUV.
- Gaddis, John L. (2000 [1972]). *The United States and the Origins of the Cold War, 1945-1947*. New York: Columbia University Press.
- \_\_\_\_\_ (2011 [2005]). *Nueva historia de la Guerra Fría*. México: FCE.
- Gerber, Larry G. (1982). The Baruch Plan and the Origins of the Cold War. *Diplomatic History*, 6(1), 69-96.
- Glazer, Sthephen G. (1971). The Brezhnev Doctrine. *The International Lawyer*, 5(1), 169-179.
- Griffith-Jones, Stephany y Sunkel, Osvaldo (1986). *Debt and Development Crises in Latin America, the End of an Illusion*. New York: OXFORD University Press.
- Halliday, Fred (1986). *The Making of the Second Cold War*. London: Verso.
- Harvey, David (2017 [2003]). *El nuevo imperialismo*. Madrid: Akal.
- Hobsbawm, Eric, J. (2019 [1995]). *Historia del siglo XX, 1914-1991*. México: Crítica.
- \_\_\_\_\_ (2007 [2004]). Guerra, paz y hegemonía a comienzos del siglo XXI. En Hobsbawm, Eric, J., *Guerra y Paz en el siglo XXI* [comp.]. Crítica. México
- Hofstadter, Richard (1996). *The Paranoid Style in American Politics: And Other Essays*. New York, Harvard University Press.
- Holder, John, Leatherby, Lauren, Troianovski, Anton, y Cai, Weiyi (02 mar 2023). Occidente intentó aislar a Rusia. No Funcionó. *New York Times*.  
<https://www.nytimes.com/es/interactive/2023/03/02/espanol/rusia-sanciones-aislamiento.html>
- Huntington, Samuel (2019 [1996]). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Madrid: Paidós.
- Ikenberry, G. John (2004). *Illusions of Empire: Defining the New American Order*, *Foreign Affairs* 2(83), 144-154.
- Kennedy, Paul, (1998 [1987]). *Auge y caída de las grandes potencias*. Barcelona: Plaza & Janés.
- Kissinger, Henry (2019 [2012]). *China*. México: Debate.
- \_\_\_\_\_ (1994). *La diplomacia*. México: FCE.
- Knoema (2023). Historical GDP by Country. Statistics from the World Bank *Knoema*, <https://knoema.es/mhrzolg/historical-gdp-by-country-statistics-from-the-world-bank-1960-2019>
- Krugman, Paul. (2009). *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*. New York: W. W. Norton & Company, Inc.
- \_\_\_\_\_ (31 dic 2009). Macroeconomic effects of Chinese mercantilism. *The New York Times*. <https://archive.nytimes.com/krugman.blogs.nytimes.com/2009/12/31/macroeconomic-effects-of-chinese-mercantilism/>
- Kwarteng, Kwasi (2015 [2014]). *El oro y el caos, Quinientos años de imperialismo, guerras y derrumbes*. Madrid: Turner.

- Laudicina, Paul (15 may 2014). Ukraine: Cold War Redux Or New Global Challenge?. *Forbes*. <https://www.forbes.com/sites/paullaudicina/2014/05/15/ukraine-cold-war-redux-or-new-global-challenge/?sh=66873acf6efe>.
- Lenin, Vladimir I. (1961 [1917]). Imperialismo: fase superior del capitalismo (esbozo popular). En Lenin, Vladimir I., *Obras escogidas, I. Yugoslavia: Progreso*, 689-798.
- Liang, Qiao (2021 [2016]). *L'arco dell'impero, con la Cina e gli Stati Uniti alle estremità*. Milano: LEG.
- Lippmann, Walter (1947). *The Cold War: A Study In U.S. Foreign Policy*. New York: Harper.
- Lo, Alex (31 oct 2022). Computer chips are the new oil and Taiwan is the new Saudi Arabia, *South China Morning Post*. <https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3197863/computer-chips-are-new-oil-and-taiwan-new-saudi-arabia>
- Lo Brutto Giuseppe y Spataro Agostino (2016). *Siglo XXI, ¿la economía del terror?, América Latina, Mediterráneo y Oriente Medio en un mundo en crisis*. México: BUAP-EyC.
- Lopes da Silva, Diego; Tian, Nan; Béraud-Sudreau, Lucie; Marksteiner, Alexandra y Liang, Xiao (2022). Trends in World Military Expenditure, 2021. *SIPRI Fact Sheet*, [https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-04/fs\\_2204\\_milex\\_2021\\_0.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-04/fs_2204_milex_2021_0.pdf)
- Marcuse, Hebert (2021 [1964]). *El hombre unidimensional*. México: Astral.
- Mini, Fabio (2021). L'impero di Quiao non è l'impero. En Liang, Qiao, *L'arco dell'impero, con la Cina e gli Stati Uniti alle estremità*. Milano: LEG, pp. 15-57.
- Ministry of Foreign Affairs-China (2018). Position Paper of the People's Republic of China For the 73rd Session of the United Nations General Assembly. [https://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt\\_665385/2649\\_665393/201808/P020210525407121754577.pdf](https://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt_665385/2649_665393/201808/P020210525407121754577.pdf)
- Monnet, Jean (2015 [1978]). *Memoirs*. Third Millennium.
- Nedopil, Christoph (2023). Countries of the Belt and Road Initiative. *Green Finance & Development Center, FISF Fudan University*, [www.greenfdc.org](http://www.greenfdc.org)
- Nove, Alec (1992). *An Economic History of the USSR 1917-1991*. England: Penguin Group.
- Nye, Joseph S. (1995). The Case for Deep Engagement. *Foreign Affairs*, 74(4), 90-102.
- \_\_\_\_ (2002). *The Paradox of American Power: Why the World'S Only Superpower Can't Go It Alone*. Oxford University Press.
- \_\_\_\_ (09 ene 2017). La trampa de Kindleberger. *Project Syndicate*. <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-china-kindleberger-trap-by-joseph-s-nye-2017-01/spanish>.
- Onimaru, Takeshi (2019). Financing Colonial State Building: A Comparative Study of the 19th Century Singapore and Hong Kong. En Shiraiishi, Takashi y Tetsushi, Sonobe (eds.), *Emerging States and Economies Their Origins, Drivers, and Challenges Ahead*. Tokio: Springer.
- Organización del Tratado Atlántico Norte [OTAN] (2022). Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2022). NATO Communiqué PR/CP(2022)105. <https://>



- [www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/220627-def-exp-2022-en.pdf](http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/220627-def-exp-2022-en.pdf)
- Padinger, Germán (17 mar 2022). Los 10 ejércitos más poderosos del mundo. *CNN Español*. <https://cnnespanol.cnn.com/2022/03/17/los-10-ejercitos-mas-poderosos-del-mundo/>
- Parlamento Europeo (2021). Informe sobre una nueva estrategia Unión-China. *Comisión de Asuntos Exteriores*, Informe- A9-0252/2021.
- Schmitt, Carl (2009 [1933]). *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza.
- Soros, Gerge (1994 [1987]). *The Alchemy of Finance: Reading the Mind of the Market*. New York: John Wiley & Sons.
- Speri, Alice (10 sep 2022). U.S. Military Aid to Ukraine Grows to Historic Proportions-Along with Risks. *The Intercept*. <https://theintercept.com/2022/09/10/ukraine-military-aid-weapons-oversight/>
- Skylar Mastro, O. (2021). The Taiwan Temptation, Why Beijing Might Resort to Force, 4(100), *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2021-06-03/china-taiwan-war-temptation>
- TeleSur (01 jun 2023). Presidente Biden promulga ley sobre el techo de deuda de EE.UU. *TeleSurtv.net*. <https://www.telesurtv.net/news/presidente-biden-promulga-ley-techo-deuda-eeuu-20230603-0024.html>
- The Green Finance & Development Center (2023). Countries of the Belt and Road Initiative (BRI). *The Green Finance & Development Center*. <https://greenfdc.org/countries-of-the-belt-and-road-initiative-bri/>
- The White House (22 may 2022). Fact Sheet: In Asia, President Biden and a Dozen Indo-Pacific Partners Launch the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity. The White House. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/fact-sheet-in-asia-president-biden-and-a-dozen-indo-pacific-partners-launch-the-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity/>
- Tisdall, Simon (19 nov 2014). “The new cold war: are we going back to the bad old days?”. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2014/nov/19/new-cold-war-back-to-bad-old-days-russia-west-putin-ukraine>
- Trenin, Dmitri (4 mar 2014). Welcome to Cold War II. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2014/03/04/welcome-to-cold-war-ii/>
- Trebesch, Christoph; Antezza, Arianna; Bushnell, Katelyn; Fran, Andre; Frank, Pascal, Franz, Lukas; Kharitonov, Ivan, Kumar, Bharath, Rebinskaya, Ekaterina y Schramm, Stefan (2023). The Ukraine Support Tracker: Which countries help Ukraine and how? *Kiel Working Paper*, 2218, 1-75.
- U.S. Government Publishing Office (2022). S.1605 - National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2022. *117th Congress Public Law 81*. <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/1605/text>

- Wallerstein, Immanuel (1983). The Three Instances of Hegemony in the History of the Capitalist World-Economy. *Comparative Sociology*, 24(1), 100-108.
- \_\_\_\_ (1998 [1995]). *Después del liberalismo*. México: Siglo XXI.
- \_\_\_\_ (2015). La crisis estructural, o por qué los capitalistas ya no encuentran gratificante el capitalismo. En Wallerstein, Immanuel, Collin, Randal *et al.*, (Coords.) (2015). ¿Tiene futuro el capitalismo? Siglo XXI, Pp. 15-46
- \_\_\_\_ (2005 [2004]). *Análisis de Sistemas-Mundo, una introducción*. México: Siglo XXI.
- Vanguardia Obrera (12 feb 2015). Un artículo de “Vanguardia Obrera” sobre el oportunismo y en defensa de Mao Tsetung. *Gran Marcha Hacia el Comunismo*. <https://granmarchahaciaelcomunismo.wordpress.com/2015/02/12/un-articulo-de-vanguardia-obrera-sobre-el-oportunismo-y-en-defensa-de-mao-tsetung/>
- Varoufakis, Yanis (2015 [2012]). *El minotauro global, Estados Unidos, Europa y el futuro de la economía mundial*. México DF: Crítica.
- Vela, Corsino (2018). *Capitalismo terminal, anotaciones a la sociedad implosiva*. Madrid: TdS.
- Viaña, Daniel (09 feb 2016). El mapa del mundo ya no será como lo conoces: China estará en el centro; Europa, en extremo occidente. *El Mundo*, <https://www.elmundo.es/economia/2016/02/09/56b3b692e2704ee16d8b463d.html>
- Westad, Odd Arne (2005). *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wezeman, Pieter D.; Gadon, Justine y Wezeman, Siemon T. (2023). Trends in International Arms Transfers, 2022. *SIPRI Fact Sheet*. [https://www.sipri.org/sites/default/files/2023-03/2303\\_at\\_fact\\_sheet\\_2022\\_v2.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2023-03/2303_at_fact_sheet_2022_v2.pdf)
- Yan, X. (1982). Suth South Conference on Unity and Cooperation. *Beijing Review*, 25(10), 12-13.

V

**¿HACIA UN NUEVO CONSENSO INTERESTATAL?  
LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE CHINA COMO ESTRATEGIA DE  
“EMULACIÓN TEMPRANA” EN EL CAOS SISTÉMICO**

*Ada Celsa Cabrera García<sup>1</sup>  
Giuseppe Lo Brutto<sup>2</sup>*

INTRODUCCIÓN

Desde el último cuarto del siglo XX se ha visto un cambio importante en las dinámicas de acumulación de capital a escala mundial. Por diversos motivos, las grandes empresas transnacionales que organizan la producción mundial de mercancías encontraron conveniente la migración de numerosos procesos fabriles hacia la región de Asia-Pacífico (Amsden, 2001), lo que ha ido recentrando la economía mundial capitalista en China y el Asia oriental. En particular, desde comienzos del siglo XXI, China se ha convertido en una de las agencias estatales que más ha promovido ese recentramiento, fortaleciendo, además, el espacio regional asiático que desde la década de 1970 había visto en Japón su principal impulsor. Tal como señalan Leo Panitch y Sam Gindin (2012), la “puerta abierta” de China a principios de siglo XXI fue completamente diferente a la de un siglo atrás porque esta vez el capital global no entró por la fuerza sino por invitación (Panitch y Gindin, 2012: 294). Con ello, el país asiático gana liderazgo a pesar de que, como bien señala Hong Zhou (2017), China es el único país que ofrece ayuda internacional cuando se encuentra con una buena parte de la población en pobreza extrema.

---

<sup>1</sup> Profesor de la Facultad de Economía y del Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México nivel 1 (SNI 1). Miembro del Grupo de Investigación en >Cooperación Sur-Sur e integraciones regionales de la Red Española de Estudios del Desarrollo (GICSS-REEDES). E-mail [adacelsa.cabrera@correo.buap.mx](mailto:adacelsa.cabrera@correo.buap.mx)

<sup>2</sup> Director del Instituto de Ciencias Sociales “Alfonso Vález Pliego” y Profesor del Posgrado en Sociología del mismo instituto de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México nivel 1 (SNI 1). Coordinador del Grupo de Investigación en cooperación Sur-Sur e integraciones regionales de la Red Española de Estudios del Desarrollo (GICSS-REEDES). E-mail [giuseppe.lo-brutto@correo.buap.mx](mailto:giuseppe.lo-brutto@correo.buap.mx)

Consideramos que, en buena medida, ese liderazgo de China toma fuerza gracias a que está promoviendo un esquema de cooperación internacional alternativo al llamado tradicional, que parece emular el esquema implementado por los Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial con claras especificidades<sup>3</sup> y con una temporalidad temprana. Esta idea surge a partir de la perspectiva teórica de Giovanni Arrighi (1994; Arrighi y Silver, 1999) y su método histórico en el que observa analogías entre las agencias de lógica capitalista y de lógica territorialista que guiaron el surgimiento y consolidación de los tres órdenes hegemónicos que han existido en la economía mundial capitalista. Estos órdenes se identifican a través de la agencia estatal que domicilió a las unidades capitalistas más competitivas del sistema en su momento, es decir, el de las Provincias Unidas de los países Bajos a comienzos del siglo XVII, el de Gran Bretaña, en el siglo XIX, y el de los Estados Unidos desde la segunda mitad del siglo XX.

Cada una de esas transiciones hegemónicas han atravesado momentos de “caos” a nivel sistémico, situación en la que el orden establecido por la potencia hegemónica en descenso va perdiendo legitimidad al mismo tiempo que se va estableciendo un aparato de consenso global alternativo al orden hegemónico vigente, guiado por una nueva potencia que eventualmente alcanzará la hegemonía mundial (Cox 1981; Arrighi, 1994, Wallerstein, 2011). De esta forma, la potencia en ascenso va impulsando a la sociedad internacional en una dirección que no solo sirve a sus intereses, sino que también es entendida por los grupos subordinados conforme a un interés más general (Arrighi, 1994: 30).

Argumentamos, a partir de ello, que la estrategia que en estos términos ha iniciado China no opta por una ruptura o confrontación con la estructura hegemónica en declive, sino que emerge a partir de ella. Es decir, no se desprende de los esquemas de multilateralismo tradicional y del orden de posguerra, cuyas bondades tiende a exaltar y sobre el que muestra un interés particular para que prevalezca, aunque, al mismo tiempo, que crea un propio sistema multilateral que se presenta como opción a él.

De manera particular, China parece estar desarrollando una estrategia de cooperación internacional con especificidades que se presentan como un “esquema alternativo” en un momento en que aún no puede ser considerado, ni asegurarse su ascenso, como el líder hegemónico de la economía mundial. Es precisamente este momento previo a su posible ascenso como nuevo centro hegemónico mundial el que ha hecho que China mantenga una participación en el esquema tradicional de cooperación, lo que, en cierto modo, ha servido también como fuente de inspiración en la transformación de las relaciones chinas con el resto del mundo (Cabrera y Lo Brutto, 2022: 141).

La hipótesis que guía este texto es que la estrategia de emulación de China ha sido favorable para el país asiático y que, junto con otros mecanismos, le ha permitido profundizar paulatinamente sus relaciones con todas las economías nacionales del mundo y,

---

<sup>3</sup> Diálogo político, acuerdos comerciales y financiamiento al desarrollo.

más aún, con las llamadas economías del Sur. Aquí no interesa comparar las similitudes y semejanzas con las estrategias históricas empleadas por las potencias en su ascenso como hegemonía mundial, que ya han sido ampliamente estudiadas; más bien, el objetivo de este trabajo es poner de relieve el esquema de cooperación Sur-Sur que China está desarrollando en el siglo XXI como estrategia de liderazgo internacional en su posible camino hacia la hegemonía mundial en una suerte de emulación temprana de la estrategia norteamericana en el actual contexto de caos sistémico.

El capítulo sostiene que tal esquema alternativo, tanto en su connotación política, como económica, le ha otorgado a China acceso a numerosos recursos materiales y humanos para la producción de mercancías, además de influencia sobre rutas y centros estratégicos de distribución y comercialización de *commodities* y una profundización de las relaciones diplomáticas que le permiten desarrollar sus estrategias de penetración económica. Todo esto otorga a los chinos la posibilidad de penetrar y promover, desde una concepción particular, el desarrollo de espacios estratégicos que se declaren autónomos de la influencia estadounidense y que están claramente enmarcados dentro del amplio espectro de la *Belt and Road Initiative*, que abre el camino a pensar en una profundización del actual contexto de caos sistémico en el moderno sistema mundial.

Para lograr estos cometidos, el artículo se divide en cuatro partes. En la primera de ellas se delinea teórica e históricamente la idea de la estrategia de “emulación temprana” que China parece estar desarrollando. En el segundo apartado, se expone la estrategia de cooperación Sur-Sur de China, como un nuevo régimen alternativo al sistema de ayuda y cooperación tradicionales. En la tercera parte, se aborda la cooperación estratégica de China como emulación temprana en el caos sistémico que abre la posibilidad de imaginar la transición hegemónica de los Estados Unidos a China en el siglo XXI. El capítulo cierra con un apartado de consideraciones finales.

## 1. LA ESTRATEGIA DE EMULACIÓN TEMPRANA

Arrighi (1999) definió la situación de “caos sistémico” como un momento histórico particular en el que se va creando un nuevo conjunto de pautas y comportamientos que tienden a imponerse sobre un esquema más antiguo de normas, sin desplazarlo totalmente. Esto incrementa aún más y las demandas de restablecer el orden, ya sea el viejo orden, un nuevo orden o cualquier tipo de orden. El Estado en condiciones de satisfacer esas demandas a partir de un proyecto simbólico y material concreto que se presente como la mejor propuesta a seguir, podrá convertirse en hegemónico; es decir, podrá ejercer el liderazgo ante los que cosensan su iniciativa en un sistema de interacción jerárquica con el resto de los Estados (Arrighi, 1994: 32). Esto sugiere que el caos sistémico coincide con la fase de decadencia de un ciclo hegemónico, por lo que a la potencia hegemónica en de-

cadencia le es cada vez más difícil mantener su orden geopolítico mundial, recurriendo a elementos coercitivos para sostenerlo, tal y como parece estar sucediendo con los Estados Unidos desde el último cuarto del siglo XX.

Desde el mismo momento de la rendición de los ejércitos alemanes, en mayo de 1945 el mundo estaba a punto de sufrir una transformación estructural. La terrible guerra dejó en los pueblos del mundo una gran voluntad de paz y la esperanza de un nuevo orden mundial, basado en un sistema de relaciones distintas entre los Estados. Los Estados Unidos, que venían consolidándose como una potencia mundial desde finales del siglo XIX, pusieron en marcha un andamiaje político-institucional para la reconstrucción del mercado mundial, la expansión transnacional de capital con la difusión del fordismo y del taylorismo como modelos de producción industrial (Arrighi, 1982: 57). Como en la transición hegemónica anterior del moderno sistema mundial, de las Provincias Unidas de los Países Bajos a Gran Bretaña en el siglo XVIII, los Estados Unidos aseguraron su hegemonía luego de un periodo en el que el aumento de la competencia interestatal desembocó en una guerra hegemónica o total entre las unidades políticas más poderosas del sistema (Gilpin, 1988: 609-610). Aunque a diferencia del proceso de reconfiguración hegemónica en el que las Provincias Unidas y la Gran Bretaña fueron protagonistas, en el periodo de entreguerras y la crisis de 1929 pusieron en jaque al orden interestatal vigente desde la Paz de Westfalia para dar paso a uno nuevo basado en la Carta Magna de las Naciones Unidas y el sistema monetario de Bretton Woods.

Michael Hardt y Antonio Negri (2000) criticaron el argumento cíclico de Arrighi (1994) considerando que es imposible reconocer una ruptura del sistema, pues visto de ese modo la historia del capitalismo se convierte en una especie de eterno retorno de lo mismo (Hardt y Negri, 2000: 239). Arrighi respondió a sus críticos sosteniendo que su argumento no es en absoluto cíclico, sino que coloca en una perspectiva histórica más amplia los periodos de intensificación de las rivalidades interimperialistas e intercapitalistas con la consecuente disrupción del mercado mundial, para comprender que el intento de la potencia hegemónica hoy día en decadencia, Estados Unidos, por imponer al mundo su dominio explotador puede muy bien llegar a ser una fuente de inestabilidad y autodestrucción tan grave como lo fueron esfuerzos similares por parte de sus predecesores (Arrighi, 2002: 13).

En ese panorama, el modelo de la hegemonía parece sencillo. Cuando un Estado adquiere notable superioridad en la eficiencia productiva agroindustrial, la lleva al dominio de las esferas de la distribución comercial que lo conduce al control de los sectores financieros. Pero tan pronto como un Estado comienza a ser hegemónico empieza su decadencia en esas esferas, perdiendo las ventajas en el mismo orden que las ganó (productiva, comercial y financiera). Sin embargo, un Estado deja de ser hegemónico, no solo porque pierde fuerza sino porque otros la adquieren (Wallerstein, 2011: 38-39). Así que, el caos sistémico se prolonga hasta que una nueva potencia logre la hegemonía resolviendo

do los problemas y contradicciones del sistema (Gilpin, 1988: 595). En otras palabras, la hegemonía puede definirse como una situación en la cual un Estado tiene poder necesario para hacer prevalecer las reglas o regímenes esenciales del sistema interestatal y la voluntad para llevarlas a cabo (Keohane y Nye, 1977: 44). Por eso, la incapacidad de Gran Bretaña para mantener un mundo colonial abrió un periodo de caos sistémico que desembocó en dos guerras mundiales, sellado por un nuevo orden normativo bajo el liderazgo mundial de los estadounidenses (Jackson, 1991: 123).

El primero de los procesos que se articula en torno a la idea de una emulación temprana del actuar de los Estados Unidos en el contexto de transición hegemónica del siglo XX tiene que ver con el entramado institucional multilateral con el que se consolidó su rol como hegemonía mundial. Hoy, China ha ido construyendo un esquema multilateral de amplio alcance que se presenta como alternativo a la versión contemporánea del occidental sin confrontarlo e incluso siendo también parte de él. Esto se plantea en un nivel de análisis que retoma el papel de los Estados Unidos en su capacidad de presentarse como agencia estatal líder, sin tomar todavía en cuenta la dinámica de funcionamiento e interacción con las agencias capitalistas líderes de ese momento, un análisis en el que por cuestiones de espacio no realizamos en este trabajo pero que consideramos relevante para que la tesis sobre la que aquí avanzamos esté completa.

El segundo proceso, imbricado en el anterior, se asocia al papel que jugó la promoción del “desarrollo”, en particular la cooperación y la ayuda, como mecanismos de penetración a mercados e influencia política sobre Estados a nivel individual, pero sobre todo a escala sistémica. La cooperación internacional, sin ser el único elemento a analizar pero sí uno de gran relevancia, se vuelve fundamental en el actual contexto de caos sistémico por dos motivos. El primero de ellos, tal y como lo comenta Buscema (2020), se debe a que la cooperación internacional al desarrollo promovida por los Estados Unidos fue trascendental en la consolidación del orden hegemónico estadounidense por tratarse del

ámbito en el cual un conjunto de prácticas instrumentales de naturaleza eminentemente económica es dispuesto en vista del conseguimiento de innegociables fines 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 prominentemente 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) (Buscema, 2020: 42).

El segundo motivo se encuentra en nuestra consideración de que China ha emulado la estrategia norteamericana de cooperación internacional de una manera temprana



—antes de ser considerado un centro hegemónico— y con algunas modificaciones importantes que se insertan en los proyectos de la *Belt And Road Initiative*, de la *Global Development Initiative* y de la *Global Security Initiative*. Las especificidades que adquieren los rasgos de cooperación internacional de estas tres iniciativas quedarían amalgamadas, en un nivel discursivo, en torno a la construcción de “una comunidad de futuro compartido” que parece tener pretensiones de que se perciba como el “mejor proyecto a seguir” en la potencial gestación de un nuevo consenso interestatal.

Sobre el primero de estos procesos, conviene recordar que la hegemonía de los Estados Unidos descansó en la firma de la Carta del Atlántico de 1941, que sostenía el imperativo de los pueblos a elegir democráticamente a sus gobernantes, forjando las bases de un orden mundial basado en el Estado de Derecho, que se ratificó con la firma de la Carta de San Francisco y la creación de la Organización de las Naciones Unidas en 1945, derrumbando los cimientos del orden colonial británico. Además, los académicos hacen coincidir la estrategia hegemónica de los Estados Unidos para ganar consenso con el discurso del presidente de los Estados Unidos, Harry S. Truman de 1947, y en particular en su punto IV, que puso en marcha el andamiaje teórico-institucional de lo que hoy se conoce como cooperación internacional para el desarrollo (Krage-lund, 2018: 216). En ese momento, los esfuerzos para promover el desarrollo corrían en una lógica etapista en la que se distinguía entre un selecto grupo de países modernos e industrializados y la gran mayoría de economías tradicionales consideradas más atrasadas (Rostow, 1960: 5).

El gobierno de Truman también puso en marcha una política contra la Unión Soviética, acusándola de imponer gobiernos totalitarios en el mundo libre. La tensión entre la Unión Soviética y los Estados Unidos influyó profundamente en la economía mundial. El gobierno de Truman se comprometió a poner a disposición los recursos de los Estados Unidos para reconstruir Europa, no tanto por el objetivo tradicional de reactivar el comercio mundial, aunque este objetivo siguió siendo importante, sino por el propósito más urgente de aliviar las condiciones sociales y económicas que podrían engendrar el comunismo entre los aliados europeos (Gaddis, 1972: 316-317). Por eso, el Plan Marshall impulsó la reconstrucción y futura integración europea, junto con la Organización del Tratado de Atlántico Norte (OTAN), que comprometía a los Estados miembros a la ayuda mutua en caso de agresiones militares en Europa; y bajo el mismo esquema la Organización de Estados Americanos (OEA) que aseguraba la asistencia recíproca en caso de amenazas extrarregionales en América. Por su parte, en 1950 la Doctrina Truman trasladó su foco de atención a Asia, beneficiando a la industria japonesa y buscando aumentar la demanda de su industria en el mundo capitalista.

Al mismo tiempo, en la década de 1960 había surgido un buen número de Estados soberanos con el proceso de descolonización en África, Asia y Oceanía que eran recibidos en el seno de la institucionalidad del sistema de Naciones Unidas (Jackson, 1991: 82).

Esa institucionalidad daba cuenta de una realidad creada por las potencias triunfadoras de la Segunda Guerra Mundial, pero oscurecida otras experiencias que dejaban fuera deliberadamente a las potencias coloniales, como la Conferencia de Bandung de 1955<sup>4</sup>, celebrada exclusivamente entre países asiáticos y africanos.

En el marco de la Organización de las Naciones Unidas, se propusieron y crearon diversas comisiones regionales al interior de su Consejo Económico y Social. El proceso de creación de dichas comisiones difiere en el tiempo, pero las primeras dos fueron la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico y la Comisión Económica para Europa, ambas en 1947, y gestadas principalmente para apoyar los procesos que se trazaron desde los planes de reconstrucción, el *Supreme Commander of Allied Powers*, para Japón, y el *European Recovery Program*, para Europa.

Del seno de la Comisión Económica para Europa surgió la Organización para la Cooperación Económica Europea, en 1948, precursora de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos que surgió en 1960 con el objetivo de coordinar las políticas económicas y sociales de los países miembros (Kindleberger, 1973: 52-53). Dentro de esta organización, el Comité de Ayuda al Desarrollo no ha dudado en considerar a los países más industrializados como “custodios de la gobernanza de la Ayuda Oficial al Desarrollo” (OECD-DAC, 2021). El éxito de estos esquemas multilaterales fue tal que en las décadas posteriores a la creación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico se observó un cambio geográfico de sus miembros desde Europa hacia otras naciones que se interesaron en la adhesión.

En suma, se puede decir que la estrategia hegemónica de los Estados Unidos en el difícil contexto de postguerra se sustentó en propuestas que involucraron a los Estados en regímenes internacionales y proyectos conjuntos, de carácter liberal, para contrarrestar los elevados niveles de conflictividad del pasado (Keohane, 1984: 9). De hecho, Robert Cox (1981) pensaba que cuando el mundo se encaminara en la transición hacia un nuevo periodo hegemónico, para ello, primero habría de ser necesario que existiera una multiplicidad de organismos estatales e internacionales equipados con un fuerte aparato de consenso para reestablecer esa autoridad reguladora internacional que históricamente ha caracterizado a las hegemonías mundiales (Cox, 1981: 141-142).

En este panorama, la reconstrucción económica y la reintegración política de los países del Sur se dio a partir de largas luchas –hasta hoy inconclusas– de los gobiernos nacionales, movimientos sociales y otros grupos minoritarios, por la igualdad de trato y de oportunidades, tanto en las ciudades del Norte como en los países del Sur. De acuerdo con Wallerstein (1995) cuando la fórmula entre el sufragio universal y el Estado de

---

<sup>4</sup> La conferencia de Bandung fue el primer intento de los países afroasiáticos de iniciar un diálogo político impulsado por valores culturales comunes y los principios de respeto mutuo por la soberanía, la igualdad y la cooperación recíproca (Asian-African Conference, 1955).

bienestar fracasó, ésta se aplicó de forma comparable al sistema interestatal en el siglo XX. Esta fórmula liberal de relaciones internacionales basada en la autodeterminación de las naciones más el desarrollo económico de los países subdesarrollados tuvo éxito, en el primer paso, pero tropezó sobre la incapacidad de crear un Estado de bienestar a nivel mundial (Wallerstein, 1995: 39).

Lo que hoy se observa con China es que emula a los Estados Unidos respecto a la influencia que ejerce sobre los organismos regionales existentes y que, a partir de un nuevo modelo de desarrollo estructural, aspira a integrar a las regiones del mundo al desarrollo económico (Lin y Wang, 2017: 7) sin que ello implique alcanzar un grado de desarrollo homogéneo. Por eso, se observa que el gigante asiático gana liderazgo mundial reflejando sus ideas de desarrollo en los cuerpos multilaterales, acuerdos comerciales, financiamiento, experiencias y conocimiento táctico en sus aliados. Se podría decir que el gobierno chino ha ido reconstruyendo “un nuevo frente del Sur”, apelando y relanzando –algunos dirían que instrumentalizando– el discurso de Bandung, capaz de apoyar las iniciativas independientes de los pueblos y de los “Estados del Sur” (Amin, 2013: 82). Al mismo tiempo, se observa que la estrategia china difiere de la norteamericana en que su idea de desarrollo estructural no se basa en la construcción de un enemigo común como lo fue la Unión Soviética para los Estados Unidos; por el contrario, parece buscar englobar a todas las regiones y países, independientemente de la posición política.

Lo anterior puede ejemplificarse en la manera en que el gobierno chino facilita a sus aliados el acceso a fondos sin las exigencias del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, por lo que para Domínguez (2018) se trata sin duda del paso más importante en el intento de establecer un nuevo régimen internacional de Cooperación Sur-Sur, alternativo al régimen de cooperación y ayuda tradicional del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico que corre en una lógica de Norte a Sur.

Ese régimen internacional de Cooperación Sur-Sur liderado por China se sustenta en un primer pilar de organizaciones internacionales integradas por el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, por la parte financiera, y la Agencia Estatal de Cooperación Internacional para el Desarrollo, por el lado político; un segundo pilar compuesto por el esquema de financiación ampliada del desarrollo que promueve China, que contempla comercio e inversión como formas de cooperación y ayuda al desarrollo; y el tercer pilar es el sistema de monitoreo y evaluación (Domínguez, 2018: 38). Precisamente, esta estrategia puede ser definida como una “emulación temprana” que permite a China ganar consenso ante el fracaso y la crisis del multilateralismo a través del impulso de un minilateralismo que Wang (2014) ha definido como una política de reunión de un subgrupo de países dentro o fuera de una institución multilateral para resolver problemas cuando ésta no puede llegar a acuerdos entre sus miembros.

## 2. LA ESTRATEGIA CHINA DE COOPERACIÓN SUR-SUR EN EL SIGLO XXI

Desde el comienzo del siglo XXI, la ayuda china ha significado un cambio tanto conceptual como práctico en el ámbito de la cooperación internacional en general, y de la cooperación Sur-Sur en particular. Esto quiere decir que China se ha interesado en hacer cooperación con algunos países considerados como “en desarrollo”. Esto no excluye que China tenga intereses u objetivos en el acceso y adquisición de recursos naturales y energéticos, indispensables para satisfacer su floreciente economía, pero eso no exenta al gobierno chino de la responsabilidad de proteger los intereses nacionales, el deber de practicar las normas internacionales y la credibilidad estratégica respecto a los aliados (Yan, 2019: 9). De esta manera, los líderes chinos vieron la prioridad para el siglo XXI de establecer redes de cooperación con países considerados estratégicos con quienes ha fijado distintos acuerdos y compromisos puntuales (Olguín, 2011: 589).

El ejemplo más importante del liderazgo chino en el multilateralismo global parece ser la *Belt and Road Initiative*, lanzada por el presidente Xi Jinping en 2013, como un acuerdo multilateral de financiamiento en infraestructura que pretende mejorar la conectividad de China con Europa, África, atravesando el Asia central, contemplando incluso a América Latina y el Caribe, que originalmente no había sido incluida<sup>5</sup>. A este megaproyecto ya se han adherido más de 160 países, la mayoría de ellos emergentes o en vías de desarrollo.

No obstante, una cuestión sobre este megaproyecto de conexión a escala mundial es saber si realmente se trata de una iniciativa o si más bien es una estrategia del gobierno chino para consolidar su hegemonía mundial. La diferencia radica en que la iniciativa es una acción unilateral que requiere la cooperación voluntaria y flexible en la que las partes interesadas pueden unirse o renunciar en cualquier momento. La estrategia, en cambio, es un plan de acción intencionado a alcanzar objetivos específicos en materia de seguridad y comercio (Xie, 2015). Oviedo (2019) considera que la *Belt and Road Initiative* es una iniciativa estratégica, pues pese a que es un proyecto que coincide con los intereses estratégicos de China, los distintos Estados y las organizaciones internacionales y regionales desean participar activamente en ella.

De hecho, la *Belt and Road Initiative* se estableció con la creación del *Asian Infrastructure Investment Bank* fundado en 2014, con US\$ 100 mil millones, que equivalen a la mitad del dinero que posee el Banco Mundial, y 57 miembros fundadores (hoy suman 80), recibiendo inversiones incluso de corporaciones estadounidenses como la Standard &

---

<sup>5</sup> La *Belt and Road Initiative* contempla una serie de rutas terrestres a través de la *Silk Road Economic Belt*, al mismo tiempo que se interconecta el Sudeste Asiático, el Sur de Asia y el Océano Índico con África oriental hasta llegar al mar Mediterráneo a través de la *21st Century Maritime Silk Road*, que reorganiza las rutas marítimas que conectan a China con el mundo (Leandro y Duarte, 2019: xi). En 2018 el gobierno chino hizo la invitación oficial a los países de América Latina y el Caribe para formar parte de esas iniciativas, como una extensión natural de la ruta marítima.

Poor's, Moody's o la Fitch Group a pesar de que los Estados Unidos no tienen intención de sumarse a la iniciativa (Suokas, 28 de mayo de 2018). China, como fuente de financiamiento, ha tomado el rol de ser el banco de desarrollo más grande del mundo (Gallagher, 2018), donde el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura financia exclusivamente proyectos de infraestructura que no implican una estrategia de desarrollo conjunta, por lo que no interfieren en la política de los países en desarrollo a los que se destina el financiamiento (Zhu, 2021).

Aquí se debe considerar que el afán multilateralista chino ha dado especial prioridad a los procesos de cooperación Sur-Sur, reconociendo la importancia de ganar aliados, para hacer valer sus intereses geoestratégicos (Cabrera y Lo Brutto, 2022: 141). A pesar del hecho de que China, el actual poderoso Estado en ascenso, y algunos países en desarrollo desvalorizan la estrategia de la alianza, Yan Xuetong (2019) cree que la alianza sigue siendo una estrategia moral efectiva a través de la cual los Estados líderes pueden ganar apoyo internacional y también establecer su autoridad (Yan, 2019: 65).

El gobierno chino se ha interesado en promocionar foros regionales en los que se visualiza una clara estrategia para hacer girar las regiones del mundo en torno a China, aprovechando su impulso económico y financiero (Ríos 2014: 18). En la siguiente tabla se muestran los foros regionales de cooperación que mantiene el gobierno chino como puntos de anclaje global.

Tabla 1. Foros interregionales con China

Foro	Encuentros por año	Logros / objetivos
Foro para la Cooperación entre China y África (FOCAC)	2000 2003 2006 2009 2012 2015 2018 2021	En este foro se han abordado cuestiones de cooperación y ayuda económica, comprendiendo inversiones, comercio y posibilidades de préstamos, avanzando de manera conjunta en una visión de la cooperación China-África a 2035, comenzando desde 2022, con un primer plan de tres años para implementar nueve programas relacionados a temas de (i) vacunación, (ii), reducción de la pobreza y desarrollo agrícola, (iii) comercio, (iv) promoción de inversiones, (v) innovación digital, (vi) desarrollo verde, (vii) capacidad de construcción, (viii) intercambio cultural y de personas, (ix) paz y seguridad (Xinhua, 12 Dec 2021).

¿HACIA UN NUEVO CONSENSO INTERESTATAL?

The China-Arab States Cooperation Forum (CASCF)**	2004 2006 2008 2010 2012 2014 2016 2018 2020 2022	Las partes han avanzado en una asociación estratégica de cooperación integral y desarrollo común que mira a la creación de una comunidad con un futuro compartido que busca desarrollarse en los marcos de <i>la Belt and Road Initiative</i> (MFA-China, 6 Jul 2020).
Foro de Cooperación y Desarrollo Económico de China y los Países Insulares del Pacífico	2006 2013 2019 2021****	El foro busca profundizar el diálogo político y la cooperación para establecer una asociación estratégica en Oceanía, convirtiéndose en un ejemplo de los intercambios amistosos y la cooperación solidaria entre países de diferentes regiones, tamaños y sistemas (MFA-China 21 Oct 2021).
Foro China-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Foro China-CELAC)	2015 2018 2021	Las partes promueven cooperación integral, sustancial y de beneficio mutuo. En 2018 el gobierno chino lanzó la invitación formal para que los miembros de la CELAC se sumaran a la <i>Belt and Road Initiative</i> , la cual ha sido refrendada por 19 países de la región que ya firmaron <i>memorándums</i> de entendimiento con el país asiático.
<i>Cooperation between China and Central and Eastern European Countries</i> (China-CEE)****	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2021	Este formato tiene el objetivo de promover la <i>Belt and Road Initiative</i> en Europa oriental y mejorar la cooperación en los campos de infraestructura, transporte y logística, comercio e inversión (Secretariat China-CEEC, 221).

\*Incluye a 53 Estados africanos (todos excepto Suazilandia).

\*\* Incluye a los 21 países de la Liga Árabe.

\*\*\*Primera reunión de ministros de Relaciones Exteriores de China y los Países Insulares del Pacífico.

\*\*\*\*También llamada 16+1, que desde 2012 integra a países que formaron parte de la Unión Soviética o estuvieron bajo su influencia, más Grecia que se sumó en 2019, por lo que pasó a llamarse 17+1.

Fuente: elaboración propia.

Con estos foros de cooperación, China parece alterar a su favor la percepción mundial intentando solventar una situación de equilibrio en las relaciones internacionales, que desde la segunda mitad del siglo XX mantiene el ejercicio exclusivo de poder por los Estados Unidos y sus aliados occidentales. La ruptura del equilibrio en favor de China podría desembocar en una situación de hegemonía mundial, parecida a la que dirigieron los estadounidenses luego de la Segunda Guerra Mundial, cuando se rompió definitivamente el *status quo* del orden colonial británico. En este contexto, se observa que en América Latina, el gobierno chino ha preferido la interlocución de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños para afirmar su influencia en América Latina y el Caribe, desde esa plataforma que incluye a los 33 países de América Latina y el Caribe, con la exclusión deliberada a los Estados Unidos, Canadá o alguna otra potencia extrarregional<sup>6</sup>. En el continente europeo el gobierno chino mantiene un foro que es un contrapeso más a la tradicional influencia de la Unión Europea, los Estados Unidos o Rusia en la geopolítica de la Europa oriental.

Mientras tanto, en el Asia oriental y la cuenca del Océano Pacífico China hace un contrapeso importante al Foro de las Islas del Pacífico, la principal organización de integración de esa región, que mantiene vínculos con la Gran Bretaña, la Unión Europea, los Estados Unidos y Japón<sup>7</sup>. Además, en esa región, el multilateralismo chino avanza con la consolidación de la Asociación Económica Integral Regional, un megatratado de libre comercio, firmado en 2020 por los 10 miembros de la Asociación de Naciones del Suroeste Asiático, además de Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda, sumando entre todos casi un tercio de la población y el 29% del PIB mundiales (CNA, Nov 15, 2020).

Las acciones de China no solo se limitan a su interacción en esos foros regionales, sino que también ha ido mostrando cada vez más liderazgo en las agendas de esfuerzos globales como el Acuerdo de París sobre el cambio climático y los Objetivos de Desarrollo Sostenible impulsados por la Organización de las Naciones Unidas, que buscan erradicar la pobreza extrema, reducir las desigualdades y garantizar la sostenibilidad ambiental para 2030<sup>8</sup>. Además, en 2015 el presidente Xi Jinping anunció el establecimiento del Fondo para la Paz y el Desarrollo China-Organización de las Naciones Unidas<sup>9</sup>, ya que ese país

<sup>6</sup> En 2018, el gobierno chino incluso propuso un tratado de libre comercio entre China y los países latinoamericanos y caribeños, aunque aún no hay nada concreto.

<sup>7</sup> Hubo cinco "Socios de Diálogo" fundadores (Canadá, Francia, Japón, Reino Unido y Estados Unidos de América). China se convirtió en el sexto "Socio de Diálogo" en 1990. Los números han crecido progresivamente desde entonces y actualmente hay 21 socios (Pacific Islands Forum, 2021).

<sup>8</sup> Los Objetivos para el Desarrollo Sostenible forman parte de la estrategia económica de China que se comprometió con la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, organizando también el primer Foro Mundial sobre Gobernanza de los Ecosistemas, con la participación de más de 150 expertos provenientes de unos 50 países, para la consecución de un futuro ecológico y sostenible a escala global (Kolodziejczyk, 25 Nov 2015).

<sup>9</sup> En 2016 China se convirtió en el segundo mayor contribuyente de los costes de mantenimiento de la paz en esa organización, sumando entre 2019 y 2021 cerca del 15.21% del presupuesto total, por debajo de los Estados Unidos que aportaron cerca del 27.89% del total de los costes en ese periodo (United Nations General Assembly, 2020).



asiático es el que más tropas aporta a las operaciones de pacificación contando con alrededor de 2253 efectivos chinos, lo que además lo convierte en el miembro permanente del Consejo de Seguridad con más cascos azules desplegados (United Nations Peacekeeping, 2021)<sup>10</sup>. Así que el gobierno chino no solo participa en las principales organizaciones multilaterales, sino que también ha sabido construir sus propios esquemas de multilateralismo, que le permiten tejer una red de alianzas con las que avanza en la construcción de consenso en el sistema interestatal.

Cuadro 1. Principales organizaciones multilaterales en las que participa China

No impulsadas por China	Año de ingreso de China	Tipo	Alcance	Impulsadas por China	Año de creación	Tipo	Alcance
Conferencia de Bandung	1955	Política	Regional	Organización de Cooperación de Shanghai	1994	Militar	Regional
Movimiento de los Países No Alineados	1961	Política	Mundial	Foro Brasil-Rusia-India-China-Sudáfrica	2009	Política-económica	Mundial
Organización de las Naciones Unidas	1971	Política	Mundial	Foro para la Cooperación entre China y África	2000	Política	Regional
Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico	1991	Económica	Regional	Foro China-Liga Árabe	2004	Política	Regional
Organización Mundial de Comercio	2001	Económica	Mundial	Foro China-Islas del Pacífico	2006	Política	Regional
Objetivos del Desarrollo Sostenible	2015	Económico-social	Mundial	<i>The Belt and Road Initiative</i>	2013	Política-económica	Mundial
				Asian Infrastructure Investment Bank	2013	Económica	Mundial
				Foro China-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños	2015	Política	Regional
				<i>Cooperation between China and Central and Eastern European Countries</i>	2012	Política	Regional

Fuente: Elaboración propia.

<sup>10</sup> Desde 1988, China forma parte del Comité Especial de la Organización de las Naciones Unidas para Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

El cuadro anterior da cuenta de que China parece haberse beneficiado de su participación en foros y organizaciones liberales delineadas por los estadounidenses desde mediados del siglo XX, y por eso el gobierno chino, por una parte, mantiene una postura de defensa a ese multilateralismo como parte de sus intereses nacionales, pues ha mostrado ser una herramienta indispensable para su desarrollo interno y externo. En ese sentido, otro de los intereses del multilateralismo chino se observa en la dirección de los organismos especializados del multilateralismo occidental<sup>11</sup>.

### 3. LA COOPERACIÓN ESTRATÉGICA DE CHINA COMO EMULACIÓN TEMPRANA EN EL CAOS SISTÉMICO

China ha ido ganando cada vez más protagonismo en la escena internacional desde que redefinió su política exterior partiendo de las estrategias de bajo perfil propuestas por el gobierno de Deng Xiao Ping (1978-1989) hasta la reciente política de lucha por el éxito dirigida por Xi Jinping (2013-a la fecha). De este modo, China se ha convertido en abanderada del libre comercio y el multilateralismo, en un momento de crisis política y económica del moderno sistema mundial, mientras que el mundo parece reconducirse hacia políticas cada vez más proteccionistas, que marcan el inicio de un proceso definido como de desglobalización. En realidad, este proceso resulta del fallido intento de los Estados Unidos por imponer en el mundo “un ultraliberalismo”, con políticas neoliberales de retracción del Estado en favor del mercado (Nair, 2020).

En este panorama, el presidente Xi Jinping dejó en claro que China es un firme defensor del multilateralismo, revalidando el papel del Estado para construir alianzas políticas con otros países. La cooperación china representa una alternativa a la que ofrece el sistema de cooperación y ayuda tradicional, impulsado desde los países del Norte. Por lo menos así pareció expresarlo el presidente Xi Jinping en su discurso en Davos, en enero de 2017, al sostener que China se ve como líder para continuar la integración de la economía mundial en un momento en que el apoyo de los países más ricos está disminuyendo (Suman, 2017). Para el presidente Xi:

China has not only benefited from economic globalization but also contributed to it. Rapid growth in China has been a sustained, powerful engine for global economic stability and expansion. The inter-connected development of China and a large number of other countries

---

<sup>11</sup> De los 17 organismos especializados de la Organización de las Naciones Unidas, China preside cuatro de ellos: la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, la Unión Internacional de Telecomunicaciones, la Organización de Aviación Civil Internacional y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial.

has made the world economy more balanced. China's remarkable achievement in poverty reduction has contributed to more inclusive global growth. And China's continuous progress in reform and opening-up has lent much momentum to an open world economy. (The State Council Information Office of People Republic of China, 06 Apr 2017).

Esta estrategia china parece equilibrar el peso de los Estados Unidos que mantienen una importante presencia en las principales instituciones internacionales. En otras palabras, el gobierno chino ha ido construyendo una institucionalidad alternativa a la vigente, que podría conducir a un nuevo consenso mundial centrado en China y el Asia oriental (Jabbour, Dantas y Vadell, 2021). Bien pensaba Robert Cox (1981) que la formación del consenso interestatal se iría definiendo de acuerdo con las necesidades o requerimientos de la economía mundial que tiene lugar dentro de una estructura ideológica común, es decir, con criterios comunes de interpretación de salidas económicas y metas comunes ancladas en la idea de una economía mundial abierta<sup>12</sup>.

Desde 2020, China se convirtió en el segundo mayor contribuyente de la Organización de las Naciones Unidas, colaborando con el 15.254%<sup>13</sup> de los ingresos totales que espera recibir este organismo internacional para la financiación de su presupuesto ordinario para 2022<sup>14</sup>. En 2020 el gobierno chino también se comprometió a otorgar un apoyo de US\$ 2 mil millones a países en desarrollo para poner en marcha cadenas de valor antiepídemicas y de tornar accesible globalmente su desarrollo de una vacuna contra la nueva enfermedad por coronavirus detectada a finales de 2019 (Covid-19), que perturbó de manera considerable la economía mundial desde entonces (Xinhua, 18 may 2020). Con ello, China busca avanzar en la conformación de una Ruta de la Seda Sanitaria que refrenda su posición solidaria con otros países del mundo articulando un esquema multilateral de cooperación médica.

El espíritu multilateral permitió a China responder a la pandemia de Covid-19 con cooperación internacional, en paralelo con la reactivación económica y social, convirtiéndose en la única economía mundial en lograr un crecimiento positivo del 2.3% con un PIB récord, equivalente a unos US\$ 15.42 mil millones<sup>15</sup>. Además, durante la pandemia de Covid-19, China se convirtió en el mayor exportador mundial de inversión extranjera directa con el 20.2% del volumen total de inversión global, manteniendo un nivel superior al 10% durante cinco años consecutivos (*Global Times*, 2021).

---

<sup>12</sup> Esa ideología iría permeando las estructuras internas de los Estados hasta que cada uno va transformando el consenso global en política y práctica nacionales (Braudel, 1979).

<sup>13</sup> Eso representa una cuota neta de US\$ 438.197.136.

<sup>14</sup> Se espera que los Estados Unidos y Japón cubran el 22% y 8.033%, respectivamente (United Nations Secretariat, 2022).

<sup>15</sup> La pandemia de la Covid-19 dejó entrever una especie de guerra fría de vacunas, en una competencia entre China, los Estados Unidos y Rusia, en una carrera de distribución del fármaco para ganar aliados en las distintas regiones del mundo (Horowitz y Zissis, 19 jul 2021).

En contraste, el entonces presidente de los Estados Unidos, Donald Trump, acusó al gobierno chino de no revelar el verdadero alcance de la epidemia, señalando la mala gestión de la Organización Mundial de la Salud, al encubrir la propagación del coronavirus, con un trato preferencial hacia China. Por esas razones el gobierno estadounidense anunció que suspendería su contribución económica a la Organización Mundial de la Salud sin importar la emergencia de la pandemia (Mars, 14 abr 2020). Así que China parece contrastar la negligencia y el aislacionismo de los Estados Unidos, que tiene efectos paralizantes para el multilateralismo, abandonando, en cierta medida, a sus principales aliados, como la Europa occidental y Japón, que han aprendido a trabajar sin apoyo, lo cual parece llevará los estadounidenses a ejercer una especie de “liderazgo ausente”<sup>16</sup> (Crivelli y Cejudo, 2021: 122).

El presidente Joe Biden trata de revertir esa falta de liderazgo, regresando a los Estados Unidos al Acuerdo de París, e impulsando nuevas iniciativas como “*Build Back Better for the world*”, de la mano del G7, en respuesta a la *Belt and Road Initiative* de China, además de tratar de unir al mundo occidental en el esquema de sanciones contra Rusia por su guerra contra Ucrania. Por eso, parece que ahora están conviviendo dos esquemas de multilateralismo, el tradicional guiado por los Estados Unidos desde la segunda mitad del siglo XX y uno alternativo dibujado por China sobre la base de la promoción de asociaciones y grupos regionales en el siglo XXI. Esto demuestra la capacidad del gigante asiático para formar y coordinar coaliciones sobre todo con países del Sur, ya que los chinos son conscientes de que aún tienen un largo camino que recorrer para ganar un consenso similar al que históricamente gozaron los Estados Unidos o Europa en el sistema interestatal.

Otra de las tensiones y expresiones de la crisis de las instituciones de Occidente se encuentra en torno las redes financiero/monetarias. Un ejemplo del primer caso se encuentra en torno al uso de la red SWIFT (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication*) para transacciones interbancarias internacionales y de la red CHIPS (*Consolidated Highly Integrated Processor*) como principal cámara de compensación internacional para transacciones de alto valor en dólares, que son los mecanismos que actúan de manera monopólica y como una herramienta crucial de la hegemonía estadounidense en la economía global (Ramos; Vadell, y Gontijo, 02 abr 2022). En ese contexto, el bloqueo de Rusia al sistema interbancario tradicional podría generar una aceleración de su aproximación con China, que, desde hace tiempo, ha intentado desvincularse de la hegemonía financiera de los Estados Unidos y de su sistema de pagos internacional CHIPS. Además, desde octubre de 2015, entró en funcionamiento el sistema interbancario de pagos de China: el CIPS (*Cross-Border*

---

<sup>16</sup> El entonces presidente de los Estados Unidos Donald Trump no dudó en retirar a su país de varios foros multilaterales, como del Trans Pacific Partnership en 2017, de la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés) del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en 2018, del Tratado de Fuerzas Nucleares de rango Intermedio en 2019, del Acuerdo de París contra el cambio climático en 2020 así como de la Organización Mundial del Comercio, de la que se hará efectiva la salida estadounidense en 2021 (Crivelli y Cejudo, 2021: 122).

*Interbank Payment System*) que se encuentra en expansión. Según el periódico estatal chino *JiefangDaily*, en 2021 hubo un aumento de operaciones en CIPS del 75% en relación con 2020, con cerca de 80 trillones de yuanes (US\$12,68 trillones) en transacciones involucrando instituciones financieras de 103 países (Ramos; Vadell, y Gontijo, 02 abr 2022).

En una reciente visita a India, el ministro de Relaciones Exteriores de Rusia, Sergey Lavrov, dijo que Rusia ha desarrollado un sistema para participar en el comercio de monedas nacionales con países como India para evitar el dólar estadounidense (*The New Indian Express*, 01 abr 2022). Actualmente, Rusia está aislada financieramente y los europeos están reduciendo tan rápido como pueden su dependencia de petróleo y otros productos rusos. Por ahora, el Banco Central Ruso sostiene artificialmente el valor del rublo al obligar la conversión de los pagos de gas en esa moneda, generando así una demanda que esta divisa no tiene. No obstante, con la exigencia de comerciar en rublos, Rusia podría estar delineando un nuevo bloque económico, donde el dólar ya no sea la moneda de referencia, cortando así en buena medida los lazos financieros con Occidente y acelerando la caída del dólar como moneda reserva de valor por excelencia.

El diseño de un nuevo sistema monetario/financiero a través de una asociación entre la Eurasia Economic Union y China, sin pasar por el dólar estadounidense, parece ser una alternativa clara al consenso de Washington y muy cercana a las necesidades del Sur Global.

En todo caso, China parece estar emulando la estrategia de cooperación y asistencia que adoptó Estados Unidos para consolidar su hegemonía a mediados del siglo XX. Sin embargo, el país asiático está desplegando un esquema multilateral alternativo que le permite dirigirse a ser el centro de la economía mundial y líder del Sur Global. Esto redundaría en la construcción de nuevos consensos en el sistema interestatal del siglo XXI, bajo los principios de un orden mundial multipolar distinto del actual. Los recientes acontecimientos en Ucrania y en menor medida en Taiwán muestran que la construcción de ese sistema interestatal pasa también por el elemento bélico, tema que hasta hace poco hacía pensar que no fuera necesariamente presente en este ascenso de China como líder hegemónico, pues se hacía referencia a un ascenso pacífico de China. En suma, sugerimos que esta emulación ha sido uno de los puntos nodales que han llevado a China a ser considerada como un potencial nuevo líder hegemónico de la economía mundial.

## CONCLUSIONES

Es precisamente esa característica de convivir con “lo actual” y construir “lo nuevo” que hace de esta estrategia de China, en el marco de su Cooperación Sur-Sur con los diferentes países del mundo, que se defina como una emulación temprana que le hace ganar consenso en el marco de un proceso de “reglobalización” y un contexto cada vez tenso. Esto refleja cómo ese caos sistémico se dirige a un nuevo consenso mundial centrado

en China y Asia oriental definiéndose de acuerdo con las necesidades o requerimientos de la economía mundial que tiene lugar dentro de una estructura ideológica común. Y, aunque parezca emular la estrategia de Estados Unidos de la segunda mitad del siglo XX, el entramado multilateral alternativo y la presencia en el actual podría permitir construir ese nuevo consenso interestatal en el siglo XXI.

China desarrolla una estrategia de cooperación internacional con especificidades propuestas como una suerte de “esquema alternativo” en un momento en el que aún no puede considerarse el líder hegemónico de la economía mundial, mientras que los Estados Unidos la implementaron cuando el consenso sobre su liderazgo era ya claro. Es precisamente este momento anticipado al posible ascenso de China como nuevo centro hegemónico mundial lo que la ha mantenido con una activa participación del esquema tradicional del que, por así decirlo, tomó cierta inspiración transformadora.

Esta emulación ha sido una estrategia positiva que, junto con otros mecanismos, ha permitido al país asiático relacionarse de manera cada vez más profunda con el conjunto de las economías nacionales en el mundo, a nivel general, y con las denominadas economías del sur, de manera muy especial. De tal suerte que el denominado esquema de Cooperación Sur-Sur, en su connotación tanto política como económica, le han otorgado a China, entre otras cosas: acceso a un conjunto de recursos materiales y humanos para la producción de mercancías; ascendencia sobre rutas y centros estratégicos de distribución y comercialización de mercancías; profundización de relaciones diplomáticas que permiten desarrollar sus estrategias de penetración económica; la posibilidad de insertarse y promover el desarrollo de aquellos espacios estratégicos que se pronuncian con autonomía respecto de la influencia norteamericana. Todo esto es considerado claramente dentro de la amplitud del proyecto de la *Belt and Road Initiative*, que en general, hace que esta emulación ha sido uno de los puntos nodales para que hoy China sea considerada un potencial nuevo líder hegemónico de la economía mundial.

Finalmente, será fundamental para esta investigación explorar la dinámica de las agencias capitalistas relacionadas con el liderazgo chino y su capacidad de innovación mercantil y financiera, para avanzar en la propuesta de que existe una emulación temprana de China en el caos sistémico. Esto, enfatizando los elementos en los que, a diferencia del modelo de agencia capitalista líder de principios del siglo XX, se caracterizó por asumir los costos de transacción de los diferentes momentos del proceso productivo y de circulación de mercancías; innovando respecto a la principal agencia capitalista durante la hegemonía británica al convertirse en una empresa multidepartamental con diferentes ubicaciones que generaba economías de velocidad más que de tamaño (Arrighi, 1999). Así, lo siguiente será ubicar la especificidad con la que operan las empresas vinculadas al Estado chino, estableciendo una especie de alianza que potencialmente permita a este último convertirse en la nueva hegemonía mundial.

REFERENCIAS

- Amin, Samir (2013) *The Implosion of Contemporary Capitalism*. New York: Monthly Review Press.
- Amsden, Alice (2001). *The Rise of "The Rest": Challenges to the West from Late-Economies*. New York: Oxford University Press.
- Arrighi, Giovanni (1982). A Crisis of Hegemony. In Amin, Samir, Arrighi, Giovanni, Frank, André G. y Wallerstein, Immanuel, *Dynamics of Global Crisis*. New York: Monthly Review Press.
- \_\_\_\_\_ (1994). *The Long Twentieth Century Money, Power, and the Origins of Our Times*. New York: Verso.
- \_\_\_\_\_ (2002). Lineages of Empire. *Historical Materialism*, 3(10), 3-16.
- Arrighi, Giovanni y Silver Beverly J. (1999). *Chaos and Governance in the Modern World System*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Braudel, Fernand (1992 [1979]). *Civilization & Capitalism 15th-18th Century, The Perspective of the World, Volume III*, New York: Harper & Row.
- Buscema, Camelo (2020). La cooperación internacional: entre caos y el gobierno del mundo. En Caria, Sara y Giunta, Isabella (coords.) *Pasado y presente de la cooperación internacional: una perspectiva crítica desde las teorías del sistema mundo*, Quito: IAEN, pp. 29-58.
- Cabrera, Ada C. y Lo Brutto, Giuseppe (2022). China and the Road to an Alternative Interstate Consensus. In Emel Parlar Dal (editor). *G20 Rising Powers in the Changing International Development Landscape*. Palgrave-Macmillan: Switzerland, 139-168.
- Channel News Asia [CNA] (2020). Asia-Pacific nations sign world's largest trade pact RCEP" CNA, on November 15, <https://www.channelnewsasia.com/business/rcep-trade-pact-asean-summit-singapore-china-680986>.
- Cox, Robert W. (1981). Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. *Millennium*, 2 (10), 126-55.
- Crivelli, Eduardo y Cejudo Tadeo, A. (2021). El liderazgo ausente de los Estados Unidos en el siglo XXI", *Revista de Filosofía 'Oδός/Hodós*, 10 (12), 109-127.
- Domínguez, Rafael (2018). Hacia un régimen internacional de Cooperación Sur-Sur: últimos avances sobre el monitoreo y la evaluación. *Estado abierto*, 2 (2), 49-107.
- Gallagher, Kevin P. (2018). China's Role As The World's Development Bank Cannot Be Ignored, NPR.
- Gaddis, John L. (1972). *The United States and the Origins of the Cold War, 1941-1947*. New York: Columbia University Press.
- Gilpin, Robert (1988). The Theory of Hegemonic War", *The Journal of Interdisciplinary History*, (4)18, 591-613.
- Global Times (2021). China ranks No.1 globally in outward FDI for the first time on September, 29, <https://www.globaltimes.cn/page/202109/1235451.shtml>.



- Hardt, Michael y Negri, Antonio (2000). *Empire*. Cambridge: Harvard University Press.
- Horowitz, Luisa y Zissis, Carin (2021) "Timeline: Tracking Latin America's Road to Vaccination". AS/COA, on July 19, <https://www.as-coa.org/articles/timeline-tracking-latin-americas-road-vaccination#chart-progress-of-vaccine-rollout>.
- Jabbour, Elias; Dantas, Alexis y Vadell, Javier (2021). Da nova economia do projeto à globalização instituída pela China. *Estudos Internacionais*, 4 (9), 90-105.
- Jackson, Robert H. (1991) *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. (1993). "The Weight of Ideas in Decolonization: Normative Change in International Relations", in Goldstein, Judith y Keohane Robert (eds.), *Ideas and Foreign policy beliefs, institution, and political change*. United States: Cornell University Press.
- Secretariat China-CEEC (2021). Cooperation between China and Central and Eastern European Countries. *China-ceec*, [http://www.china-ceec.org/eng/zdogjhz\\_1/](http://www.china-ceec.org/eng/zdogjhz_1/).
- Suman, Bery (2017). Engagement in a Time of Turbulence. *Global Policy*, On July 21, <http://www.globalpolicyjournal.com/blog/21/07/2017/engagement-time-turbulence>.
- Kennedy, Paul (1987). *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. New York: Random House.
- Keohane, Robert O. (1984). *After Hegemony. Cooperation and Discord in World Political Economy*. New University Press. Princeton University Press.
- Keohane, Robert O. y Nye, Joseph S. Jr. (1977). *Power and interdependence. World Politics in Transition*, Boston: Little Brown.
- Kindleberger, Charles P. (1973). *The World in Depression, 1929-1939*, California: University of California Press.
- \_\_\_\_\_. (1977). *America in the World Econotny*. (Headline Series 237), Foreign Policy Asociación.
- Kolodziejczyk, Bart (2015). Will China become a global environment leader?, *World Economic Forum*, on November 25, <https://www.weforum.org/agenda/2015/11/will-china-become-a-global-climate-leader/>
- Kragelund, Peter (2018). International cooperation for development". In: Veltmeyer, Henry y Bowles, Paul (eds.). *The Essential Guide to Critical Development Studies*. Nueva York: Routledge, 215-224.
- Leandro, Francisco J.B.S y Duarte, Paulo A. B. (2019). Introduction. In Leandro, Francisco J.B.S y Duarte, Paulo A. B. (eds), *The Belt and Road Initiative, An Old Archetype of a New Development Model*. Singapore: Palgrave Macmillan, xi-xxiv.
- Li, Minqui (2021). China: Imperialism or Semi-Periphery? *Monthly Review*, On July 01, <https://monthlyreview.org/2021/07/01/china-imperialism-or-semi-periphery/>
- Lin, Justin. Y. y Wang, Yan (2017). *Going Beyond Aid, Development, Cooperation for Structural Transformation*. United Kingdom: Cambridge Press University.

- Mars, Amanda (2020). Trump acusa a la OMS de “encubrir” la propagación del coronavirus y anuncia la congelación de los fondos. *El País*, on April 14, <https://elpais.com/sociedad/2020-04-15/trump-acusa-a-la-oms-de-encubrir-la-expansion-del-coronavirus-y-anuncia-la-congelacion-de-los-fondos.html>.
- Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China [MFA-China] (2020). Foro de Cooperación China-Árabe Celebra Novena Reunión Ministerial. *MFA-China*, on July 6, Available at [https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjb/zzjg/xybfs/xwlb/202007/t20200707\\_943937.html](https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjb/zzjg/xybfs/xwlb/202007/t20200707_943937.html)
- \_\_\_\_ (2021). Wang Yi Preside Primera Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de China y Países Insulares del Pacífico. *MFA-China*, on October 21, [https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjb/zzjg/bmdyzs/xwlb/202110/t20211022\\_10413340.html](https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjb/zzjg/bmdyzs/xwlb/202110/t20211022_10413340.html)
- Morgenthau, Hans J. (1952). Another ‘Great Debate’: The National Interest of the United States”, *American Political Science Review*, 46, 961-978.
- Nair, Samir (2020). El reto político de la desglobalización”. *El País [The Country]*, on January 18, [https://elpais.com/elpais/2020/01/18/opinion/1579356195\\_613623.html](https://elpais.com/elpais/2020/01/18/opinion/1579356195_613623.html).
- OECD DAC (2021). Declaration on a new approach to align development co-operation with the goals of the Paris Agreement on Climate Change. *OECD* on October 27, <https://www.oecd.org/dac/development-assistance-committee/dac-declaration-climate-cop26.htm>.
- Olguín, Perla M. (2011). El compromiso de China con el desarrollo del tercer mundo: el caso Angola Estudios de Asia y África. *Estudios de Asia y África*, 3 (46), 589-649.
- Oviedo, Eduardo D. (2019). Oportunidades, desafíos e intereses de Argentina. *Observatorio de la Política China*, January 22. <https://politica-china.org/areas/politicaexterior/oportunidades-desafios-e-intereses-de-argentina-en-obo>
- Pacific Islands Forum (2021). Forum Dialogue Partner. *Pacific Islands Forum*. <https://www.forumsec.org/dialogue-partners/>
- Panitch, Leo y Gindin, Sam (2012). *The Making of Global Capitalism: The Political Economy of American Empire*. New York: Verso.
- Ramos, Leonardo; Vadell, Javier; y Gontijo, Caio (02 abr 2022). Reordenamiento global: la guerra de Ucrania, las sanciones a Rusia y las trampas de la “astucia de la naturaleza”. *El País*, <https://www.elpaisdigital.com.ar/contenido/reordenamiento-global-la-guerra-de-ucrania-las-sanciones-a-rusia-y-las-trampas-de-la-astucia-de-la-naturaleza/34471>
- Reeves, Jeffrey (2018). Imperialism and the Middle Kingdom: the Xi Jinping administration’s peripheral diplomacy with developing states, *Third World Quarterly*. 39 (5): 976-998.
- Ríos, Xulio (2014) *Bienvenido, Mister Mao*. Madrid: Akal.
- Rostow, Walt W. (1960). *The Stages of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Suokas, Janne (2018). AIIB looks to attract private financing for projects. *Findchina*, on May 28, <https://findchina.info/aiib-looks-to-attract-private-financing-for-projects>.

- The New Indian Express (01 abr 2022). Rupee-ruble system will help bypass 'illegal sanctions', says Lavrov during India visit. *The New Indian Express*, <https://www.newindianexpress.com/nation/2022/apr/01/rupee-ruble-system-will-help-bypass-illegal-sanctions-says-lavrov-during-india-visit-2436805.html>
- The State Council Information Office of People Republic of China (2017). Full Text: Xi Jinping's keynote speech at the World Economic Forum. *China.org.cn*, on April 06, [http://www.china.org.cn/node\\_7247529/content\\_40569136.htm](http://www.china.org.cn/node_7247529/content_40569136.htm).
- United Nations General Assembly (2020). Approved resources for peacekeeping operations for the period from 1 July 2020 to 30 June 2021. *General Assembly resolution 49/233, 2-4*, <https://undocs.org/en/A/C.5/74/18>.
- United Nations Peacekeeping (2021). Contribution of Uniformed Personnel to UN by Country and Personnel. Type. *Report 30/11/2021*. <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>.
- United Nations Secretariat (2022). Assessment of Member States' advances to the Working Capital Fund for 2022 and contributions to the United Nations regular budget for 2022. *ST/ADM/SER.B/1038*, <https://undocs.org/en/ST/ADM/SER.B/1038>.
- Wang, Hongying (2014). "From 'Taoguang Yanghui' to 'Yousuo Zuowei': China's Engagement in Financial Minilateralism", *CIGI Papers*, 52, 1-10.
- Wang, Dong y Cao, Dejun (2021). *Reglobalisation, When China Meets the World Again*. New York: Routledge.
- Wallerstein, Immanuel (1995). *After Liberalism*. New York: New Press.
- \_\_\_\_\_ (2011). *The Modern World-System II Mercantilism and the Consolidation of the European World-Economy, 1600-1750*. California: University of California Press.
- Waltz, Kenneth (1979). *Theory of International Politics*. United States: Addison-Wesley.
- Xie, Tao (2015). Is China's 'Belt and Road' a Strategy? *The Diplomat*, December 16, <https://thediplomat.com/2015/12/is-chinas-belt-and-road-a-strategy/>.
- Xinhua (2020). Full text: Speech by President Xi Jinping at opening of 73rd World Health Assembly". *Xinhuanet*, on May 18. [http://www.xinhuanet.com/english/2020-05/18/c\\_139067018.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2020-05/18/c_139067018.htm)
- \_\_\_\_\_ (2021). Full Text: Keynote speech by Chinese President Xi Jinping at opening ceremony of 8th FOCAC ministerial conference. *FOCAC*, on December 2. [http://focac.org.cn/focacdakar/eng/zxyw\\_1/202112/t20211202\\_10461076.htm](http://focac.org.cn/focacdakar/eng/zxyw_1/202112/t20211202_10461076.htm)
- Yan, Xuetong (2019). *Leadership and the Rise of Great Powers*. New Jersey: Princeton University Press.
- Zhou, Hong. (2017). *China's Foreign Aid Policy and Mechanisms*. En Zhou, Hong (ed.), *China's Foreign Aid. 60 Years in Retrospect*. Singapore: Springer, 281-324.
- Zhu, Meng (2021). La condicionalidad de los préstamos del Banco Mundial y del Banco Asiático de Inversión en infraestructura. Tesis de máster. Universidad de Barcelona. Dipòsit Digital de la Universitat de Barcelona. <http://hdl.handle.net/2445/178806>

## VI

# MUNDOS SOLAPADOS: EL PENSAMIENTO DE XI JINPING EN POLÍTICA EXTERIOR Y SU IMPACTO EN EL RÉGIMEN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

Carlos Cerda Dueñas<sup>1</sup>  
Daniel Lemus Delgado<sup>2</sup>

### INTRODUCCIÓN

El mundo que vio surgir un modelo de cooperación internacional al desarrollo de las cenizas de la Segunda Guerra Mundial se ha transformado drásticamente en las últimas décadas (Janus, Klingebiel y Paulo, 2015). En efecto, el establecimiento y evolución de las normas y prácticas de la Ayuda Oficial al Desarrollo, desde su institucionalización en 1960 en el seno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos hasta la adopción de una visión más amplia sobre la cooperación, el desarrollo y sus metas específicas, va más allá de la búsqueda desinteresada del beneficio que puede aportar, ya que este tipo de prácticas ha representado principalmente una visión hegemónica impulsada sobre todo por los países agrupados en torno al Comité de Ayuda al Desarrollo e impuesta a los países menos desarrollados. Así, aunque las prácticas de la cooperación internacional para el desarrollo han cambiado a lo largo de los años, en el fondo no dejan de ser un mecanismo desde el cual opera una manera de comprender el mundo y de justificar las relaciones desiguales entre los Estados (Lemus-Delgado, 2018).

Sin embargo, el ascenso de China está sacudiendo el mundo y generando nuevos desafíos que surgen de los cambios en el equilibrio global de poder (Defraigne, 2012). Este hecho ha generado que las estructuras del sistema internacional estén en un proceso de profunda transformación y que la hegemonía de Estados Unidos, pieza clave

---

<sup>1</sup> Profesor investigador del Tecnológico de Monterrey, México. Miembro de la Red Mexicana de Estudios en Cooperación Internacional y Desarrollo (REMECID) y de la Red Española de Estudios del Desarrollo (REEDES), e-mail: carlos.cerda@tec.mx

<sup>2</sup> Profesor investigador Tecnológico de Monterrey, México. Miembro regular de la Academia Mexicana de Ciencias y *Fudan America Latina Consortium*, e-mail: dlemus@tec.mx

de este sistema, sea cuestionada como no había sucedido desde la Guerra Fría (Mastanduno, 2019).

Paralelamente a su auge económico interno, China también ha ido creciendo como actor internacional y como una “potencia en ascenso” en el desarrollo global, lo que genera nuevos desafíos y oportunidades para los modelos y las prácticas de la cooperación internacional para el desarrollo (Gu, *et al.*, 2014). El hecho de que China haya sacado a millones de personas de la pobreza, experimentado niveles sostenidos de crecimiento económico, consolidado su ascenso político mundial y ha desarrollado respuestas eficaces frente a la crisis financiera mundial, ha generado un fuerte debate sobre las lecciones del desarrollo de China y sus implicaciones para las prácticas del desarrollo, surgiendo la duda sobre hasta qué punto los modelos mentales y las prácticas de la cooperación internacional para el desarrollo seguirán funcionando como se conocen el día de hoy (de Haan, 2011). Como lo señala Domínguez (2018):

la pregunta final es si China, con los tres pilares sobre los que se asentó el régimen internacional de la ayuda –el financiero (de sus bancos y fondos de desarrollo) y político (la restaurada en 2009 Unidad de Cooperación Económica e Integración entre Países en Desarrollo de la UNCTAD); la nueva métrica de la financiación ampliada del desarrollo; y el incipiente sistema de monitoreo y evaluación– será capaz de promover una cooperación para la transformación estructural (Domínguez, 2018: 92).

Éste no es un debate estéril, ya que lo que está en juego es delimitar si presenciamos el fin de la cooperación internacional para el desarrollo desde una perspectiva dominante sustentada en los pilares de la visión paradigmática del Comité de Ayuda al Desarrollo que permita transitar hacia nuevos modelos de cooperación y desarrollo distintos y cualitativamente mejores o si nos acercamos a un mundo donde la cooperación seguirá siendo un instrumento de política exterior para el beneficio de los donantes, con la diferencia que los donantes alternos, como China, compitan y comiencen a desplazar a los donantes tradicionales. Si éste fuera el caso, el fin de la hegemonía estadounidense y el orden liberal llevaría a un nuevo orden no necesariamente mejor para la humanidad en su conjunto.

Con la intención de aportar una reflexión a este debate, este capítulo aborda la transformación de la política exterior de China y el pensamiento de Xi Jinping que refleja el corpus ideológico de la quinta generación de líderes del Partido Comunista respecto al rol que China debe desempeñar en el mundo analizando específicamente la Iniciativa para el Desarrollo Global (Iniciativa de Desarrollo Global) propuesta por el presidente Xi durante el debate general del 76° Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2022. En las conclusiones, se destaca que la importancia de esta iniciativa reside en su influencia en la constitución de una identidad del Estado chino diferenciada de los donantes tradicionales, más allá de que aún están por verse los resultados

a largo plazo para desplazar o no el régimen tradicional de la cooperación internacional para el desarrollo, con sus principios, sus prácticas, sus dinámicas y sus consecuencias.

## 1. XI JINPING Y LA TRANSFORMACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE CHINA

El telón de fondo que enmarcan los intereses de cualquier país en el escenario internacional, incluyendo sus conceptos y prácticas de cooperación internacional para el desarrollo, lo constituye los principios de política exterior. Estos principios pueden ser entendidos como el conjunto de prioridades o preceptos que deberían orientar la toma de decisiones en la arena internacional. En el caso de China, desde el triunfo del Partido Comunista, los Cinco Principios de la Coexistencia Pacífica ha enmarcado su política exterior. Estos principios están conformados por el respeto mutuo por la soberanía y la integridad territorial, la no agresión mutua, la no injerencia en los asuntos internos de los demás, la igualdad y el beneficio mutuo y la coexistencia pacífica (Xi, 2014). Sin embargo, a lo largo de la existencia de la República Popular China, la manera en que estos principios han sido aplicados ha variado. Bajo el liderazgo de Xi Jinping, estos principios no son ignorados; aún más, a través de un uso discursivo de estos principios, particularmente mediante la formulación y promoción de narrativas estratégicas, estos principios justifican la remodelación del propio sistema internacional, incluyendo el régimen de la cooperación internacional para el desarrollo (Yang, 2021).

Desde la adopción de la política de Apertura y Reforma Económica en 1979, el Partido Comunista Chino ha querido mantener relaciones externas relativamente estables con el fin de brindar condiciones adecuadas para resolver los problemas internos y afrontar exitosamente cualquier desafío a esta situación implica un riesgo para el poder del Partido (Lampton, 2001). Sin embargo, cada generación de líderes comunistas ha impreso su interpretación particular a estos principios de acuerdo con su contexto histórico y social e incluso con su estilo personal. Después de los primeros treinta años de la República Popular en los cuales la doctrina del maoísmo delineó una política exterior más revolucionaria, Deng Xiaoping impulsó una política más mesurada (Zhang, 2013). Durante el maoísmo la dirigencia del partido buscó vincular a China con el mundo bajo la aspiración del que proyecto del comunismo chino constituyera una alternativa a los imperialismos tanto del bloque estadounidense como del soviético (Zhang, 2014). En 1990, Deng instó a una estrategia de 24 caracteres que proponía: “observar con calma; asegurar nuestra posición; hacer frente a los asuntos con calma; ocultar nuestras capacidades y esperar nuestro momento; ser bueno manteniendo un perfil bajo; y nunca reclamar liderazgo” (Kochhar, 2018: 7). En 2009, el presidente Hu Jintao modificó los últimos ocho caracteres para “mantener un perfil bajo y activamente lograr algo” (Fravel, 2012: 1).



Desde entonces, China ha dejado esas referencias modestas y ha asumido un papel más activo. Particularmente, desde el año de 2008, la humildad propuesta por Deng para guiar la toma de decisiones ya no fue más la brújula que orienta el comportamiento exterior. En cambio, China ahora busca mostrar sus capacidades y asumir sus responsabilidades. El enfoque cauteloso y de bajo perfil de los asuntos exteriores que dio forma a la transformación inicial de China durante la década de 1980 y 1990, ha sido reemplazado por un enfoque más seguro y proactivo para adaptarse al resurgimiento de China como un actor importante en el escenario mundial (Sutter, 2021). En consecuencia, la diplomacia china ha asumido una actitud más activa y ha reformulado las prioridades de la política internacional (Nien-chung, 2016). Este cambio que surgió bajo la premisa del presidente Xi, de que China debe ser un país próspero, ha dado un giro significativo a la política exterior.

Al final del día, la principal meta de la política exterior china ha sido fortalecer las capacidades del Estado con la intención de mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, ya que ésta es una fuente indispensable de la legitimidad política del Partido Comunista Chino (Lemus-Delgado, 2022). Para ello, los líderes chinos han implementado tres enfoques diferentes para implementar esta estrategia. En 1992, el enfoque Deng Xiaoping trazó la ruta de ocultar capacidades y esperar el momento oportuno. Después de la incorporación de China a la Organización Mundial del Comercio en el año 2001, Beijing gradualmente cambió a un enfoque más proactivo, reflejado en la idea de un ascenso pacífico, buscando asegurar a los demás miembros de la comunidad internacional que una China más fuerte, rica y próspera no representaría una amenaza para el orden internacional. En 2012<sup>3</sup>, Xi reformuló nuevamente la gran estrategia con la intención de asumir una actitud más proactiva que permitiera impulsar de manera más decisivas los intereses del gobierno chino en el escenario internacional conforme al estatus económico alcanzado en las últimas décadas.

Sin embargo, el enfoque de Xi no es totalmente nuevo. Lo que lo distingue es la capacidad para combinar tres orientaciones o enfoques para alcanzar sus objetivos. Una de estas orientaciones implica continuar con los esfuerzos previos para mostrar que el ascenso de China tiene intenciones benignas y no significa una amenaza para la comunidad internacional. Un segundo enfoque consiste en pasar del discurso a la acción con la intención de impulsar una reformulación del orden internacional que facilite aún más el desarrollo de China. El tercer enfoque parte de una actitud más audaz, ya que lo que propone es alcanzar lo que el Partido Comunista ha definido como los intereses centrales. En la era de Xi, estos intereses se relacionan más con las aspiraciones internacionales de larga duración de China y que ha provocado reacciones en el extranjero que plantean dudas so-

---

<sup>3</sup> En noviembre de 2012, Xi fue elegido secretario general del Partido Comunista y en marzo de 2013, presidente de China. Si bien son dos responsabilidades en paralelo, no necesariamente una implica la otra.



bre las “verdaderas” razones que encierra la política exterior (Goldstein, 2020). En pocas palabras, estos intereses se encierran en la afirmación del rejuvenecimiento de la nación china. Xi Jinping aspira a “rejuvenecer” a la “nación china” en busca de “riqueza” y poder” y defendiendo un “nuevo tipo de relaciones entre las principales potencias”, basadas en un tipo de “cooperación en la que todos ganan” y refrendando la centralidad de la soberanía y la integridad territorial de China (Stevens, 2020: 406).

La política exterior en la época de Xi ha implicado también un giro discursivo en su administración. Los elementos que definen este cambio en el discurso comprenden el énfasis en la singularidad de las experiencias históricas de China y los logros de su civilización, con la intención de mostrar una política exterior diferenciada del modelo occidental de diplomacia que se basan en los valores de la democracia liberal y enfatizando la construcción de “un nuevo tipo de relaciones internacionales”. Asimismo, este giro ha sido acompañado por un enfoque más pragmático para ignorar las diferencias políticas e ideológicas entre países con el fin de perseguir beneficios económicos comunes mientras que se asume una postura en defensa de la globalización económica (Poh y Li, 2017).

Después de que Xi llegara al poder en 2012, la élite burocrática de China también se unió a la “batalla por el discurso” (Semenov y Tsvyk, 2021). Por ejemplo, en la Tercera Sesión Plenaria del decimoctavo Comité Central del Partido Comunista de China en noviembre de 2013, el Partido Comunista Chino adoptó “La Decisión sobre Asuntos Principales Relacionados con la Profundización Integral de las Reformas”, acentuando la necesidad de fortalecer las oportunidades para la propagación de información en el extranjero, estableciendo un sistema de derecho/poder al discurso de política exterior y respaldando el acceso de la cultura china a un mundo más amplio (Semenov y Tsvyk, 2021).

Desde esta perspectiva, la transformación de la política exterior china durante el régimen de Xi está en congruencia con una nueva fase en la historia de China que, sin romper totalmente con el pasado, aspira ser consistente con los logros ya alcanzados por el gobierno y en sintonía con las nuevas metas por conseguir. Por ejemplo, este hecho se refleja en el informe al XIX Congreso del Partido Comunista Chino. En este documento se destacaron tres etapas de desarrollo de China desde 1949. El primero se denominó “China se ha puesto de pie”. El segundo periodo corresponde a la fase que destaca que “China se ha enriquecido”. Finalmente, el tercer periodo hace referencia a que China ha entrado en una nueva era en la cual el país “se está volviendo fuerte”. En este documento Xi pidió “una gran diplomacia de país con características chinas para convertir a China en una gran potencia socialista moderna en el mundo a mediados del siglo XXI” (Hu, 2019: 1).

El mantener un perfil bajo en los asuntos internacionales durante los primeros años del proceso de reforma y apertura económica fue una fórmula para facilitar la vinculación de la economía china a la economía internacional con la finalidad de garantizar el crecimiento económico. En los últimos años, el asumir un rol más activo en los organismos internacionales, desplegando una política más proactiva para defender sus intereses, fundar nuevas

instituciones como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras y participar de forma fundamental en el Nuevo Banco de Desarrollo, son dos caras de la misma moneda. Al final, el propósito es fortalecer la legitimidad del Partido Comunista Chino. La dirigencia del partido ha procurado una misma meta: garantizar la gobernabilidad de China como medio para que el Partido Comunista Chino mantenga el poder. Parafraseado la célebre frase de Deng Xiaoping “no importa que el gato sea blanco o sea negro, lo importante es que cace ratones” (Liang, 2010: 63), no importa si la política exterior de China sea de bajo perfil o tenga una participación más activa, lo importante que refuerce el prestigio y la legitimidad del Partido Comunista Chino ante la mirada de sus gobernados.

## 2. EL PENSAMIENTO DE XI JINPING SOBRE LA GOBERNANZA GLOBAL Y LA IDEA DE UN DESTINO COMPARTIDO PARA LA HUMANIDAD

La política exterior de China desde el año 2012 está enmarcada en lo que oficialmente se conoce como “El pensamiento del secretario general Xi Jinping sobre la diplomacia”. Este pensamiento fue presentado bajo el lema “El pensamiento de Xi Jinping sobre la diplomacia en la nueva era” durante la ceremonia de apertura del foro de la “Franja y la Ruta” realizado en 2017 (Xi, 2017). Un año más tarde, el concepto se agregó a la Constitución como un valor central que impulsa las relaciones internacionales del Partido Comunista Chino, afirmando que China se opone al imperialismo, al hegemonismo y al colonialismo y destaca su compromiso por impulsar la unidad de todos los pueblos del mundo (Garrick y Bennett, 2018).

Al hacer referencia al pensamiento de Xi Jinping, este concepto no solamente abarca las opiniones e ideas de Xi como persona, sino también refiere los pensamientos colectivos incorporados en sus comentarios, escritos e instrucciones publicados por el Estado chino. Así, el pensamiento de Xi es más bien el reflejo de la actual dirigencia de China, que comúnmente se conoce como la quinta generación de líderes del Partido Comunista Chino. De hecho, a pesar de la concentración cada vez mayor del poder en las manos de Xi, la “quinta generación” de líderes presenta un enfoque distinto tanto en las características intergeneracionales compartidas como en las diversidades intrageneracionales. Los tomadores de decisiones de China no son de ninguna manera un grupo monolítico de élites que comparten los mismos puntos de vista, valores y visiones; tampoco están siempre involucrados en una feroz lucha de suma cero por el poder en la que el ganador se lleva todo. Las facciones en competencia están dispuestas a cooperar, en parte porque comparten la última meta en común –la perdurabilidad del Partido Comunista Chino– y en parte porque su experiencia y habilidades de liderazgo son complementarias (Li, 2008).

Como ya se señaló anteriormente, el pensamiento de Xi está conformado de tres pilares, el “gran rejuvenecimiento de la nación china”, la “comunidad de destino común

de la humanidad” y “las nuevas y mayores contribuciones de China a la humanidad”. Pero estos tres elementos engloban una idea más profunda y trascendente que constituye el fundamento del pensamiento de Xi restaurar la “misión” del Partido Comunista Chino y adaptarla a la “Nueva Era”, es decir, al siglo XXI. Por la tanto, la manera en que se define la misión del Partido Comunista Chino da sustento a las políticas internas y externas de China.

Esta misión del Partido Comunista Chino, en pocas palabras, se refleja en el informe que Xi presentó al XIX Congreso del Partido Comunista Chino en octubre de 2017 (Xi, 2017). En este documento, Xi proclamó que la realización del comunismo es “el ideal más alto” y “objetivo final” del Partido Comunista Chino. Concretamente, la aspiración original y la misión histórica del partido, que implica la realización del comunismo, significa “la felicidad para el pueblo chino” y “el rejuvenecimiento de la nación china”.

Más tarde, en el XX Congreso Nacional celebrado en el 2022, Xi profundizó sobre la misión del Partido Comunista Chino. Xi afirmó que el papel fundamental del Partido Comunista Chino es la construcción de China en un país socialista moderno en todos los aspectos y en el avance en el rejuvenecimiento de la nación china en todos los frentes (Xi, 2022). Asimismo, Xi alertó que ante el hecho de que el partido es el más grande del mundo, sus miembros deben estar siempre alerta y decididos a enfrentar los desafíos especiales que enfrenta un partido grande como éste, con el fin de mantener el apoyo de la gente y consolidar su posición como partido gobernante a largo plazo. Para ello, Xi destacó que se requiere de un esfuerzo incesante en el que la autorreforma del partido es un viaje que no tiene fin. Xi expresó:

Nunca debemos cejar en nuestros esfuerzos y nunca permitirnos cansarnos o vencernos. Debemos perseverar con un autogobierno completo y riguroso, seguir avanzando en el gran proyecto nuevo de la construcción del partido en la nueva era y usar nuestra propia transformación para dirigir la transformación social. Debemos... avanzar integralmente en nuestros esfuerzos para purificarnos, mejorar, renovarnos y superarnos. Esto permitirá que nuestro partido se mantenga fiel a su aspiración original y misión fundacional y siga siendo el núcleo de liderazgo fuerte en la construcción del socialismo con características chinas (Xi, 2022).

El pensamiento de Xi en política exterior aspira a guiar la toma de decisiones en este rubro con el fin de avanzar en la construcción de ese socialismo peculiar, basado en las características del pueblo y la civilización china. El primer elemento del pensamiento de Xi lo constituye la búsqueda por apuntalar el gran rejuvenecimiento de la nación china. La aspiración por el rejuvenecimiento nacional de China implica superar la etapa sombría caracterizada por la debilidad del pueblo chino de los últimos dos siglos. El marco de referencia del “rejuvenecimiento nacional” se basa en una búsqueda de poder inspirada para que nunca más China viva otra humillación, como la que experimentó la nación al

final de la dinastía Qing y durante los años del gobierno republicano instaurado en el año de 1911. Xi ha recordado repetidamente los “sufrimientos” y la “resistencia” de China y ha exaltado al pueblo por librar “luchas indomables” para convertirse en “dueños de su propio destino”. El reforzamiento de una psique nacional es tanto un mito construido por los nacionalistas del siglo XX como una narrativa política utilizada por el Partido Comunista Chino para legitimar su gobierno. Sin embargo, más allá del mito, la idea de superar ese pasado sombrío ha ejercido una poderosa influencia en las concepciones chinas del orden internacional (Wang, 2013).

El rejuvenecimiento nacional es una tarea de largo alcance que implica avanzar por etapas. Como se refirió anteriormente, la primera etapa, lograda por Mao, la denominó “ponerse de pie”. La segunda etapa consistió en el despegue económico de China, a partir del proceso de reforma y apertura económica impulsadas por Deng Xiaoping. La etapa actual, hacerse fuerte, es la que corresponde alcanzar al gobierno de Xi, para él, los pasos cruciales en el camino hacia el “gran rejuvenecimiento” es el logro de los dos “objetivos del centenario”. El primero de ellos es lograr una “sociedad moderadamente próspera”, cuya primera meta que ya se alcanzó y fue la erradicación de la pobreza extrema. Este éxito fue proclamado por el gobierno en el año 2021, justo en el centenario de la fundación del Partido Comunista. El segundo objetivo será convertir a China en un “país socialista moderno” que sea “próspero, fuerte, democrático, culturalmente avanzado, y armonioso”. Esto debe ocurrir en el centenario de la fundación de la República Popular en el año 2049. Para alcanzar esta ambiciosa meta se han propuesto dos objetivos acumulativos en esta etapa. El primero de ellos es alcanzar la modernización socialista en el periodo del 2020 al 2035 con el fin de convertir a China en “un gran país socialista moderno”. El segundo, entre los años de 2035 al 2050, consiste en desarrollar a China como “un líder mundial en términos de fuerza nacional e influencia internacional”.

El segundo concepto del pensamiento de Xi es el de forjar una “comunidad de destino de la humanidad” o una “comunidad con un futuro compartido para la humanidad”. Éste es un término débil, confuso y ambiguo (Chen, 2021). Sin embargo, este concepto es crucial para comprender el pensamiento de Xi respecto a la política exterior. La idea de una comunidad de futuro compartido encierra los elementos centrales de la política exterior china en el periodo de la “nueva era”. En un discurso pronunciado ante el Instituto Estatal de Relaciones Internacionales de Moscú en marzo de 2013, Xi Jinping dijo, que esta comunidad

es un mundo en el que los países están vinculados y dependen unos de otros a un nivel nunca antes visto. La humanidad, al vivir en la misma aldea global dentro del mismo tiempo y espacio donde la historia y la realidad se encuentran, ha emergido cada vez más como una comunidad de destino común en la que cada uno tiene en sí mismo un poco de los demás (Xi, 2019: 7).

Y en una conferencia sobre diplomacia con países vecinos en octubre de 2013, Xi al hablar sobre este tipo de comunidad, dijo que el principio básico de la diplomacia con los vecinos es tratarlos como amigos y socios, para hacerlos sentir seguros, a la vez que se les debe ayudar para que también alcancen su propio desarrollo (Xi, 2019).

Además, al promover la cooperación de beneficio mutuo, Xi destacó el compromiso de crear una conciencia global acerca de que los seres humanos comparten una comunidad de destino compartido. Por lo tanto, un país como China debía dar cabida a las preocupaciones legítimas de los demás países cuando persigue sus propios intereses y debía promover el desarrollo común de todos los países, más allá de sus propios intereses. Por lo tanto, los países deben establecer un nuevo tipo de integración mundial para el desarrollo que sea más equitativa y equilibrada, a la vez que permanecen unidos en tiempos difíciles mientras que comparten derechos y asumen obligaciones, impulsando los intereses comunes de la humanidad (Chen, 2021).

Si bien Xi ha destacado la naturaleza abierta e inclusiva de esta comunidad, no es un término ideado por Xi. Su predecesor, Hu Jintao, previamente lo propuso. Al retomar la visión de Hu, el pensamiento de Xi establece que esta idea de comunidad internacional insta a respetar la diversidad de civilizaciones. Así, se propone reemplazar el distanciamiento por el intercambio y cambiar el enfrentamiento por aprendizaje mutuo colocando como valor supremo la coexistencia (Zhang, 2018).

Sin embargo, al ir un paso más allá de la idea original de Hu, el pensamiento de Xi ha incorporado conceptos chinos más tradicionales y los ha aplicado a diferentes áreas de política exterior. Por ejemplo, en la relación con los países vecinos, se propone aplicar principios como los de amistad, sinceridad, beneficio mutuo e inclusión. En las relaciones con los países en desarrollo, el principio rector propuesto es la defensa de la justicia, mientras que se persigan los intereses compartidos y se impulsen los principios de veracidad, honestidad, afinidad y sinceridad. Para la Iniciativa de la Franja y la Ruta, los principios rectores fomentados son la deliberación, la colaboración y el intercambio (Chen, 2021). Al final de cuentas, la meta señalada es la construcción de una comunidad de intereses, destinos y responsabilidades compartidas que se caracterice por la confianza política mutua, la integración económica y la inclusión cultural.

El tercer elemento consiste en “las nuevas y mayores contribuciones de China a la humanidad”. Al respecto, se destaca que el Partido Comunista Chino debe presentar adecuadamente las políticas internas y externas de China al mundo, contar claramente la historia china, difundir la voz de China e integrar el sueño chino con el deseo de la gente de otros países de contar con una buena vida impulsando las perspectivas de desarrollo regional y favoreciendo que en los demás países se arraigue la conciencia de ser parte de una comunidad con un destino común.

La idea sobre las contribuciones de China para el mundo se basa en una interpretación particular de la historia reciente en que se afirma que, durante el mandato de Xi, Chi-

na ha hecho nuevas y grandes contribuciones nuevas a la paz y el desarrollo mundial. Bajo esta lógica, el gobierno chino debe asumir tres roles internacionales, como constructor de la paz mundial, como preservador del orden internacional y como colaborador del desarrollo global. Lo interesante de esta aproximación radica en la afirmación que la tarea de hacer nuevas y mayores contribuciones para la humanidad es una “misión permanente” del partido. Además, estas contribuciones deben partir de la “sabiduría china” empleado un “enfoque chino”.

Es posible afirmar que el discurso sobre la realización de contribuciones nuevas e importantes a la humanidad, teniendo como punto de partida “la sabiduría” y “los enfoques chinos”, refleja la aspiración de la quinta generación de líderes del Partido Comunista para restaurar el estatus internacional de China. Éste no es un hecho nuevo. La búsqueda de un estatus prioritario en el orden internacional se remonta al deseo de Mao de colocar a China en la revolución mundial. Mao, al igual que la primera generación de líderes del Partido Comunista Chino, creían en el derecho histórico de China al estatus de gran potencia y autoridad moral después de un siglo de humillaciones (Zhang, 2018). Si bien China había perdido su grandeza imperial aún era considerada un país singular. A su propia manera, basándose en las tradiciones históricas y culturales de China, Mao intentó forjar una forma china única de realizar el comunismo global como una vía particular para la modernización del país. En sus últimos años, Mao pensaba que el centro de la revolución mundial se había trasladado de la Unión Soviética a China (Lanteigne, 2020).

En última instancia, el pensamiento de Xi es una versión de un nuevo tipo de sinocentrismo, uno diseñado para el siglo XXI. Esta forma de conceptualizar el mundo y el rol que China debe ocupar en el mundo recupera la importancia de China en la historia universal. En consecuencia, la manera en que se piensa la cooperación internacional para el desarrollo desde la perspectiva china y la forma en que se implementa se ha convertido en un instrumento que enfrenta una visión del mundo chino con la visión occidental del mundo, de las relaciones internacionales y de la propia cooperación internacional para el desarrollo.

### 3. EL PENSAMIENTO DE XI Y LA TRANSICIÓN HACIA MUNDOS SOLAPADOS

En el contexto de la introducción del pensamiento de Xi, la República Popular China ha venido generando instrumentos para afianzar, por una parte, su papel de gran defensora del proceso globalizador y, por otra, consolidar lo que se ha venido conformando como el pensamiento de Xi Jinping sobre las relaciones internacionales. Como se abordó en la sección anterior, entre los tres elementos que componen el pensamiento de Xi en política exterior, el tercero de ellos se refiere a “las nuevas y mayores contribuciones de China a la humanidad”. Con estos fundamentos, se aspira a presentar adecuadamente las políticas internas y externas de China al mundo y clarificar tres roles internacionales que el

gobierno chino debe asumir en la etapa actual de su desarrollo histórico. En esta nueva etapa de China, llamada comúnmente en los documentos oficiales del gobierno como “la nueva era”, se afirma que China contribuirá a la humanidad desde tres roles distintos: como constructora de la paz mundial, como preservadora del orden internacional y como colaboradora del desarrollo global. En cuanto a este último punto, es evidente que China ha ampliado visiblemente sus actividades diplomáticas sobre el desarrollo en la última década (Baumann, Haug, Sebastian and Weinlich, 2022, p. 29). Después de que Xi asumió el cargo de presidente en 2013, se comenzó a prestar más atención a la promoción de soluciones chinas a los desafíos globales y a la construcción de una imagen como una gran potencia responsable (Yuan, Su and Ouyang, 2022).

Como parte de su papel de colaborador del desarrollo global, se inserta *The Belt and Road Initiative* sobre la cual ha venido trabajando desde el año 2013. Sin embargo, es importante mencionar que si bien la estrategia china evita la confrontación y la ruptura, cierto es también que China apuesta por un nuevo tipo de globalización con características chinas, que sea incluyente y, que en su aportación al desarrollo global, impere la noción de que estas contribuciones parten de la “sabiduría china” empleando un “enfoque chino”. Lo anterior implica que estas iniciativas y proyectos se establezcan como alternos y paralelos a los órdenes establecidos, generándose escenarios de órdenes mundiales solapados, es decir, los actores de ambas partes los consienten y toleran.

Así, en el tema de la contribución al desarrollo, China se ha apropiado de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas y ha contribuido decididamente a su consecución. Sin embargo, al mismo tiempo, ha diseñado y puesto en marcha la Iniciativa para el Desarrollo Global que recibe la venia de las Naciones Unidas. La Agenda 2030 fue adoptada en 2015, es decir, de forma posterior al lanzamiento de *The Belt and Road Initiative*, por lo que China anunció su compromiso para integrar sus responsabilidades en la construcción de la “Franja y la Ruta” y en la implementación de la Agenda 2030 (The State Council, 2021), acentuando así una narrativa china constante e inalterada de respaldo a la iniciativa de Naciones Unidas. En enero de 2021, China presentó el “Libro Blanco de la Cooperación” en su tercera edición –lo había hecho previamente en 2011 y 2014– bajo el título “La cooperación internacional para el desarrollo de China en la nueva era”. En este documento se establece que el enfoque de China comprende ofrecer su visión y contribuir con su fuerza para resolver los problemas de desarrollo global e implementar la Agenda 2030, considerada ésta como “un plan guía para la cooperación para el desarrollo en todo el mundo y tiene mucho en común con la Iniciativa de la Franja y la Ruta”. También se expresa de forma recurrente que para China es un objetivo clave “ayudar a otros países en desarrollo a llevar adelante la Agenda 2030” (The State Council, 2021).

Meses más tarde, presentó ante el Foro Político de Alto Nivel su segundo Examen Nacional Voluntario sobre la implementación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En el mensaje principal se señala que China está dispuesta a trabajar



con otros países para consolidar la voluntad política, dar prioridad al desarrollo, fortalecer los medios de aplicación, adoptar medidas conjuntas y abordar las dificultades especiales de los países en desarrollo para no dejar a nadie ni a ningún país atrás. Ya en el documento menciona dar la máxima prioridad a la implementación de la Agenda 2030. Además, se reitera su promoción a la sinergia de *The Belt and Road Initiative* con la Agenda 2030 (MFPRCh, 2021a).

En este contexto, el presidente Xi durante su participación en el Debate General del 76° Periodo de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2021, hace un llamado “para conducir el desarrollo global hacia una nueva fase equilibrada, coordinada e inclusiva. Para tal fin, quisiera proponer una Iniciativa para el Desarrollo Global”. Esta Iniciativa fue tímidamente delineada en el discurso del mandatario chino e incluso caracterizada “por su vaguedad” (Baumann, Haug and Weinlich, 2022, p. 32).

Ante los escasos y limitados detalles de su contenido, un par de días después, el entonces ministro de Relaciones Exteriores, Wang Yi, en el discurso de participación en el Foro de Desarrollo Sostenible 2021 declaró que la Iniciativa de Desarrollo Globales, plan para el desarrollo de los países y la cooperación internacional para el desarrollo, que señala el camino a seguir para el desarrollo mundial y la cooperación internacional para el desarrollo. Señaló que está centrada en el desarrollo como la clave maestra para abordar todos los problemas, y pretende resolver cuestiones difíciles de desarrollo creando más oportunidades para el desarrollo, sin dejar atrás a ningún país ni a ningún individuo. También indicó que ha identificado áreas prioritarias que incluyen el alivio de la pobreza, la seguridad alimentaria, Covid-19 y las vacunas, la financiación para el desarrollo, el cambio climático y el desarrollo verde, la industrialización, la economía digital y la conectividad y que, para ello, ha presentado propuestas y planes de cooperación para traducir el consenso en materia de desarrollo en acciones pragmáticas que permitan dar un nuevo impulso a la aplicación de la Agenda 2030. Mencionó también que la iniciativa está abierta a todo el mundo, dando la bienvenida a la participación de todos los países (MFPRCh, 2021b).

Un aspecto por destacar en esta precisión de la Iniciativa de Desarrollo Global es la propuesta de ocho objetivos de desarrollo. Ciertamente, estos objetivos podrían denominarse los “objetivos de desarrollo sostenible chinos”. Específicamente, estos objetivos consisten en el combate a la pobreza, la seguridad alimentaria; la respuesta a la emergencia sanitaria de Covid-19 y vacunas desarrolladas para contener esta epidemia; el financiamiento para el desarrollo; las medidas para mitigar los efectos negativos del cambio climático e implementar el desarrollo verde; el impulso a la industrialización; la transición a la economía digital y el desarrollo de las infraestructuras para la conectividad.

Si bien la explicación de Wang daba mayores detalles de la Iniciativa de Desarrollo Global, no se desglosaban cuestiones relativas a su concreción. En septiembre de 2022, durante la inauguración de la Reunión Ministerial del Grupo de Amigos de la Iniciativa de Desarrollo Global, bosquejó elementos de esta iniciativa (MFPRCh, 2022). En este

sentido, declaró que el objetivo de la Iniciativa de Desarrollo Global es dar un nuevo impulso a la cooperación internacional para el desarrollo y acelerar la implementación de la Agenda 2030. Ya en este momento, el todavía canciller Wang, especificó medidas y políticas asumidas para su ejecución incluida la creación de un Fondo Global de Desarrollo y Cooperación Sur-Sur, el aumento de la contribución al Fondo de Paz y Desarrollo China-Organización de las Naciones Unidas y la creación de un centro de promoción del desarrollo global. Dio a conocer los pasos que tomará para impulsar la implementación de la Iniciativa de Desarrollo Global, entre ellos, el anuncio de la primera lista de proyectos en el fondo común de proyectos.

La Iniciativa de Desarrollo Global obedece a la construcción de un nuevo régimen de cooperación internacional en el cual China pretende desempeñar un papel de liderazgo. En el sentido más amplio, esta iniciativa busca reforzar el papel de China como actor del desarrollo global y país en desarrollo. Al mismo tiempo, la iniciativa responde también al imperativo de China para alinear mejor su cooperación con sus objetivos estratégicos generales. Además, la iniciativa “también sirve como un arma discursiva para legitimar el enfoque de desarrollo chino para la gobernanza nacional y global” (Thi Ha, 2023) y de acuerdo con el Center for International Knowledge on Development, un *Think Tank* del gobierno chino, la Iniciativa de Desarrollo Globales un “reenfoque” en temas de desarrollo, un “compromiso renovado” con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, una “revitalización” de las alianzas globales y una “reactivación” de la cooperación internacional para el desarrollo (CIKD, 2022: 4). De acuerdo con J. G. Mahoney (2022) “lo más convincente de la Iniciativa de Desarrollo Globales (es) su base en las propias Naciones Unidas y la clara prioridad de apoyar los objetivos vitales de desarrollo de dicho Organismo”, lo cual evidencia ese escenario global simultáneo y solapado. Ya se ha mostrado la apropiación china de la Agenda 2030, pero Naciones Unidas también consiente la Iniciativa de Desarrollo Global.

Durante el establecimiento de un Grupo de Amigos para la Iniciativa de Desarrollo Global, en enero de 2022, Amina J. Mohammed, vicesecretaria general de las Naciones Unidas y presidenta del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, intervino para declarar: “Felicitó al presidente Xi por su liderazgo al presentar la Iniciativa ... Esta es una clara indicación del compromiso continuo de China de apoyar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible...”. Si bien, no dejó de mencionar que veía con satisfacción todos los esfuerzos para generar un mayor compromiso político, liderazgo de alianzas y acción sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible sí explicitó que “las Naciones Unidas acogen con beneplácito el apoyo de la Iniciativa Mundial para el Desarrollo para garantizar que nuestro mundo cumpla la promesa de la Agenda 2030, sin dejar a nadie atrás” (Mohammed, 2022). Aún más, el mismo secretario general de las Naciones Unidas, Antonio Guterres, declaró que los Objetivos de Desarrollo Sostenible “son nuestro plan para arreglar las cosas. Para lograrlos, necesitamos solidaridad y un multilatera-

lismo renovado... La holística Iniciativa de Desarrollo Global es una valiosa contribución para abordar desafíos comunes y acelerar la transición hacia un futuro más sostenible e inclusivo” (Guterres, 2022).

La cooperación internacional para el desarrollo se ha convertido en un canal para que China participe en la gobernanza global con la intención de mejorar su imagen global y aumentar su poder de discurso en los asuntos internacionales (Yuan, Su and Ouyang, 2022: 3). Estas iniciativas caminan en ese tenor, pero también lo hacen respecto a que la Agenda 2030 en particular y la agenda del desarrollo en general –se ha reconocido–, requieren aceleradores. En este sentido, es posible afirmar que se trata de dos dimensiones para un solo objetivo que constituyen, a su vez, órdenes mutuamente solapados.

### CONCLUSIONES: DOS ÓRDENES SOLAPADOS

La política exterior de China desde el ascenso de Xi Jinping al poder en el año 2012 ha asumido un rol más activo con la intención de participar de manera más decisiva en los asuntos internacionales. Este hecho ha despertado inquietudes sobre si China aspira a construir un nuevo orden internacional más multipolar, si pretende convertirse en el nuevo hegemón o si sólo busca ser garante de la globalización económica para favorecer aquel entorno que le permitió el crecimiento económico y el ascenso político en el escenario internacional. A su vez, el gobierno chino ha desplegado una amplia campaña para dar a conocer sus intereses y aspiraciones sobre lo que el gobierno chino espera contribuir al escenario internacional y sus expectativas sobre las características que el escenario internacional debería tener en el siglo XXI. Evidentemente, estos dos elementos, el discurso sobre el rol de China en el escenario internacional y el despliegue de su política internacional, generan un impacto directo en el régimen de la cooperación internacional para el desarrollo.

Con la intención de contribuir a la discusión sobre el impacto del ascenso de China al régimen de la cooperación internacional para el desarrollo este capítulo ha destacado el elemento discursivo detrás de las acciones presentes y futuras de la cooperación internacional para el desarrollo china, particularmente en el caso de la Iniciativa de Desarrollo Global. Si bien es cierto que aún hay un largo trecho por recorrer para evaluar los resultados de esta iniciativa, la importancia del discurso no se puede soslayar.

Básicamente, la importancia de esta narrativa reside en su influencia en la constitución de una imagen del Estado chino diferenciada de los donantes tradicionales. De esta manera, la generación y reforzamiento de una narrativa que subraya las contribuciones de China a la humanidad y la idea de construir un destino compartido con todos los pueblos de la tierra lleva a consolidar la proyección de una imagen distinta de China que a su vez se consolida como un actor importante del escenario internacional.

La imagen de China como un país que despliega un modelo de desarrollo diferente al modelo tradicional no solamente refuerza la idea de que las interacciones de China con los demás actores del sistema internacional son cualitativamente diferentes a las que las potencias occidentales llevan a cabo debido a su pasado histórico. En este pasado, se resalta, China también sufrió las consecuencias de la injerencia de las potencias extranjeras en su propio territorio. Por lo tanto, a partir de su propia experiencia histórica, China está en condiciones de asumir una postura distinta como cooperante internacional.

Al mismo tiempo, estas narrativas crean un imaginario colectivo al interior de la propia China que sirve como elemento de legitimidad del Partido Comunista ante sus propios ciudadanos. Este imaginario muestra al Estado chino como un actor responsable, comprometido y generoso con los países y comunidades más débiles del mundo. En este sentido, estas narrativas no están pensadas exclusivamente para consumo exterior sino fundamentalmente para reforzar sentimientos al interior de China como el orgullo nacional, los valores de la civilización china y la presencia de un liderazgo coherente y con una visión de largo alcance que busca no sólo el bienestar del pueblo chino sino de la humanidad en su conjunto.

Hasta ahora, el gobierno chino ha asumido con la Iniciativa de Desarrollo Global una doble postura. Por una parte, pretende que esta iniciativa sea un medio que ayude a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible debido a que es un compromiso asumido por China y es reflejo del consenso internacional sobre cuáles son las metas que de manera conjunta se deben alcanzar. Por otra parte, la iniciativa también es una forma de que China coloque en la agenda internacional algunas de sus prioridades que se reflejan en la manera en que particularmente se concibe el desarrollo, a través de sus propios objetivos. Hasta ahora, este juego en dos pistas es un fenómeno mutuamente solapado. China solapa el régimen actual de la cooperación internacional para el desarrollo, en el sentido de que sobrepone sus propias metas sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Este es el mismo proceder de las Naciones Unidas sobre los propios objetivos chinos de desarrollo. En el fondo, hasta ahora, se trata de dos órdenes mutuamente solapados. La pregunta clave aún por resolver es si estos órdenes solapados continuarán permanentemente como una forma de aceptación mutua o se trata simplemente de un momento transitorio que, tarde o temprano, dará paso a la imposición de un orden sobre otro.

## REFERENCIAS

- Baumann, Max-Otto; Haug, Sebastian and Weinlich, Silke (2022). *China's Expanding Engagement with the United Nations Development Pillar. The Selective Long-term Approach of a Programme Country Superpower*. Bonn: German Institute of Development and Sustainability (IDOS)/Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Center for International Knowledge on Development [CIKD] (2022). *Global Development Initiative: Philosophy, Principle, Path, and Progress*. <https://interpret.csis.org/translations/global-development-initiative-philosophy-principle-path-and-progress/>
- Chen, Stella (2021). Community of Common Destiny for Mankind. *China Media Project*. [https://chinamediaproject.org/the\\_ccp\\_dictionary/community-of-common-destiny-for-mankind/](https://chinamediaproject.org/the_ccp_dictionary/community-of-common-destiny-for-mankind/)
- De Haan, Arjan (2011). Will China change international development as we know it? *Journal of International Development*, 23 (7), 881-908. DOI: <https://doi.org/10.1002/jid.1732>
- Defraigne, Jean-Christophe (2012). China Shakes the World: Challenges Arising from Shifts in the Global Balance of Power. En Jan Wouters, Tanguy de Wilde y Pierre Defraigne (editores), *China, the European Union and Global Governance*. (pp. 13-49). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Domínguez, Rafael (2021). Dialéctica del origen, despliegue y climaterio del régimen internacional de la ayuda. *Revista de Economía Crítica*, 1(25), 76–104. <https://www.revistaeconomiacritica.org/index.php/rec/article/view/181>
- Fravel, M. Taylor (January 17, 2012). Revising Deng's Foreign Policy. *International Security, China and East Asia*. <https://www.taylorfravel.com/2012/01/revising-dengs-foreign-policy/>
- Garrick, John y Bennett, Yan Chang (2018). "Xi Jinping Thought". Realisation of the Chinese Dream of National Rejuvenation? *China Perspectives*, 18 (1-2), 99-105.
- Goldstein, Avery (2020). China's Grand Strategy under Xi Jinping: Reassurance, Reform, and Resistance. *International Security*, 45(1), 164-201. DOI: [https://doi.org/10.1162/isec\\_a\\_00383](https://doi.org/10.1162/isec_a_00383)
- Gu, Jing, Li, Xiaoyun, Bloom, Gerald y Zhang, Xiulan (2014). Introduction: China and International Development: Challenges and Opportunities. *IDS Bulletin*, 45 (4), 1-5. DOI: <https://doi.org/10.1111/1759-5436.12088>
- Guterres, António (2022). *Global Development Initiative's Work Addresses Common Challenges, Helps Achieve Sustainable Development Goals, Secretary-General Tells Ministerial Meeting*. SG/SM/21470. 20 September. <https://press.un.org/en/2022/sgsm21470.doc.htm>

- Hu, Weixing (2019). Xi Jinping's 'Major Country Diplomacy': The Role of Leadership in Foreign Policy Transformation. *Journal of Contemporary China*, 28 (115), 1-14, DOI: <https://doi.org/10.1080/14799855.2017.1286163>
- Janus, Heiner, Klingebiel, Stephan y Paulo, Sebastian (2015). Beyond Aid: A Conceptual Perspective on the Transformation of Development Cooperation. *Journal for International Development*, 27 (2), 155-169. DOI: <https://doi.org/10.1002/jid.3045>
- Kochhar, Geeta (2018). China's Foreign Policy: An Overall Understanding of Debates and Policy Orientation. En Geeta Kochhar (editora), *China's Foreign Relations and Security Dimensions* (pp. 1-17). Abingdon, Oxon, Routledge.
- Lampton, David M. (2001). China's Foreign and National Security Policy-Making Process: Is It Changing and Does It Matter? En David M. Lampton (editor), *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978-2000* (pp. 1-38). Stanford: Stanford University Press.
- Lanteigne, De Marc (2020). *Chinese Foreign Policy: An Introduction*. Abingdon: Routledge.
- Lemus-Delgado, Daniel (2018). La Ayuda Oficial al Desarrollo (Ayuda Oficial al Desarrollo) como una práctica hegemónica (1945-2000). *Revista cooperación internacional para el desarrollo OB d'Afers Internacionals*, 120, 29-50. DOI: [doi.org/10.24241/rcai.2018.120.3.29](https://doi.org/10.24241/rcai.2018.120.3.29)
- Lemus-Delgado, Daniel (2022). Covid-19, the Chinese communist party, and the search for legitimacy in the international arena. *Chinese Journal of Communication*, 15(2), 271-283. DOI: <https://doi.org/10.1080/17544750.2022.2052131>
- Li, Cheng (2008). China's Fifth Generation: Is Diversity a Source of Strength or Weakness? *Asia Policy*, 6, 53-94.
- Liang, Wei (2010). Changing Climate? China's New Interest in Global Climate Change Negotiations. En Kassiola, Joel Jail y Guo, Sujian (editores). *China's Environmental Crisis*, (pp. 61-84). New York: Palgrave Macmillan.
- Mahoney, Josef Gregory (2022). *Key Concept. An alternative development initiative. Beijing Review*. N° 39. September 29. [https://www.bjreview.com/Opinion/Governance/202209/t20220923\\_800307572.html](https://www.bjreview.com/Opinion/Governance/202209/t20220923_800307572.html)
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China [MFPRCh] (2021a). *China's VNR Report on Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*. [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/280812021\\_VNR\\_Report\\_China\\_English.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/280812021_VNR_Report_China_English.pdf)
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China [MFPRCh] (2021b). *Wang Yi Talks about the Importance of the Global Development Initiative*. [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/topics\\_665678/DGI/xw/202109/t20210926\\_9580014.html](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/DGI/xw/202109/t20210926_9580014.html)
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China [MFPRCh] (2022). *Jointly Advancing the Global Development Initiative and Writing a New Chapter for Common Development Keynote Address by State Councilor and Foreign Minister Wang Yi at the*



- Ministerial Meeting of the Group of Friends of The Global Development Initiative*. [https://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx\\_662805/202209/t20220922\\_10769721.html](https://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx_662805/202209/t20220922_10769721.html)
- Mohammed, Amina (2022). 'We Are Neither Hopeless nor Helpless' after Blow Dealt by COVID-19, Deputy Secretary-General Says, Calling for Political Will to Meet Global Goals. DSG/SM/1680. 20 January. <https://press.un.org/en/2022/dsgsm1680.doc.htm>
- Mastanduno, Michael (2019). Partner Politics: Russia, China, and the Challenge of Extending US Hegemony after the Cold War. *Security Studies*, 28 (3), 479-504. DOI: <https://doi.org/10.1080/09636412.2019.1604984>
- Nien-Chung Chang Liao (2016). The sources of China's assertiveness: the system, domestic politics or leadership preferences? *International Affairs*, 92(4), 817-833. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12655>
- Poh, Angela y Li, Mingjiang (2017). A China in Transition: The Rhetoric and Substance of Chinese Foreign Policy under Xi Jinping. *Asian Security*, 13(2), 84-97, DOI: <https://doi.org/10.1080/14799855.2017.1286163>
- Semenov, Alexander y Tsvyk, Anatoly (2021). The Approach to the Chinese Diplomatic Discourse. *Fudan Journal of Humanities and Social Science*. 14, 565-586. DOI: <https://doi.org/10.1007/s40647-021-00321-x>
- Stevens, Friso M. S. (2021). China's long march to national rejuvenation: toward a Neo-Imperial order in East Asia? *Asian Security*, 17(1), 46-63. DOI: <https://doi.org/10.1080/14799855.2020.1739651>
- Sutter, Robert (2021). Xi Jinping's Vision of Chinese Foreign Policy. En David B.H. Deenon (editor). *China's Grand Strategy: A Road Map to Global Power* (pp. 68-90). New York: New York University Press.
- The State Council Information Office of the People's Republic of China (2021). *China's International Development Cooperation in the New Era*. <http://english.mee.gov.cn/Resources/publications/Whitepaper/202101/P020210122374486901993.pdf>
- Thi Ha, Hoang (2023). "Why Is China's Global Development Initiative Well Received in Southeast Asia?". *ISEAS Perspective*. Singapore: Yusof Ishak Institute (ISEAS)
- Wang, Hung-Jen (2013). *The Rise of China and Chinese International Relations Scholarship*. Lanham: Lexington Books.
- Xi, Jinping (28 de junio de 2014). Carry forward the Five Principles of Peaceful Coexistence to build a better world through win-win cooperation. *China Org*. [http://www.china.org.cn/world/2014-07/07/content\\_32876905.htm](http://www.china.org.cn/world/2014-07/07/content_32876905.htm)
- Xi, Jinping (14 de mayo de 2017). Work together to build the silk road economic belt and the 21st century maritime silk road. *China's Diplomacy in the New Era*. [http://en.chinadiplomacy.org.cn/2021-01/27/content\\_77158913.shtml](http://en.chinadiplomacy.org.cn/2021-01/27/content_77158913.shtml)
- Xi, Jinping (3 de noviembre de 2017). Texto íntegro del informe presentado por Xi Jinping ante XIX Congreso Nacional del Partido Comunista Chino h. *Embajada de la Repú-*



- blica Popular China en Argentina*. [http://ar.china-embassy.gov.cn/esp/jrzg/201711/t20171103\\_4721909.htm](http://ar.china-embassy.gov.cn/esp/jrzg/201711/t20171103_4721909.htm)
- Xi, Jinping (18 de octubre de 2022). President Xi Jinping's report to China's 2022 party congress. *Nikkei Asia*. <https://asia.nikkei.com/Politics/China-s-party-congress/Transcript-President-Xi-Jinping-s-report-to-China-s-2022-party-congress>
- Xi, Jinping (2019). *On Building a Human Community with a Shared Future*. Beijing: Central Compilation & Translation Press.
- Yang, Yi Edward (2021). China's Strategic Narratives in Global Governance Reform under
- Xi Jinping. *Journal of Contemporary China*, 30(128), 299-313. DOI: 10.1080/10670564.2020.1790904
- Yuan, Jingdong; Su, Fei and Ouyang, Xuwan (2022). *China's Evolving Approach to Foreign Aid*. SIPRI Policy Paper 62. Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute.
- Zhang, Baijia (2013). The Evolution of China's Diplomacy and Foreign Relations in the Era of Reform, 1976-2005. En Yufan Hao, C.X. George Wei y Lowell Dittmer (editores), *Challenges to Chinese Foreign Policy, Diplomacy, Globalization, and the Next World Power* (pp. 15-33). Lexington, The University Press of Kentucky.
- Zhang, Denghua (2018). The Concept of 'Community of Common Destiny' in China's Diplomacy: Meaning, Motives and Implications. *Asia & the Pacific Policy Studies*, 5(2), 196–207. DOI: 10.1002/app5.231.
- Zhang, Qingmin (2014). Towards an Integrated Theory of Chinese Foreign Policy: Bringing Leadership Personality Back In. *Journal of Contemporary China*, 23(89), 902-922. DOI: 10.1080/10670564.2014.882566
- Zhao, Suisheng (2023). *The Dragon: Transformational Leaders and Dynamics of Chinese Foreign Policy*. Stanford: Stanford University Press.



## VII

### NUEVOS ACTORES DENTRO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR: EL PAPEL DE ARABIA SAUDÍ Y QATAR COMO DONANTES REGIONALES

*Victor Moreno Aguilar*<sup>1</sup>  
*Ángela Suárez Collado*<sup>2</sup>

#### INTRODUCCIÓN

La cooperación internacional adoptó a partir del final de la Segunda Guerra Mundial un modelo basado en el desarrollo puramente económico, siguiendo las premisas e intereses particulares de los países occidentales, y dejando relegados a una posición secundaria los intereses de los países receptores. Estas dinámicas propiciaron el establecimiento de unas relaciones de dependencia Norte-Sur, que algunos países del Sur Global, como China, India o Brasil, intentan revertir con el establecimiento de unos nuevos mecanismos de cooperación. En los últimos años, esta tendencia ha sido seguida por otros países que comienzan a ser considerados como actores importantes dentro del Sur Global. Entre ellos cabe destacar el caso de los países del Golfo Pérsico, que a partir de la década de 1970 se convierten en importantes donantes a nivel internacional. Esta mayor presencia ha coincidido en los últimos años con la emergencia de un nuevo escenario en el que la cooperación Sur-Sur ha pasado a ser un elemento central de la política exterior de estos países, que a su vez son parte activa en la reconfiguración de las relaciones dentro del sistema internacional, y particularmente dentro del mundo arabo-islámico.

---

<sup>1</sup> Investigador predoctoral. Programa de Doctorado en Estado de Derecho y Gobernanza Global. Universidad de Salamanca, España. Miembro de la Junta Directiva del Foro de Investigadores sobre el Mundo Árabe y Musulmán. Miembro del Colegio de Politólogos y Sociólogos de Castilla y León. Miembro del Comité Académico del Máster Interuniversitario en Cooperación Internacional para el Desarrollo. Responsable de redes y asistente de alumnos en "Global and International Studies Masters Program" y Profesor en el área de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca. Universidad de Salamanca. E-mail: victormore@usal.es

<sup>2</sup> Profesora contratada doctora. Universidad de Salamanca. Directora académica de "Global and International Studies Masters Program", Universidad de Salamanca. Miembro del Foro de Investigadores sobre el Mundo Árabe y Musulmán. Miembro de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración E-mail: ascollado@usal.es

Así, este capítulo tiene por objetivo analizar las transformaciones que se están experimentando actualmente en la cooperación internacional desde el Sur y para el Sur, prestando atención al rol desempeñado por los países del Golfo Pérsico, en particular Arabia Saudí y Qatar, como actores y agentes de la cooperación internacional en el espacio regional del Norte de África y Oriente Medio. En este marco, la investigación presentada en este capítulo parte de la consideración de la cooperación Sur-Sur como elemento de cambio y también como instrumento de la política exterior de los dos países objeto de estudio. Por consiguiente, se presta atención tanto a las dinámicas y naturaleza de la cooperación desplegada desde los países del Golfo como a las características, flujos y extensión de ésta y su ajuste a los preceptos y rasgos de la cooperación Sur-Sur. Para ello se lleva a cabo una revisión de literatura enfocada en la cooperación Sur-Sur y su potencial como elemento de cambio de las relaciones entre países y como mecanismo capaz de revertir la desigualdad existente en el sistema internacional.

La metodología de este estudio se basa en el análisis de fuentes primarias y secundarias que proporcionen datos económicos referidos a los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo entre los años 2010 y 2020, así como literatura centrada en el análisis de las transformaciones políticas internacionales de la región del Medio Oriente y el Norte de África, en especial los cambios producidos durante y después de las Primaveras Árabes y el papel que tuvieron Arabia Saudí y Qatar, así como su Ayuda Oficial al Desarrollo, en el apoyo o la contención respecto a esos cambios.

Este capítulo se divide en seis secciones. En primer lugar, se analiza el estado de la cuestión respecto al sistema internacional y su disposición, enfatizando el papel de los países del Sur Global en los intentos de transformación del sistema internacional. En la segunda sección se discute la naturaleza de la cooperación Sur-Sur y el papel que esta puede tener en la transformación del sistema internacional. En el tercer apartado, se analizan las características de la Ayuda Oficial al Desarrollo de los estados del Golfo Pérsico y su conveniencia con los preceptos de la cooperación Sur-Sur. Después, en las dos siguientes secciones se examinan los casos de la Ayuda Oficial al Desarrollo de Qatar y de Arabia Saudí, abordando primero sus características y después sus intervenciones en Ayuda Oficial al Desarrollo a través de datos de distintas instituciones, tanto multilaterales como bilaterales. Por último, se elaboran unas conclusiones en base a todo lo investigado anteriormente.

## 1. DESIGUALDAD Y JERARQUÍA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL Y EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO: EL ORIGEN DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR

Las relaciones Norte-Sur han estado caracterizadas por la existencia de confluente dinámicas de dominación, que han abarcado desde el ámbito institucional al epistemológico-

co, y desde del político al económico. Así pues, una de las bases de la desigualdad contemporánea entre el Norte y el Sur se encuentra en el proceso de creación de la Organización de Naciones Unidas en 1945, pues de los primeros 51 países firmantes del documento que dio nacimiento a la organización, la mayoría pertenecían al Norte Global y, de los pertenecientes al Sur, muchos de ellos eran meros satélites de los países occidentales coloniales vencedores de la Segunda Guerra Mundial descolonización. Sin embargo, esta situación no cambió con los procesos de descolonización que se dieron entre 1950 y 1962 cuando comenzaron a integrarse los nuevos estados independientes en la organización, hasta alcanzar los 110 países miembros al final de período señalado. En cualquier caso, su integración no supuso una eliminación de las relaciones jerárquicas entre el Norte y el Sur, al seguir manteniéndose relaciones dependencia con las antiguas metrópolis, especialmente en el ámbito económico (El Kanfoudi, 2023). La persistencia de este dominio fue interpretada como una forma de neocolonialismo, mediante el cual las antiguas potencias coloniales podían seguir manteniendo sus privilegios imperiales: “la esencia del neocolonialismo es que el estado que le está sujeto es, en teoría, independiente y tiene todas las galas externas de la soberanía nacional, pero en realidad, su sistema económico y, con ello, su política son dirigidos desde fuera” (Nkrumah, 1966: 3).

Para mantener esta relación desigual entre el Norte y el Sur fue central la imposición de los modelos económicos y políticos del Norte sobre el Sur: por un lado, la universalización de la idea de desarrollo como algo temporalmente lineal y totalmente economicista por parte de las potencias occidentales, es decir, el establecimiento de una equivalencia entre el crecimiento económico de los Estados y su nivel de desarrollo (Ekedegwa Odeh, 2010; Eslava, 2019; Litonjua, 2012); por otro lado, el Estado-nación como única unidad válida para representar la soberanía de los pueblos y, por tanto, como único ente capaz de conseguir un desarrollo efectivo (Eslava, 2019). En definitiva, el Estado moderno occidental, industrializado y con altos niveles económicos, fue el modelo que el Norte exportó al resto del mundo, sin tener en cuenta que las necesidades y las formas de vida no eran iguales en todo el planeta. Así pues, ante las desigualdades que se hacían evidentes a nivel internacional, en vez de buscar soluciones conjuntas y reales para las situaciones de los países del Sur, el Norte optó por una postura condescendiente en la cual las antiguas potencias coloniales tenían la misión de “desarrollar” mediante ayuda oficial y bajo sus estándares a las antiguas colonias (Eslava, 2019).

Esta idea del desarrollo económico como el único válido y real dejaba de lado la multidimensionalidad del término y favorecía la clasificación de los países del mundo entre desarrollados o subdesarrollados, lo que reflejaba claramente la persistencia de una dominación colonialista (Ekedegwa Odeh, 2010), y que ha contribuido a perpetuar el estereotipo de que los países del Sur están compuestos por sociedades tradicionales sin capacidad de llegar al desarrollo, y que por tanto deben de ser ayudadas (Litonjua, 2012). El estándar occidental de desarrollo se apoya al mismo tiempo en una pretensión de ex-

portar el modelo político de democracia liberal predominante en los Estados Unidos y Europa hacia el resto del mundo, de modo que el “desarrollo y fortalecimiento de instituciones democráticas” (Litonjua, 2012) se presenta como una relación indisoluble.

Esta pretensión de exportar un único modelo de desarrollo, tanto económico como político, al resto del mundo, ha afectado de manera directa a la cooperación internacional para el desarrollo, cuyo objetivo fundacional fue el de mejorar las condiciones de vida en los países en desarrollo (Ontiveros, 2020). Sin embargo, a pesar de ciertos progresos en parámetros sociales, en las últimas décadas ha surgido una crisis de legitimación de la cooperación internacional dada su escasa efectividad a la hora de solucionar los problemas reales de las poblaciones del Sur Global y, en general, también a la hora de dar respuesta a los problemas que nos afectan de forma global (Espinosa, 2023). En primer lugar, una de las importantes críticas realizadas se basa en la propia falta de eficacia de la ayuda, que es atribuida en su mayor parte a la “incongruencia existente entre la Ayuda Oficial al Desarrollo y las políticas seguidas por los países donantes” (Polvorinos González, 2016: 56). Esto se ve reflejado en la discrecionalidad de la ayuda ofrecida por los países del Norte y la condicionalidad de ésta, y en definitiva a la imposición de los intereses geopolíticos y económicos por parte de los donantes (Domínguez Martín, 2018), mientras que se las posibles contradicciones que pueden existir entre la idea de crecimiento económico capitalista, la sostenibilidad del planeta, y la reducción de desigualdad (Ekedegwa Odeh, 2010; Polvorinos González, 2016).

Otro de los motivos importantes de la falta de eficacia de la ayuda es el continuo papel predominante que han ido ejerciendo los actores privados en la cooperación internacional. En concreto, “la subcontratación de los programas de ayuda a las Organizaciones No Gubernamentales (...) sirvieron primero para minar la idea del sector público como prestador de servicios exigibles en términos de derechos” (Domínguez Martín, 2017: 90). Además, esta estrategia de subcontratación hace que las Organizaciones No Gubernamentales, como antes dependientes de financiación pública o privada, estén totalmente condicionadas a los programas de las empresas privadas o los organismos públicos del Norte y, por tanto, subordinadas a los mismos para poder seguir existiendo (Nerín, 2011). Asimismo, la cooperación internacional para el desarrollo ha sido criticada por ser un elemento servil a los intereses del Norte, lo que no sólo está detrás de su falta de eficacia, sino también de los efectos negativos que ha tenido en territorios del Sur Global, como por ejemplo la generación de una inmensa deuda externa a los países receptores (Prashad, 2012), el tráfico de armas en zonas de conflicto gracias a la intervención de los países desarrollados, o el fortalecimiento de regímenes autoritarios (Ahmed, 2012; Llistar Bosch, 2009). En definitiva, la crítica principal a la cooperación internacional para el desarrollo es la de haber contribuido a la internacionalización de los intereses económicos y políticos del Norte y sus empresas mediante una supuesta ayuda que no ha funcionado, ya que la desigualdad sigue aumentando tanto a nivel local como internacional (Cors Oroval, 2008; Quint, 2021).

Estas dinámicas de dominación Norte-Sur han tenido también sus efectos a nivel epistemológico, frenando la emergencia de alternativas. En este sentido, desde el Norte Global se ha tendido a ver a los países del Sur como un “otro”, cuyos valores o premisas no debían ser valorados o, en todo caso, debían ser valorados según los estándares de los países desarrollados (Grosfoguel, 2006; McNally, 2022). Esta situación ha llevado a que los países del Norte hayan sido capaces de “universalizar ciertos valores abstractos de elaboración occidental” (Bello Reguera, 2006:160). La universalización de los valores occidentales ha supuesto la relegación de los valores de las sociedades del Sur Global, lo que en el ámbito del desarrollo supone que no se considere válida ninguna forma de desarrollo que no sea la adoptada por el Norte (McNally, 2022). Así, esta estrategia de dominio epistemológico permitió que el Norte Global se perpetuara como dominante en el ámbito internacional mediante la exclusión de los “otros”, es decir, del Sur y sus valores (Bello Reguera, 2006).

Como consecuencia de estas dinámicas, en los últimos años, tanto el sistema internacional como el sistema de cooperación internacional para el desarrollo han comenzado a experimentar un proceso de transformación por la influencia de varios elementos. Por un lado, se encuentra la disminución del flujo de ayuda por parte de los donantes tradicionales, lo que se ha catalogado como “fatiga de la ayuda” (Polvorinos González, 2016; Quint, 2021). Esta fatiga de la ayuda está relacionada con la escasa eficacia de esta hasta el momento, pero, mayoritariamente, con los problemas económicos de los países del Norte, lo que ha hecho saltar las alertas sobre el peligro real de que los países del Norte dejen de lado sus responsabilidades históricas y respecto al empobrecimiento de las poblaciones del Sur (Quint, 2021: 107). Por otro lado, el cambio de dinámica está relacionado también con la emergencia de nuevos actores que, desde el Sur Global, reclaman un sistema internacional más justo y un sistema de cooperación internacional para el desarrollo que se ajuste a los intereses de todos los estados (Fabelo Corzo, 2004; Prashad, 2012). Es decir ha surgido un nuevo discurso, en el que se reivindica dar la suficiente relevancia a otras aspiraciones que no procedan de occidente y no representen sus valores universalizados, ya que éstos no concuerdan con las realidades y necesidades de la mayoría de la población global (Sousa Santos, 2009). Así, se reivindican alternativas al modelo de producción capitalista (Santos Sousa, 2011), que realmente tengan en cuenta las necesidades reales de los distintos grupos de población afectados por el colonialismo, para favorecer una liberación epistemológica del Sur Global que facilite un cambio real en las dinámicas de las relaciones internacionales y de la cooperación internacional para el desarrollo (Surasky, 2013)

La Cooperación Sur-Sur (cooperación Sur-Sur), así como las asociaciones regionales o la cooperación triangular se han consolidado en los últimos años como un instrumento esencial para ese cambio internacional y para generar otras formas de cooperación que sean capaces de dar respuesta a los problemas reales del Sur (Quint, 2021). Ya Nkrumah



(1966) en los años sesenta intuía una reacción de los países del Sur frente a la dominación tan evidente y dañina que existía para sus intereses, así como la fatiga del neocolonialismo como sistema a perpetuar por parte de Occidente. De este modo, en la segunda mitad del S. XX comienzan a aparecer nuevas dinámicas dentro del sistema internacional, como diferentes experiencias de integración regional, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la Organización Afroasiática para la Cooperación Económica, el Banco Africano para el Desarrollo o la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, que tuvieron un papel determinante a la hora de fortalecer las economías nacionales de los países del Sur (Krapohl, 2020). A pesar de que su aparición no supuso un cambio de régimen, podemos verlas como antecedentes inmediatos a los cambios que se están promoviendo desde algunos países del Sur Global, con la Cooperación Sur-Sur como uno de sus instrumentos más relevantes, tal y como veremos a continuación.

## 2. LA COOPERACIÓN SUR-SUR COMO INSTRUMENTO DE CAMBIO

La Cooperación Sur-Sur se puede definir de diferentes maneras y encontramos definiciones desde las proveídas por las principales instituciones internacionales en materia de cooperación como desde los ámbitos académico y político del Sur Global. La creciente importancia de esta modalidad se vincula al éxito de algunos países del Sur en materia de desarrollo gracias a la ayuda recibida por el Norte (Ayllón, 2009), pero más allá del éxito relativo de unos pocos países, el surgimiento de la cooperación Sur-Sur se entiende gracias a la toma de conciencia por parte del Sur como conjunto de países que sufren las injusticias internacionales (Ayllón, 2009; Lechini, 2012).

Así, de manera oficial, Naciones Unidas define la Cooperación Sur-Sur como “un marco amplio de colaboración entre los países del Sur en los ámbitos político, económico, social, cultural, medioambiental y técnico” (UNOSSC, 2021). Dentro de este marco, destacan los principios de solidaridad entre pueblos, la no interferencia en asuntos internos de los Estados receptores y la horizontalidad en las relaciones (UNOSSC, 2021). Desde las instituciones internacionales remarcan la ventaja comparativa que tiene la Cooperación Sur-Sur para hacer frente a los problemas de desarrollo entre países con situaciones similares, ya que esto facilita la horizontalidad de las relaciones y la búsqueda del beneficio mutuo (Asamblea General de Naciones Unidas, 2018). El hecho de que países con circunstancias similares cooperen es una ventaja para un mejor entendimiento, sin embargo, a pesar de reconocer esta ventaja, las propias Naciones Unidas tratan a la Cooperación Sur-Sur como un mero complemento de la cooperación internacional para el desarrollo tradicional (Asamblea General de Naciones Unidas, 2018), obviando el potencial que tiene como instrumento de cambio del sistema y relegando a un papel secundario las propuestas de cooperación Sur-Sur en beneficio de las del Norte.

Desde el ámbito académico existen muchas aproximaciones a la cooperación Sur-Sur y la mayoría tienen que ver con su carácter reivindicativo y potencial de unión del Sur. Este enfoque particular hace que se pueda considerar esta modalidad de cooperación como una forma de una acción colectiva a través de la que se busca construir una arquitectura institucional internacional conforme a las preferencias de los países del sur y con el objetivo de cambiar el orden económico internacional. Es decir, se trata de un proyecto político del sur global, un “intento de construir coaliciones para cambiar el orden económico mundial” (Domínguez-Martín, 2016: 67). Es prioritario aquí el carácter político de la cooperación Sur-Sur para entender las pretensiones de los actores del Sur Global, en especial de los países “emergentes” que desde una visión instrumental consideran la cooperación Sur-Sur como elemento esencial de su política exterior (Ayllón, 2011). Las acciones procedentes de estos actores en cooperación internacional distan de las directrices que emanan del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, en gran parte debido a que no están de acuerdo con los estándares occidentales y prefieren discutir los criterios de su cooperación en foros más igualitarios como el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas y sus comisiones regionales donde la mayor representatividad evita la imposición de condiciones que no benefician a la mayoría de los participantes (Arboleda *et al.*, n.d.)

Así pues, la Cooperación Sur-Sur presentaría una serie de principios rectores, reconocidos y clasificables, que se pueden enumerar de la siguiente manera:

- El respeto a la soberanía nacional, la no injerencia en asuntos internos de los donantes y la no condicionalidad de la ayuda (Bry, 2016). Así pues, en contraposición con la cooperación internacional para el desarrollo tradicional, la cooperación Sur-Sur busca que la ayuda no suponga condiciones para la política interna o la economía de los países receptores (Dimier, 2006).
- La horizontalidad de las relaciones entre actores como forma de conseguir el respeto mutuo entre países, participando conjuntamente en los proyectos y sin relaciones jerárquicas. (Bry, 2016). El principio de horizontalidad es la guía para la cooperación técnica y científico-técnica entre países de similares niveles de desarrollo (Lechini, 2012).
- La búsqueda del beneficio mutuo, sin que ello suponga la existencia también de una búsqueda del beneficio propio a la hora de cooperar. En cualquier caso, el principio rector aquí sería la promoción del beneficio de todos, muchas veces con vínculos comerciales preferentes (Quadri, 2013).
- La pertinencia y complementariedad de las acciones de los donantes en los países receptores, así como en las relaciones comerciales, y la búsqueda de eficacia real de la ayuda. Es decir, los países receptores deben ser capaces de apropiarse de los proyectos de tal manera que no dependan del país donante (Bry, 2016; Stuenkel, 2013).

Además de estos principios rectores de la cooperación Sur-Sur, hay que mencionar una serie de prácticas que han hecho de esta nueva forma de cooperación un modelo diferente al tradicionalmente implementado por el Norte. Una de ellas es la cooperación financiera, entendida como transferencia de fondos que puede ser de carácter reembolsable o no (Domínguez-Martín, 2016). La cooperación en materia económica, y en concreto la financiera, han sido claves en los proyectos del Sur, ya que, al contrario que este tipo de cooperación entregada por los países del Norte se ha beneficiado a los donantes mediante diferentes medidas, como por ejemplo los bajos tipos de interés. Para entender esto, hay que distinguir entre los fondos no reembolsables y los reembolsables. Los primeros hacen referencia a apoyos presupuestarios y sectoriales o contribuciones a organismos multilaterales, así como a mecanismos de condonación de deuda (Alonso y Glenie, 2015). Los segundos son los créditos concesionales, créditos a la exportación, líneas de financiación, fondos destinados a organismos multilaterales financieros o garantías de crédito y emisión de deuda, así como los créditos a la exportación, los cuales constituyen un completo apoyo al desarrollo económico de los países socios. Este apoyo es común que sea vinculante, es decir, que el país que concede el crédito se beneficie del comercio de las exportaciones, lo cual no interfiere en su objetivo de incentivar el desarrollo económico del país beneficiario (Domínguez-Martín, 2016), sino que este comercio Sur-Sur, incentivado por el soporte financiero de los donantes, es beneficioso para los países en desarrollo de diversas maneras. En este sentido, supone un aumento en la demanda de sus exportaciones y, por consiguiente, una mayor probabilidad de estabilidad macroeconómica y una posición en el comercio internacional mejorada (Bernhardt, 2016).

Otra de las particularidades de la cooperación Sur-Sur es que puede ser bilateral, multilateral o de carácter regional (Ojeda Medina, 2016). En el primer caso, se trata de una modalidad primordialmente estatal, pues son los gobiernos de los Estados los que planifican y ejecutan las acciones acordadas con base en sus intereses mutuos (Ojeda Medina, 2016). En cuanto a la cooperación Sur-Sur multilateral se suele dar mediante organismos multilaterales del Sur, tales como el Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional o el Banco Islámico para el Desarrollo. Por último, la Cooperación Sur-Sur de carácter regional está relacionada con los procesos de integración regional que se han llevado a cabo en el Sur (Krapohl, 2020; Ojeda Medina, 2016), mediante los cuales se ha buscado la creación de un espacio común en que se puedan formar áreas de comercio y cooperación a nivel regional capaces de ser competitivas a nivel mundial (Bernal y Masera, 2008; Krapohl, 2020).

Estos principios rectores, prácticas y particularidades de la Cooperación Sur-Sur han hecho que pueda considerarse una alternativa para el cambio del sistema internacional. En este sentido, la Cooperación Sur-Sur puede ser vista como un agente político transformador del sistema internacional gracias a la importancia de alguno de sus actores, entre los que destaca China como líder del proceso de cambio. Así pues, en la actualidad

la Cooperación Sur-Sur se encuentra en un proceso de consolidación como alternativa viable a la cooperación tradicional de los países del Norte, quienes la habían relegado durante mucho tiempo a ser un mero complemento de la cooperación internacional para el desarrollo tradicional, de tal manera que lo que se supone que era un instrumento para el cambio quedaba enmarcado dentro del orden preexistente de dominación (Cox, 2016). Dentro de este contexto, China se ha caracterizado por mantener una posición proclive al establecimiento de un nuevo orden a pesar de los cambios en el sistema internacional de la ayuda (Gray y Gills, 2016). Ello, unido al progresivo ascenso de China en materia de desarrollo, hizo que la Cooperación Sur-Sur encontrase, a finales del S. XX, una posibilidad de un nuevo comienzo atendiendo a sus principios y objetivos originales, contenidos en su mayoría en la Conferencia de Bandung de 1955 (Martín de la Escalera, 1955). Esto coincide con el giro dado por los Estados Unidos. Tras los atentados del 11-S en su política exterior, al volver a la senda militarista y de guerras preventivas en pro de controlar recursos necesarios para su supervivencia como superpotencia, objetivo que no había logrado mediante el monopolio de la Ayuda Oficial al Desarrollo. Por ello, hay autores que consideran que la hegemonía de los Estados Unidos está en su ocaso y que “los intentos del Comité de Ayuda al Desarrollo de sobrevivir a base de estrategias transformistas” (Domínguez Martín, 2018: 91) han supuesto un intento fallido de mantener su posición hegemónica.

Siguiendo esta argumentación, puede verse el sistema internacional como un sistema en transformación, en el que la que la potencia hegemónica está dejando de serlo, y en el que otros actores, como China se encuentran fortaleciendo su posición, gracias en gran parte al despliegue de un nuevo modelo de relaciones exteriores y de desarrollo, basados en su banca multilateral y la financiación de “The Belt and Road Initiative” (Müller-Markus, 2016)<sup>3</sup>. Por tanto, desde esta perspectiva, cabe considerar que nos encontramos ante un cambio de régimen internacional que no sólo afectará a las reglas e instituciones internacionales, sino a los principios, normas, e ideologías y teorías sobre el desarrollo (Parrondo, 2020). No obstante, a pesar de que China se postula como evidente líder del proceso de cambio, en el periodo transitorio en el que estamos hay también otros nuevos actores del Sur Global que han emergido con fuerza en el sistema internacional, evidenciando así que es posible una nueva arquitectura institucional basada en la heterogeneidad de actores y de enfoques distintos a los occidentales (Ayllón, 2015). En este sentido, ante la posibilidad de que el liderazgo único de China quiebre las opciones de un régimen internacional

---

<sup>3</sup> Se trata de un proyecto lanzado por el gobierno chino que se presenta como alternativa al modelo de orden internacional existente dominado por las potencias europeas. Parte de la idea de que los Estados Unidos no es ya la potencia hegemónica y se está dando un cambio en el sistema internacional que China quiere aprovechar para consolidarse como líder, siempre bajo las premisas de la igualdad entre naciones, la no intervención y el beneficio mutuo.

realmente multilateral en el que todos los actores tengan relevancia y vean satisfechos sus intereses y lo único que suceda es un cambio de potencia hegemónica (Domínguez Martín, 2018), otros actores emergentes han comenzado a buscar consolidar su propio protagonismo internacional y en la cooperación internacional para el desarrollo.

### 3. LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE LOS PAÍSES DEL GOLFO PÉRSICO

A lo largo de las dos últimas décadas, los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo (Consejo de Cooperación del Golfo) se han consolidado como potencias regionales dentro del Golfo Pérsico y utilizan, tanto política exterior, como su Ayuda Oficial al Desarrollo y su papel creciente en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo para consolidarse como actores relevantes a nivel internacional (Tok Evren, 2015). En esta sección se va a analizar las características de la cooperación internacional para el desarrollo de los países del Consejo de Cooperación del Golfo y su encaje con los valores y las prácticas de la cooperación Sur-Sur, así como aquellos aspectos que más la diferencian respecto a la desarrollada por los donantes tradicionales. Para ello se va a prestar atención a seis cuestiones principales: la modalidad de la ayuda, su relación con los precios del petróleo, su distribución geográfica y sectorial, sus formas de cooperación financiera y los mecanismos de transparencia respecto a las inversiones realizadas.

Así, en primer lugar, lo que hay que destacar es que la Ayuda Oficial al Desarrollo y la cooperación internacional para el desarrollo de estos actores difiere claramente de las prácticas y principios de los donantes tradicionales del Comité de Ayuda al Desarrollo (Shushan & Marcoux, 2011; Tok Evren, 2015; Young, 2015). La primera gran diferencia es que los países del Consejo de Cooperación del Golfo tienen una clara preferencia por la cooperación bilateral (Villanger, 2007) a través de agencias gubernamentales y de los propios fondos soberanos de los países (Shushan & Marcoux, 2011). Bien es cierto que también operan a través de algunas instituciones multilaterales de Ayuda Oficial al Desarrollo propias, hasta el punto de que en las dos últimas décadas han desviado gran parte de los fondos destinados a los canales bilaterales a los multilaterales (Held & Ulrichsen, 2011). Algunas de estas instituciones multilaterales son: el Islamic Development Bank (IDB), el OPEC Fund for International Development (OFID) o el Arab Fund for Economic and Social Development (AFESD). Además, este incremento de fondos a instituciones multilaterales también se ve reflejado en la contribución de estos países a las distintas agencias para el desarrollo de Naciones Unidas (Tok Evren, 2015). Ahora bien, al igual que la ayuda bilateral es determinada por los gobiernos de estos países, sus contribuciones a los órganos multilaterales también tienen esta característica, ya que los donantes del Consejo de Cooperación del Golfo buscan establecer alianzas y afianzar sus propios intereses. En cualquier caso, la ayuda bilateral se presenta como un medio mucho

más facilitador para conseguir sus objetivos que las contribuciones a otros organismos (Cotterrell & Harmer, 2005).

En segundo lugar, es necesario subrayar también que, en cuanto a volumen, la Ayuda Oficial al Desarrollo árabe parece seguir un patrón, y es que cuando los precios del petróleo alcanzan sus máximos, los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo aumentan considerablemente y también se diversifican (Young, 2015). Sin embargo, aunque este patrón sí que parece cumplirse a lo largo de los últimos 50 años, ha habido momentos en los que la Ayuda Oficial al Desarrollo se ha mantenido o ha aumentado a pesar de la bajada de precios del petróleo, como ocurrió en 2015, cuando los países del Consejo de Cooperación del Golfo disminuyeron la ayuda a los países que habían sufrido cambios tras las primaveras árabes (Calleja et al., 2014). Por otra parte, mientras que la Cooperación Internacional para el Desarrollo del mundo occidental se vio fuertemente afectada por la crisis financiera de 2008, la cooperación de los países del Consejo de Cooperación del Golfo siguió aumentando (Tok Evren, 2015).

Otra de las características de la cooperación internacional para el desarrollo de estos países es la concentración geográfica de la misma, pues históricamente ésta se ha concentrado en otros países árabes o con mayoría de población musulmana. Para ello se han utilizado tanto los fondos soberanos de los propios países como otros canales no oficiales mediante los cuales se ha enviado ayuda a diferentes organizaciones islamistas por todo el mundo (Al-Rasheed, 2008; Tocci *et al.*, 2012). Dentro de esta peculiaridad geográfica, encontramos que los países que más ayuda han recibido tradicionalmente del Consejo de Cooperación del Golfo no son países de ingresos muy bajos, sino países de ingresos medio-bajos (Shushan & Marcoux, 2011), aunque esta tendencia también ha cambiado (Neumayer, 2003b). Así pues, en los últimos años el Consejo de Cooperación del Golfo ha comenzado a tener más presencia en países de África subsahariana y en países árabes pobres o afectados por conflictos como son los casos de Siria o Palestina (Tok Evren, 2015). En lo referente a la cooperación con los países del África subsahariana es importante destacar que en éstos la cooperación se centra en gran medida en proyectos de seguridad alimentaria y de mejora de infraestructura agrícola, lo cual se debe a una intención por fortalecer el comercio con los países productores de bienes agrícolas, y al mismo tiempo fortalecer la seguridad alimentaria de los propios países del Consejo de Cooperación del Golfo (Bailey & Willoughby, 2013).

Durante y después de las Primaveras Árabes, y debido a los cambios que se produjeron en algunos países de la región del Medio Oriente y el Norte de África, también ha sido notorio que la concentración geográfica de la Ayuda Oficial al Desarrollo del Consejo de Cooperación del Golfo estaba vinculada no sólo a motivos de solidaridad religiosa sino también intereses geopolíticos importantes (Isaac, 2014). Así, de manera general, se observa cómo a través de la Ayuda Oficial al Desarrollo, sobre todo financiera, los países del Consejo de Cooperación del Golfo han intervenido en la política de países de la región



para fortalecer la seguridad y sus intereses. Aunque la ayuda humanitaria ha sido importante en esta zona durante la época de conflictos, la ayuda financiera ha conseguido influir de manera determinante en la estabilidad de algunos gobiernos como el de Marruecos. De esta manera, el Consejo de Cooperación del Golfo ha buscado asegurar su propia estabilidad interna y la seguridad en la región, en tanto en cuanto ambas han sido sus dos claras prioridades políticas (Isaac, 2014; Nonneman, 2005). Asimismo, en estos flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo es donde se puede ver que la Cooperación Internacional para el Desarrollo de estos países no es homogénea, sobre todo en el caso de Qatar, que mientras que el resto de los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo buscaron la estabilidad, Qatar vio en las Primaveras Árabes una posibilidad de posicionarse como un actor internacional importante (Kamrava, 2017).

En cuarto lugar, es necesario destacar la concentración sectorial de la Cooperación Internacional para el Desarrollo de los países del Consejo de Cooperación del Golfo, siendo la asistencia humanitaria una prioridad para estos países, sobre todo en conflictos de larga duración (Cotterrell & Harmer, 2005). Además, hay un claro componente de solidaridad árabe, pero también un componente político destacable, pues los países receptores considerados importantes por los países del Consejo de Cooperación del Golfo tienden a recibir más ayuda (Almezaini, 2021). Ahora bien, la concentración geográfica de la ayuda humanitaria no es igual para todos los países del Consejo de Cooperación del Golfo, pues mientras que Arabia Saudí sí que tiene claramente una actuación centrada en países árabes, otros países como Qatar o Kuwait centran sus esfuerzos en África o Asia, además de la ayuda enviada a países desarrollados ante catástrofes (Almezaini, 2021). Otro ámbito sectorial en el que la Ayuda Oficial al Desarrollo de los países del Golfo difiere de la de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo, quienes a pesar de que han ido cambiando sus prioridades sectoriales con el tiempo, siguen dominando los proyectos vinculados a cuestiones como la educación o la seguridad alimentaria. Por el contrario, los países del Golfo han invertido principalmente en infraestructura y transporte de los países receptores (Arvai *et al.*, 2014). Destacan aquí proyectos de construcción que sirven como vehículos de inversión tanto para el sector privado como para los propios países socios (Young, 2015), así como inversiones en infraestructura de transporte y telecomunicaciones, las cuales han supuesto un gran porcentaje de ayuda de algunos fondos soberanos como el saudí (21%) o el emiratí (25%) (Momani & Ennis, 2012). También la cooperación en materia de infraestructura energética ha sido importante y, además, la tendencia hacia este tipo de proyectos no sólo se observa en la cooperación bilateral de los países, sino que los organismos multilaterales de ayuda también se centran en mejorar las infraestructuras de los países receptores (Momani & Ennis, 2012; Shushan & Marcoux, 2011).

En quinto lugar es necesario mencionar las formas de cooperación financiera aplicadas por los países del Golfo y cómo ésta se distingue de la de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo. Ya hemos visto que uno de los rasgos diferenciales entre los donan-



tes tradicionales y los países del sur era la condicionalidad de la ayuda y, en concreto, en materia de cooperación financiera, los intereses y las condiciones para los países receptores. Frente a ello, los países del Consejo de Cooperación del Golfo se han adherido a la tradición de la cooperación Sur-Sur, en la que la ayuda financiera de estos actores se centra en créditos concesionales a muy bajo interés o sin interés, inversiones en los países receptores y el alivio o condonación de la deuda de estos (Ahmed Mahmoud, 2020). Estas inversiones van destinadas a fortalecer las relaciones comerciales entre socios (Bahgat, 2008), que pueden ser países receptores u otros grandes donantes del Sur Global como China, que tiene una visión similar a los países del Consejo de Cooperación del Golfo en cuanto a la necesidad de aumentar las inversiones internacionales y fortalecer el comercio (United Nations Office for South-South Cooperation, 2020b). Además de los créditos en condiciones favorables, también hay concesiones en forma de subvenciones, asesoramiento técnico y financiación de proyectos al desarrollo. Igualmente, otra parte importante de esta cooperación financiera es la asignación de fondos a agencias de Naciones Unidas y a diversas Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (Rouis, 2010), así como la coordinación desde las agencias financieras árabes de diferentes políticas para financiar proyectos de desarrollo (Rouis, 2010).

Por último, otro aspecto distintivo de la cooperación de los países del Golfo es la escasa transparencia a la hora de publicar sus movimientos de manera pública (Abushamsieh *et al.*, 2014). Esto se da especialmente en la cooperación bilateral, ya que las instituciones de desarrollo multilaterales han sido más transparentes a la hora de publicar sus informes anuales. Este problema de opacidad hace que, por ejemplo, las transacciones privadas de ayuda no están recogidas en ningún lugar, lo cual es preocupante, ya que gran parte de estas transacciones provienen de las familias reales de los países y, por tanto, de los fondos soberanos (Young, 2015). Si bien es cierto que esto ha sido considerado un problema, parece que la tendencia se ha ido revertiendo y los fondos para el desarrollo de los países del Consejo de Cooperación del Golfo (en concreto de los dos casos de estudio) publican, como mínimo, un informe anual de la situación, así como diversos estudios (Qatar Fund for Development, 2023; Saudi Fund for Development, n.d.).<sup>4</sup>

En definitiva, se puede afirmar que la forma de cooperar que tienen los países objeto de estudio se diferencia en gran medida de la Cooperación Internacional para el Desarrollo que llevan a cabo los donantes tradicionales del Norte Global y se acerca más a la forma de cooperar de otras potencias del Sur como China o el grupo de los BRICS (Bräutigam, 2011). Es por ello por lo que los países del Consejo de Cooperación del Golfo se pueden situar como actores relevantes en la cooperación Sur-Sur. Sin embargo, además de las características de su Cooperación Internacional para el Desarrollo, existen otros

---

<sup>4</sup> Ver en: <https://qatarfund.org.qa/annual-reports/> y <https://www.sfd.gov.sa/index.php/en/annual-reports-view>

motivos importantes por los que se puede posicionar a estos actores dentro de las dinámicas del Sur Global.

Así, a pesar de que hasta la década de 1970 los países del Golfo apenas habían tenido relaciones con otros países del Sur, sí que tenían vínculos a través de la Ayuda Oficial al Desarrollo prestada y del patrocinio de diversas organizaciones islamistas (Coates Ulrichsen, 2012). Además, mientras que en el resto del Sur Global comenzaba una reacción contra el orden internacional del momento, en los países del Golfo se daban políticas conservadoras. Sin embargo, a pesar de estas diferencias, estos países se situaron junto a otros países del Sur y alinearon con sus pretensiones (Lin Noueihed, 2009). Por ejemplo, Arabia Saudí participó en la Conferencia de Bandung y en el Movimiento de Países No Alineados, mientras que durante la crisis de los precios del petróleo de 1973 los países del Golfo pertenecientes a la OPEP mantuvieron las mismas posiciones que el resto de los países de la organización (Prashad, 2012). Así, a partir de la década de 2000, comienza a presentarse a sí mismos como actores de cambio en el sistema internacional y como defensores de la cooperación Sur-Sur como mejor vehículo para conseguir el desarrollo en todo el mundo, y hacer frente a sus propios retos (Coates Ulrichsen, 2012; United Nations Office for South-South Cooperation, 2020a). En este sentido, los países del Consejo de Cooperación del Golfo dan especial importancia a la necesidad de crear planes nacionales de comercio y de cooperación Sur-Sur, así como a la participación en instituciones multilaterales que promuevan las relaciones entre países del Sur Global y el respeto de los principios de la cooperación Sur-Sur antes vistos (Islamic Development Bank, 2021).

En las dos siguientes secciones nos centraremos en los casos particulares de Qatar y de Arabia Saudí para examinar las particularidades que ambos países muestran dentro de la Cooperación Sur-Sur y analizar si realmente se ajustan a los preceptos de ésta. Para ello, se analizarán las tendencias generales de financiación y sus objetivos principales mediante una revisión de literatura y de documentos oficiales de organismos directores de la cooperación de ambos países, así como sus planes nacionales de desarrollo. También se analizarán los flujos multilaterales y bilaterales de ayuda y por sectores a través de los datos extraídos de reportes anuales de organismos de desarrollo tanto nacionales como regionales.

#### 4. LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO DE QATAR

Para analizar la Ayuda Oficial al Desarrollo entregada por Qatar primero hay que identificar cuáles han sido sus prioridades políticas y económicas durante el periodo de estudio, para después examinar la contribución de Qatar a organismos multilaterales de cooperación y la trayectoria a nivel bilateral de su principal canal de financiación, el Qatar Fund for Development.

Para comprender la cooperación internacional para el desarrollo de Qatar y su trayectoria es necesario prestar atención a las pretensiones del país a nivel internacional y cómo

ha gestionado su política exterior. Así, mientras que hasta 1995, con el reinado del Emir Khalifa Al-Thani, la política exterior del emirato estaba totalmente alineada con la de Arabia Saudí (Naier, 2021), con la llegada al poder de Hamad bin Khalifa Al-Thani comienza una transición hacia una política exterior autónoma en busca de sus propios intereses y una mayor presencia en el sistema internacional (Cooper & Momani, 2011; Kamrava, 2017; Kawakibi, 2022). Esta nueva estrategia internacional comenzó con la diversificación de sus relaciones internacionales y la asunción por parte del país de un rol de actor intermedio como mediador y pacificador en conflictos (Álvarez-Ossorio & Rodríguez García, 2021; Priego, 2015; Roberts, 2016). Este papel de árbitro y su carácter de Estado no intervencionista en asuntos internos de otros países fue el predominante durante la primera década del presente siglo, potenciando su imagen exterior de estado fiable y promotor de la paz (Al-Tamimi *et al.*, 2023; Antwi-Boateng, 2013).

Sin embargo, con el estallido de las primaveras árabes en la región del Medio Oriente y el Norte de África a partir del año 2011 la política exterior del emirato tornó hacia una posición más intervencionista, buscando así una mayor notoriedad y ser considerado como un actor relevante en la política regional e internacional (Kamrava, 2017). Qatar se convirtió en consecuencia en un actor activo que apoyó a las fuerzas antigubernamentales en las protestas en países como Egipto o Túnez (Álvarez-Ossorio & Rodríguez García, 2021), lo que también supuso un conflicto de intereses con el resto de los estados del Consejo de Cooperación del Golfo, y en particular con Arabia Saudí (Priego, 2015). Este nuevo papel de Qatar en el escenario internacional se vio reflejado en su Ayuda Oficial al Desarrollo, en tanto en cuanto comenzó a ser vista como un potente instrumento de la política exterior del país, tal como refleja la Qatar National Vision 2030, en la que se considera a la cooperación internacional como una herramienta mediante la cual conseguir incrementar el papel económico y político de Qatar a nivel internacional, y especialmente en la región del Medio Oriente y el Norte de África (*Qatar National Vision 2030*, 2008). Además, la Cooperación Internacional para el Desarrollo se presenta como el medio para conseguir el desarrollo socioeconómico no sólo de los países receptores, sino del propio emirato, así como herramienta esencial para contribuir a la paz mundial y la seguridad (*Qatar National Vision 2030*, 2008). En este sentido, Qatar ha realizado un importante esfuerzo en desarrollar la “diplomacia humanitaria”, priorizando la promoción de la paz y el fin de la violencia (Barakat, 2019).

Por tanto, hay dos aspectos a destacar de la Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Ayuda Oficial al Desarrollo de Qatar: su utilización como instrumento de la política exterior y sus valores. Así, como elemento de la política exterior, la cooperación qatarí se mueve por una serie de motivos políticos, socioeconómicos y de seguridad (A. Bashir & Abdelsalam, 2021). De esta manera, el apoyo a ciertos valores políticos y a ciertas causas, como la palestina, a través de la Ayuda Oficial al Desarrollo han servido para internacionalizar los valores del emirato (Abbondanzieri & Guzmán, 2021; Kha-tib, 2013), así como para obtener beneficios políticos, como en el caso de las primaveras

árabes y su apoyo financiero a los gobiernos de cambio (Antwi-Boateng, 2013), como económicos, mediante el apoyo al comercio de países exportadores de materias primas que Qatar importa (Manjang, 2015).

En lo que se refiere a las cuestiones securitarias, el propio tamaño y situación geográfica del país tienen gran relevancia, pues se sitúa entre dos potencias regionales enfrentadas como Arabia Saudí e Irán. En este sentido, el papel de la Ayuda Oficial al Desarrollo de Qatar está relacionado con sus contribuciones a organismos multilaterales, especialmente de Naciones Unidas, y la relevancia que esto tiene para tener una posición importante a nivel global y ser un actor respetado que contribuye a “una cultura política internacional” (A. Bashir & Abdelsalam, 2021: 14), y promueva el mantenimiento de un estatus internacional que favorezca la seguridad nacional (Keohane, 2006).

En cuanto a los valores de la Ayuda Oficial al Desarrollo qatarí destaca la promoción de la solidaridad islámica y la inclusión de los valores islámicos en las acciones llevadas a cabo, especialmente en lo que se refiere a su compromiso con las acciones y la diplomacia humanitarias antes mencionada (A. Bashir & Abdelsalam, 2021). Aparte de los valores propios e islámicos, la cooperación de Qatar también se enmarca en la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Ministry of Foreign Affairs, 2023), otorgando especial importancia a la formación de alianzas para conseguir el desarrollo en todo el mundo y, de nuevo, a la consecución de la paz y seguridad globales (Ministry of Foreign Affairs, 2023; *Qatar National Vision 2030*, 2008).

Así pues, la contribución de Qatar a los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo, tanto a nivel multilateral como bilateral, presenta tendencias interesantes, cuando atendemos a las aportaciones realizadas a tres de las instituciones multilaterales más importantes del mundo islámico, como son el Banco Islámico de Desarrollo (IDB), el Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional (OFID) y el Fondo Árabe para Desarrollo Económico y Social (AFESD).

Tabla 1. Flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo de Qatar (2010-2020)

QATAR	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
AFESD	3.1%	3.2%	3.7%	7%	6.7%	6.5%	6.3%	-----	-----	-----	-----
IDB	7.2%	7.2%	7.2%	7.2%	7.18%	7.18%	7.25%	7.25%	7.2%	7.2%	7.2%
OFID	-----	-----	-----	-----	-----	-----	2.73%	2.73%	2.73%	2.73%	2.73%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de los informes anuales.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Ver en: <https://www.isdb.org/publications>; <https://www.arabfund.org/Default.aspx?pageId=212&mid=136> [https://opecfund.org/publications?action=search\\_publication&publications%5Bkeyword%5D=&publications%5Boptions%5D%5B%5D=45005](https://opecfund.org/publications?action=search_publication&publications%5Bkeyword%5D=&publications%5Boptions%5D%5B%5D=45005)

En este sentido, aunque no sean claros los datos en todos los casos (por ejemplo, los datos del AFESD no determinan la cantidad ni el porcentaje de contribución al fondo por países desde 2017, y en el caso del OFID sólo existen informes de actividad anual desde 2016), se puede observar que la contribución de Qatar a la Cooperación Internacional para el Desarrollo multilateral aumentó significativamente en 2013 a través de la AFESD por la confluencia de varios factores, especialmente la situación política post primaveras árabes que se dio en la región en esos años y el papel activo que tuvo Qatar tras las mismas en la redefinición del orden regional.

Una vez vista la tendencia de las contribuciones de Qatar a las instituciones multilaterales de cooperación, se van a analizar las tendencias de la ayuda bilateral a través del QFD. Para ello se utilizarán los informes anuales publicados en la página web de ésta, que están disponibles desde el año 2016 en adelante. En la tabla 2 se muestra la evolución del porcentaje de fondos entregados por la fundación por sectores (Qatar Fund for Development, 2023).

Tabla 2. Ayuda Oficial al Desarrollo de Qatar por sectores

QFD	2016	2017	2018	2019	2020
Apoyo económico y financiero	21%	14%	1.9%	23.3%	21.3%
Salud	22%	25%	3.8%	2.6%	19.1%
Educación	25%	16%	30.8%	11.1%	22.7%
Infraestructura	19%	41%	41.8%	9.7%	2.3%
Ayuda Humanitaria	13%	4%	21.9%	53.3%	34.6%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos extraídos de los informes anuales.<sup>6</sup>

En la tabla se puede observar cómo tanto el apoyo financiero y económico como la inversión en infraestructura han sido grandes prioridades para la cooperación de Qatar, alineándose así con la tradición de la cooperación Sur-Sur y de la cooperación del Golfo. Sin embargo, también se ve como desde 2019 esa tendencia se revierte y la mayor parte de la financiación va destinada a ayuda humanitaria. Este gran aumento de 2019 se debe a la situación de en Siria y Yemen principalmente. Así, en 2019 Qatar llevó a cabo acciones de emergencia humanitaria en territorio sirio, pero también en campos de refugiados sirios en el Líbano, además del envío de materia médico y comida para los afectados por la hambruna en Yemen. Dentro de estas actuaciones humanitarias también se encuadran algunas realizadas en Malasia como respuesta a las inundaciones,

<sup>6</sup> <https://qatarfund.org.qa/annual-reports/>

que afectaron al país y provocaron miles de desplazados, o la ayuda a las familias de las víctimas de los atentados acaecidos en Nueva Zelanda en los que murieron 51 personas que se encontraban en una mezquita.

Por otra parte, en cuanto a la inversión en infraestructura, en los informes de la QFD queda claro que ésta se centra en infraestructura energética y de transporte. En este sentido, tiene gran importancia la construcción de carreteras en países que son socios comerciales importantes del emirato, sobre todo en África.

En relación a la distribución geográfica, se observa cómo la mayoría de los fondos van destinados a países del mundo árabe y musulmán. No obstante, África es el continente más beneficiado en lo referente a proyectos de desarrollo. Otra tendencia que se evidencia a lo largo de los cuatro años de los que se disponen informes es que el QFD prioriza claramente la cooperación bilateral, mientras que los fondos destinados a la cooperación multilateral han sido cada vez menores, tanto en cantidad como en proporción. Esta tendencia es llamativa ya que el QFD es la institución de cooperación más importante de Qatar, y sin embargo no sigue la línea ascendente en contribuciones a organismos multilaterales que sí sigue el país. Sin embargo, a pesar del aumento de fondos a organismos multilaterales, las contribuciones bilaterales son inmensamente mayores. Así, de los casi 600 millones de dólares que Qatar invirtió en Ayuda Oficial al Desarrollo en el año 2019, más de 500 fueron destinados a ayuda bilateral (OECD, 2022b), lo que suponía un 88% de la ayuda frente al 11.3% destinado a fondos multilaterales, mientras que en 2020 se vio un aumento en ayuda multilateral hasta el 25.2% (OECD, 2022b). En ese 25.2% se enmarcan las contribuciones de Qatar a todos los fondos multilaterales, destacando entre ellos todos aquellos organismos de Naciones Unidas y los bancos de desarrollo regionales.

## 5. LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO DE ARABIA SAUDÍ

La cooperación desarrollada por Arabia Saudí comparte la mayoría de las características vistas en torno a la cooperación del Consejo de Cooperación del Golfo, así como elementos importantes de la cooperación Sur-Sur. Lo más destacable y particular es su preferencia por la bilateralidad, al igual que Qatar, y por la cooperación en infraestructura y financiera, con un papel muy importante de la ayuda humanitaria (Bakrania, 2012), coincidiendo también en este sentido con las características de la cooperación qatari. Estos aspectos técnicos se abordarán en esta misma sección, pero es necesario antes analizar y tener en cuenta los valores y principios propios de la Ayuda Oficial al Desarrollo desarrollada por este país del Golfo.

De esta manera, la principal característica de la cooperación saudí es también su carácter de solidaridad islámica y la importancia que en las acciones tiene el mundo árabe y musulmán, no sólo como países receptores de ayuda sino como socios que comparten

unos mismos valores y objetivos (Luchas Morillas, 2016). En este sentido la intención del país de utilizar la Ayuda Oficial al Desarrollo como parte de la política exterior para conseguir sus intereses en la región también queda reflejada en sus planes nacionales (Li, 2019; *Saudi Vision 2030*, 2017). En el marco de estos intereses se diferencian aquellos de carácter político, económico y religiosos o culturales. Respecto a los intereses políticos, la Ayuda Oficial al Desarrollo entregada por Arabia busca, además de aumentar su influencia en el sistema internacional y en los países de su entorno, reforzar la seguridad interior y exterior del reino mediante la cooperación con países que sufren crisis humanitarias susceptibles de provocar crisis migratorias y con países de origen de inmigrantes trabajadores que residen en Arabia (Al-Yahya & Fustier, 2011; Li, 2019). No obstante, los intereses políticos también están relacionados con intereses culturales y religiosos, pues Arabia quiere ser un referente del mundo islámico y para ello la Ayuda Oficial al Desarrollo es un instrumento apropiado para estrechar relaciones con países del entorno (Luchas Morillas, 2016), así como para internacionalizar la visión del islam del reino por otras regiones como Asia Central (Li, 2019). Una de las implicaciones más relevantes de estas pretensiones de liderazgo regional y religioso se refleja en su apoyo a Palestina, que se erige como una de las cuestiones principales en la cooperación saudí (SFD, 2020), sobre todo en asistencia humanitaria, pero también a través de inversión en reconstrucción de infraestructuras, préstamos y subvenciones (SFD, 2020).

Sin embargo, a pesar de que los motivos políticos y culturales tienen peso y son sobre todo relevantes para las relaciones del país con otros países de su entorno, Arabia Saudí no sólo se compromete a nivel internacional con los valores islámicos, sino que apuesta de manera decidida por sumarse a los objetivos de la Agenda 2030 de Naciones Unidas (Hamid, 2022), especialmente en lo respectivo al Objetivo de Desarrollo Sostenible 17, que se refiere a la necesidad de crear alianzas para conseguir los objetivos a nivel internacional (Hamid, 2022; UN, 2023).

Por otra parte, respecto a los intereses económicos que existen detrás de la Ayuda Oficial al Desarrollo saudí destacan la promoción de exportaciones no petroleras en búsqueda de la diversificación económica (Bakrania, 2012), así como la inversión de empresas nacionales en los países receptores para asegurar importaciones necesarias para el país (Neumayer, 2003a). Uno de los aspectos más distintivos de la cooperación saudí es que busca fortalecer su moneda nacional, el rial, utilizándola para las transacciones de Ayuda Oficial al Desarrollo con países de todo el mundo, lo que permite obtener ventajas en cuanto al tipo de cambio, reducir los riesgos derivados de la conversión a moneda extranjera y reducir la inflación en el territorio propio debido a la salida de moneda nacional hacia el exterior (Li, 2019).

Los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo en el periodo comprendido entre 2010 y 2020 para el caso de Arabia Saudí muestra, tal y como se refleja en la tabla 3, que la contribución del reino a los fondos multilaterales ha sido constante durante la década analizada,



siendo además el país que más fondos aporta en las tres instituciones analizadas, lo que consolida su estatus de gran donante internacional. Es significativo el caso del AFESD, pues no sólo Arabia Saudí es el principal contribuyente, sino que su contribución supone casi el 70% de los fondos totales, mientras que en el caso del IDB, con sede en Jeddah, es del 23.5%, muy por encima del segundo país, Libia, que no llega al 10% (IDB, 2023). En el caso del OFID la contribución es del 30%, mientras que el segundo país que más fondos entrega es Irán con un 15% (OFID, 2023). En definitiva, Arabia Saudí sigue siendo el mayor donante de Ayuda Oficial al Desarrollo de la región.

Tabla 3. Flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo de Arabia Saudí (2010-2020)

KSA	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
AFESD	68.3%	68.3%	68%	66.2%	67.1%	67.2%	67.5%	-----	-----	-----	-----
IDB	23.6%	23.6%	23.6%	23.6%	23.5%	23.5%	23.5%	23.5%	23.5%	23.5%	23.5%
OFID	-----	-----	-----	-----	-----	-----	30.1%	30.1%	30.1%	30.1%	30.1%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos extraídos de los informes anuales.<sup>7</sup>

En lo que respecta a la situación de la Ayuda Oficial al Desarrollo bilateral, en la tabla 4 se refleja la evolución de la proporción de la Ayuda Oficial al Desarrollo entregada entre 2010 y 2020 con datos extraídos de los informes anuales del Saudi Fund for Development (SFD), (Saudi Fund for Development, n.d.), organismo que supone un 49% de la ayuda bilateral entregada por el reino (OECD, 2022a). En ella se observa cómo durante los diez años estudiados la prioridad de Arabia Saudí ha sido la inversión en proyectos de infraestructura, los cuales tiene que ver en su mayoría con infraestructura de transporte, en especial la construcción de carreteras, pero también de puertos y aeropuertos. Asimismo, se ve cómo ha aumentado la inversión en proyectos de agricultura, de los cuales, al igual que Qatar, el país obtiene beneficios en forma de importación de alimentos. Es significativo cómo en los años 2018 y 2019 los proyectos de cooperación al desarrollo en materia social aumentaron considerablemente, centrándose sobre todo en proyectos centrados en la salud en 2018 y en la educación en 2019 (Saudi Fund for Development, n.d.). Respecto al apoyo financiero, en los informes se refleja en un apartado destacado las transacciones financieras que lleva a cabo el reino. En este sentido, estas actividades

<sup>7</sup> <https://www.isdb.org/publications>; <https://www.arabfund.org/Default.aspx?pageId=212&mid=136>; [https://opecfund.org/publications?action=search\\_publication&publications%5Bkeyword%5D=&publications%5Boptions%5D%5B%5D=45005](https://opecfund.org/publications?action=search_publication&publications%5Bkeyword%5D=&publications%5Boptions%5D%5B%5D=45005)

financieras están destinadas a favorecer las exportaciones saudíes a través de créditos e inversiones en las industrias de los países receptores, observándose un aumento importante durante los 10 años analizados (Saudi Fund for Development, n.d.). El apoyo financiero saudí se centra en el continente asiático, en especial en la región del Golfo Pérsico y Palestina, pero el mayor receptor de recursos financieros saudíes es Egipto (Saudi Aid Platform, 2023).

Tabla 4. Evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo por sectores

KSA	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Infraestructura, industria y energía	53,3%	56,5%	58,3%	44,2%	55%	57%	44,3%	46,8%	22,3%	27,8%	48,3%
Agricultura	15,8%	15,9%	24,6%	-----	7,8%	3,8%	9,3%	11,5%	9,8%	2,8%	30,5%
Infraestructura social (educación, salud)	24,2	23,3	17%	52,7%	37,1%	14%	40,4%	41,5%	63,3%	52,7%	20,9%
Otros	3,5%	4,1%	-----	3%	-----	25%	5,2%	-----	4,4%	16,6%	-----

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos extraídos de los informes anuales.<sup>8</sup>

En cuanto a la distribución geográfica de la ayuda saudí, destaca, al igual que Qatar, el predominio de inversiones y proyectos en el mundo árabe y musulmán. Además, también tiene gran presencia en el continente africano, en especial en el África subsahariana, pero predomina la inversión en Asia, destacando la cooperación continuada en proyectos para el desarrollo en China. Sin embargo, en la cooperación financiera el continente de destino de la inversión saudí es África.

Por otra parte, en el informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos sobre el país del golfo se observa cómo en 2014 el total de ayuda alcanzó un pico de 15 mil millones de dólares invertidos, para después, a partir de 2015 estar siempre por debajo de los 5 mil millones de dólares (OECD, 2022a). También queda reflejado el predominio absoluto de la ayuda bilateral frente a la multilateral, sobre todo hasta el año 2018, pues en 2019 y 2020 la inversión en ayuda multilateral aumentó significativamente, aunque siguió siendo menor. Es destacable que la mayor parte de la ayuda bilateral entregada por Arabia Saudí se realiza a través de canales gubernamentales, dejando poco espacio a las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo u otros donantes

<sup>8</sup> <https://www.sfd.gov.sa/en/annual-reports-view>

de carácter privado (OECD, 2022a). De esta ayuda bilateral, el 65% se trata de ayuda programable, es decir, ayuda financiera a través de préstamos y subvenciones que pueden ser planificadas de manera plurianual por parte del donante y que, por su naturaleza, es más susceptible de alinearse con las estrategias de desarrollo definidas entre países socios y permitir así una eficacia mayor de la ayuda (OECD, 2018). Otro gran porcentaje de la ayuda bilateral saudí va destinado a asistencia humanitaria, que supone más del 17% del total. Al igual que en los informes anuales del SFD se refleja que la prioridad geográfica es Oriente Medio y los países musulmanes, destacando también la cooperación en la región de Asia Oriental, en especial con China, que es el cuarto receptor de ayuda saudí (OECD, 2022a). Según los datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, en los últimos años Arabia Saudí ha centrado su Ayuda Oficial al Desarrollo en proyectos sanitarios, programas de reducción de la pobreza y otros aspectos alineados con la Agenda 2030 de Naciones Unidas, aunque siguen predominando las inversiones en infraestructura y saneamiento financiero de los países socios (OECD, 2022a). Por último, la cooperación a nivel multilateral se concentra principalmente en agencias de Naciones Unidas, que reciben un 59% de la ayuda multilateral de Arabia, en especial el “World Food Program”, aunque en este caso el Banco Mundial es otra de las instituciones más beneficiadas por los fondos saudís.

## CONCLUSIONES

Arabia Saudí y Qatar son ahora dos de los mayores donantes de Ayuda Oficial al Desarrollo del mundo, pero han tenido trayectorias y objetivos diferentes en cuanto a la forma de cooperar y de incluir la Ayuda Oficial al Desarrollo como parte de su política exterior. Mientras que Arabia Saudí lleva siendo un importante donante desde la década de 1970, especialmente desde la subida de precios del petróleo de 1973, Qatar ha aumentado su presencia en los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo desde principios de siglo XXI, especialmente motivado por el cambio de emir de 1995 y sus nuevas estrategias de política exterior. Además de sus diferentes trayectorias, la Ayuda Oficial al Desarrollo de Qatar y de Arabia difiere en sus objetivos durante la década analizada en este capítulo, ya que mientras Arabia Saudí tenía como prioridad principal de su política exterior mantener la estabilidad de la región del Medio Oriente y el Norte de África, Qatar fue un actor importante en el apoyo a los levantamientos de las Primaveras Árabes. Así, mientras Arabia Saudí hizo uso de la Ayuda Oficial al Desarrollo para mantener la estabilidad con el objetivo de seguir siendo la potencia regional del Golfo, Qatar utilizó la Ayuda Oficial al Desarrollo para posicionarse como un nuevo actor regional e internacional relevante con una política independiente de sus vecinos más poderosos.

A pesar de las diferencias en cuanto a sus objetivos políticos, la cooperación que llevan a cabo Arabia Saudí y Qatar tiene características compartidas, ya que ambas se han concentrado principalmente en la región del Medio Oriente y el Norte de África, aunque esa tendencia está cambiando y diversificándose, sobre todo hacia países de África subsahariana. También son similares en cuanto al tipo de cooperación, ya que predomina la inversión en infraestructuras y la cooperación financiera, y, además, en ambos casos la ayuda humanitaria ocupa un lugar predominante. Todos estos rasgos comunes nos permiten posicionar a la cooperación de ambos países dentro del marco de la cooperación Sur-Sur, ya que, a pesar de sus particularidades, la forma de cooperar se ajusta a las características principales de la cooperación Sur-Sur y a las maneras de cooperar de otros países pertenecientes al Sur Global como China.

Sin embargo, al contrario que la tradición del resto de los países del Sur, Qatar y Arabia no utilizan la cooperación Sur-Sur como una herramienta de cambio del sistema internacional que pueda competir con la hegemonía occidental, sino que, debido a las nuevas dinámicas internacionales que apuntan a una mayor presencia del Sur Global en el sistema internacional, los dos países utilizan la cooperación Sur-Sur como método para posicionarse dentro del sistema y aumentar su relevancia a nivel internacional, además de conseguir beneficios económicos importantes.

Por tanto, si bien la cooperación de Arabia Saudí y Qatar se ajusta a los preceptos de la cooperación Sur-Sur, hay que enmarcarlo dentro de los intereses propios de ambos Estados dentro del sistema internacional y no en un posicionamiento contrahegemónico como el que puede tener China u otros estados del Sur.

## REFERENCIAS

- Abbondanzieri, Camila; & Guzmán, María Florencia (2021). El rol de los países participantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). Perspectivas para un análisis en el marco de las transformaciones globales. *Estudios Internacionales*.
- Abushamsieh, Khalil; López-Hernández, Antonio Manuel; & Ortiz-Rodríguez, David (2014). The development of public accounting transparency in selected Arab countries. *International Review of Administrative Sciences*, 80(2), 421–442. <https://doi.org/10.1177/0020852313514522>
- AFESD. (2023). *JAE Annual Reports*. <https://www.arabfund.org/Default.aspx?page-Id=212&mid=136>
- Ahmed, Faisal (2012). The perils of unearned foreign income: Aid, remittances, and government survival. In *American Political Science Review* (Vol. 106, Issue 1, pp. 146-165). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/S0003055411000475>
- Ahmed Mahmoud, Sally. (2020). *South-South Cooperation in the Arab Region*.
- Almezzaini, Khaled (2021). *Humanitarian Foreign Aid of Gulf States Background and Orientations*.
- Alonso, Juan Antonio; & Glennie, Jonathan (2015). ¿Qué es la cooperación para el desarrollo?
- Al-Rasheed, Madawi (2008). *Kingdom without Borders: Saudi Arabia's Political, Religious and Media Frontiers*. C Hurst & Co Publishers Ltd.
- Al-Tamimi, Nawaf; Amin, Azzam; & Zarrinabadi, Nourollah (2023). *Qatar's Nation Branding and Soft Power*. Springer Nature Switzerland. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-24651-7>
- Álvarez-Ossorio, Ignacio; & Rodríguez García, Leticia (2021). The foreign policy of Qatar: From a mediating role to an active one. *Revista Española de Ciencia Política*, 56, 97–120. <https://doi.org/10.21308/recp.56.04>
- Al-Yahya, Khalid; & Fustier, Nathalie (2011). *Saudi Arabia as a Humanitarian Donor: High Potential, Little Institutionalization*. <http://ssrn.com/abstract=1789163><https://ssrn.com/abstract=1789163><http://ssrn.com/abstract=1789163><https://ssrn.com/abstract=1789163>[http://www.gppi.net/approach/research/truly\\_universal/](http://www.gppi.net/approach/research/truly_universal/)
- Antwi-Boateng, Osman (2013). THE RISE OF QATAR AS A SOFT POWER AND THE CHALLENGES. In *European Scientific Journal* (Vol. 2). <http://www.btiproject.de/fileadmin/Inhalte/reports/2012/pdf/BTI%202012%20Qatar.pdf>
- Arboleda, Nathalie; de Lima, Federico; & Medina, Juan José (n.d.). *Guía ECOSOC*.
- Arvai, Zsofia; Prasad, Ananthkrishnan; & Katayama, Kentaro (2014). *Macroprudential Policy in the GCC Countries*.
- Asamblea General de Naciones Unidas (2018). *La función de la cooperación Sur-Sur y la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: retos y oportunidades*.

- Ayllón, Bruno (2009). *COOPERACIÓN SUR-SUR: INNOVACIÓN Y TRANSFORMACIÓN EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL*. <http://www.relacionesinternacionales.info/revista/revista/N12/pdf/artlechini12.pdf>
- Ayllón, Bruno (2011). Agentes transformadores de la cooperación para el desarrollo: Poderes emergentes y Cooperación Sur-Sur. *Relaciones Internacionales*, 97-119.
- Ayllón, Bruno (2015). ¿Globalizar o regionalizar la gobernanza de la cooperación para el desarrollo? *Contribuciones de la Cooperación Sur-Sur latinoamericana en el marco de los procesos regionales. El caso de CELAC*.
- Bahgat, Gawdat (2008). Sovereign Wealth Funds: Dangers and Opportunities. *International Affairs*, 84(6), 1189-1204.
- Bailey, Rob; & Willoughby, Robin (2013). *Edible Oil: Food Security in the Gulf*. <http://www.metoffice.gov.uk/media/pdf/j/m/>
- Bakrania, Shivit (2012). *Helpdesk Research Report: Political Economy of Saudi Arabia's Overseas Aid Assistance*.
- Barakat, Sultan (2019). *Priorities and challenges of Qatar's humanitarian diplomacy*.
- Bashir, Fadhl; & Abdelsalam, Elfatih (2021). QATAR'S FOREIGN AID POLICY: EVOLUTION, MOTIVES AND VALUES. *Al Hikmah International Journal of Islamic Studies and Human Sciences*, 4(1), 1-26. <https://doi.org/10.46722/hkmh.4.1.21a>
- Bello Reguera, Gabriel (2006). La identidad del valor y el valor de la identidad: Enfoque deconstructivo. In *El Valor de los Otros. Más allá de la violencia intercultural* (pp. 145-178). Biblioteca Nueva.
- Bernal, Raúl; & Masera, Gustavo (2008). El retorno del regionalismo. Aspectos políticos y económicos en los procesos de integración internacional. *Cuadernos PROLAM/USP*, 173-198.
- Bernhardt, Thomas (2016). El comercio Sur-Sur y Sur-Norte: ¿cuál contribuye más al desarrollo de Asia y América del Sur? Ideas a partir de la estimación de elasticidades-ingreso de la demanda de importaciones. *Revista CEPAL*, 118.
- Bräutigam, Daborah (2011). Aid "with chinese characteristics": Chinese foreign aid and development finance meet the OECD-DAC aid regime. *Journal of International Development*, 23(5), 752-764. <https://doi.org/10.1002/jid.1798>
- Bry, Sandra (2016). The Evolution of South-South Development Cooperation: Guiding Principles and Approaches. *European Journal of Development Research*, 1-16.
- Calleja, Rachael; Tok, Evren; & El-Ghaish MA, Hanaa (2014). ARAB DEVELOPMENT AID AND THE NEW DYNAMICS OF MULTILATERALISM: TOWARDS BETTER GOVERNANCE? *European Scientific Journal*, 1, 1857-7881. <http://www.globalhumanitarianassistance.org/country-profiles>
- Coates Ulrichsen, Kristian (2012). SOUTH-SOUTH COOPERATION AND THE CHANGING ROLE OF THE GULF STATES. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations* | e, 1, 103-123.

- Cooper, Andrew Fenton, & Momani, Bessma (2011). Qatar and expanded contours of small state diplomacy. *International Spectator*, 46(3), 113–128. <https://doi.org/10.1080/03932729.2011.576181>
- Cors Oroval, Carla (2008). *La cooperación al desarrollo, ¿un concepto agotado o mal usado?*
- Cotterrell, Lin, & Harmer, Adele (2005). *Diversity in donorship: the changing landscape of official humanitarian aid. Aid donorship in the Gulf States Background Paper.*
- Cox, Robert (2016). Gramsci, hegemonía y relaciones internacionales: Un ensayo sobre el método. *Relaciones Internacionales*, 137-152.
- Dimier, Véronique (2006). Constructing conditionality: the bureaucratization of EC development aid. *European Foreign Affairs Review*, 11, 263–280.
- Domínguez, Rafael (2016). Cooperación financiera para el desarrollo, ADN de la cooperación Sur-Sur. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 63-86.
- Domínguez, Rafael (2018). Dialéctica del origen, despliegue y climaterio del régimen internacional de la ayuda. In *Revista de Economía Crítica* (Vol. 25).
- Ekedegwa Odeh, Lemuel (2010). A COMPARATIVE ANALYSIS OF GLOBAL NORTH AND GLOBAL SOUTH ECONOMIES. *Journal of Sustainable Development in Africa*.
- El Kanfoudi, Asma (2023). ¿Qué fue la descolonización? El Orden Mundial. <https://elordenmundial.com/que-fue-descolonizacion/>
- Eslava, Luis (2019). The developmental state: Independence, dependency and the history of the South. In *Revista Derecho del Estado* (Issue 43, pp. 25–65). Universidad Externado de Colombia. <https://doi.org/10.18601/01229893.n43.03>
- Espinosa, María Fernanda (2023). Una oportunidad para reinventar el sistema multilateral. *Política Exterior*.
- Fabelo Corzo, José Ramón (2004). El poscolonialismo y las trampas de la globalización. *Revista de Educación y Cultura*, 42-47.
- Gray, Kevin; & Gills, Barry (2016). South–South cooperation and the rise of the global South. *Third World Quarterly*, 37(4), 557–574. <https://doi.org/10.1080/01436597.2015.1128817>
- Grosfoguel, Ramón (2006). La descolonización de la economía política y los estudios postcoloniales: transmodernidad, pensamiento fronterizo y colonialidad global. *Tabula Rosa*, 17-46.
- Hamid, Makki (2022). *Why the World Needs Partnership with Saudi Arabia: Saudi Arabia's Global Humanitarian and Development Aid.*
- Held, David; & Ulrichsen, Kristian (2011). *The Transformation of the Gulf Politics, Economics and the Global Order.* Routledge.
- IDB (2023). *Publications.* <https://www.isdb.org/publications>
- Isaac, Sally Khalifa (2014). Explaining the Patterns of the Gulf Monarchies' Assistance after the Arab Uprisings. *Mediterranean Politics*, 19(3), 413-430. <https://doi.org/10.1080/13629395.2014.959759>



- Islamic Development Bank (2021). *Policy Paper on National Strategies for South-South And Triangular Cooperation*. [www.isdb.orgreldiv@isdb.org+966126361400](http://www.isdb.orgreldiv@isdb.org+966126361400)
- Kamrava, Mehran (2017). Qatari Foreign Policy and the Exercise of Subtle Power. *International Studies Journal*, 91-123.
- Kawakibi, Salam (2022). Qatar 's role in the geopolitical scenarios of the Middle East and North Africa. *IEMed Mediterranean Book*, 48-52.
- Keohane, Robert (2006). *The contingent legitimacy of multilateralism*. <https://www.researchgate.net/publication/228621543>
- Khatib, Lina (2013). Qatar's foreign policy: the limits of pragmatism. In *International Affairs* (Vol. 89, Issue 2). <http://www.foreignpolicy.com/>
- Krapohl, Sebastian (2020). Games regional actors play: dependency, regionalism, and integration theory for the Global South. *Journal of International Relations and Development*, 23(4), 840-870. <https://doi.org/10.1057/s41268-019-00178-4>
- Lechini, Gladys (2012). Reflexiones en torno a la Cooperación Sur-Sur. In *Argentina y Brasil: Proyecciones Internacionales, Cooperación Sur-Sur e Integración* (pp. 13–27). UNR Editora.
- Lin Noueihed (2009). *Saudi says IMF reforms should not be at its expense*. Arabian Business. <https://www.arabianbusiness.com/politics-economics/saudi-says-imf-reforms-should-not-be-at-its-expense-13157>
- Litonjua, Meoeleo/Biog (2012). Third World/Global South: From Modernization, to Dependency/Liberation, To Postdevelopment. *Journal of Third World Studies*, 29(1), 25-56.
- Li, Yi (2019). Saudi Arabia's Economic Diplomacy through Foreign Aid: Dynamics, Objectives and Mode. *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, 13(1), 110-122. <https://doi.org/10.1080/25765949.2019.1586367>
- Llistar Bosch, David (2009). *Anticooperación: Interferencias Norte-Sur. Los problemas del Sur Global no se resuelven con más ayuda internacional*. Icaria Editorial.
- Luchas Morillas, Arancha (2016). "La Cooperación al Desarrollo saudí: la importancia de la bilateralidad" "Saudi Arabia Development Cooperation: the importance of bilaterality." *La Balsa de Piedra. Revista de Teoría y Geoestrategia Iberoamericana y Mediterránea*.
- Manjang, Aliou (2015). *The Arab Spring and Changes in Qatar Foreign Aid Architecture, The Case of Qatar Foreign Aid to Africa*. Qatar University.
- Martín de la Escalera, Carmen (1955). La Conferencia de Bandung, sus conclusiones y su posible alcance. *Revista de Política Internacional*, 93-103.
- McNally, David (2022). *Monstruos del Mercado. Zombis, Vampiros y Capitalismo Global* (1st ed.). Levanta Fuego.
- Ministry of Foreign Affairs (2023). *Foreigns Policy*. <https://mofa.gov.qa/en/foreign-policy/international-cooperation>
- Momani, Bessma, & Ennis, Crystal (2012). Between caution and controversy: Lessons from the Gulf Arab states as (re-)emerging donors. *Cambridge Review of International Affairs*, 25(4), 605–627. <https://doi.org/10.1080/09557571.2012.734786>

- Naier, Taha (2021). Qatar Soft Power: From Rising to the Crisis. *International Journal of Business and Applied Social Science*, 43-52. <https://doi.org/10.33642/ijbass.v7n8p6>
- Nerín, Gustau (2011). *Blanco Bueno busca Negro Pobre. Una crítica a los oranismos de cooperación y las ONG*. Roca Editorial.
- Neumayer, Eric (2003a). *Arab-Related Bilateral and Multilateral Sources of Development Finance Issues, Trends, and the Way Forward*.
- Neumayer, Eric (2003b). What factors determine the allocation of aid by Arab countries and multilateral agencies? *Journal of Development Studies*, 39(4), 134-147. <https://doi.org/10.1080/713869429>
- Nkrumah, Kwame (1966). *Neocolonialismo. Última etapa del imperialismo*. Siglo XXI Editores.
- Nonneman, Gerd (2005). Determinants and Patterns of Saudi Foreign Policy: 'Omni-balancing' and 'Relative Autonomy' in Multiple Environments. In *Saudi Arabia in the Balance: Political Economy, Society, Foreign Affairs*. NYU Press.
- OECD (2018). *Country programmable aid (CPA): Frequently asked questions*. <https://www.oecd.org/dac/aid-architecture/countryprogrammableaidcpafrequentlyasked-questions.htm>
- OECD (2022a). *Development cooperation profiles: Saudi Arabia*.
- OECD (2022b). *Development Cooperation Profiles: Qatar*. <https://doi.org/10.1787/2d-cf1367-en>
- OFID. (2023). *Publications*. [https://opecfund.org/publications?action=search\\_publication&publications%5Bkeyword%5D=&publications%5Boptions%5D%5B%5D=45005](https://opecfund.org/publications?action=search_publication&publications%5Bkeyword%5D=&publications%5Boptions%5D%5B%5D=45005)
- Ojeda Medina, Tahina (2016). *Relaciones Internacionales y cooperación con enfoque Sur-Sur*. Catarata.
- Ontiveros, Victoria (2020). *Cooperación al desarrollo: Una historia de solidaridad e interés*. El Orden Mundial. <https://elordenmundial.com/cooperacion-al-desarrollo-historia-solidaridad-interes/>
- Parrondo, Javier (2020). ¿Qué orden internacional quiere China? *Política Exterior*.
- Polvorinos González, María Isabel (2016). *Análisis crítico de la situación actual de la cooperación internacional al desarrollo, las metas y los retos planteados* 16.
- Prashad, Vijay (2012). *Las naciones pobres. Una posible Historia global del sur*. Ediciones Península.
- Priego, Alberto (2015). Las Primaveras Árabes: la influencia de Qatar y sus relaciones con los estados del golfo. *UNISCI Discussion Papers*, 39, 233–252. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=76742310010>
- Qatar Fund for Development (2023). *Annual reports*. <https://qatarfund.org.qa/annual-reports/>
- Qatar National Vision 2030 (2008). [www.planning.gov.qa](http://www.planning.gov.qa)

- Quadir, Fahimul (2013). Rising donors and the new narrative of ‘South-South’ cooperation: What prospects for changing the landscape of development assistance programmes? *Third World Quarterly*, 321-338.
- Quint, Sascha (2021). El sistema de la cooperación internacional para el desarrollo: morfología de un paciente crítico. *TERRA: Revista de Desarrollo Local*, 9, 103. <https://doi.org/10.7203/terra.9.19371>
- Roberts, David (2016). The four eras of Qatar’s foreign policy. In *Comillas Journal of International Relations*.
- Rouis, Mustapha (2010). *Arab Development Assistance: Four Decades of Cooperation*.
- Santos Sousa, Boaventura de (2011). *Introducción: Las epistemologías del Sur*.
- Saudi Aid Platform (2023). *Humanitarian, Developmental, and Charity Projects Financial Reports*. <https://data.ksrelief.org/Projects/FS>
- Saudi Fund for Development (n.d.). *Annual Reports Views*. 2023. Retrieved May 8, 2023, from <https://www.sfd.gov.sa/en/annual-reports-view>
- Saudi Vision 2030* (2017).
- SFD (2020). *Grants for Palestine from the Kingdom of Saudi Arabia through the Saudi Fund for Development 2020*.
- Shushan, Debra; & Marcoux, Christopher (2011). The Rise (and Decline?) of Arab Aid: Generosity and Allocation in the Oil Era. *World Development*, 39(11), 1969-1980. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2011.07.025>
- Sousa Santos, Boaventura de (2009). Hacia una sociología de las ausencias y una sociología de las emergencias. In *Una Epistemología del Sur* (pp.98-159). CLACSO Coediciones.
- Stuenkel, Oliver (2013). Institutionalizing South-South Cooperation: Towards a New Paradigm? *Background Research Paper for High Level Panel on the Post-2015 Development Agenda*.
- Surasky, Javier (2013, October). *La Cooperación Sur-Sur como herramienta decolonial*.
- Tocci, Nathalie, Maestri, Elena; Özel, Soli; & Güvenç, Serhat (2012). Ideational and material power in the Mediterranean: the role of Turkey and the Gulf cooperation council. *The German Marshall Fund of the United States, Mediterranean Paper Series*.
- Tok Evren, Mohamed (2015). *Gulf Donors and the 2030 Agenda: Towards a Khaleeji Mode of Development Cooperation University*.
- UN (2023). *Objetivo 17: Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/globalpartnerships/>
- United Nations Office for South-South Cooperation (2020a). Opening Session. *Virtual Arab Regional Workshop: Investing in the SDGs through South-South and Triangular Cooperation Beyond Covid-19*.
- United Nations Office for South-South Cooperation (2020b). South-South Investment — Public-Private Partnerships and perspectives. *Virtual Arab Regional Workshop: Investing in the SDGs through South-South and Triangular Cooperation Beyond Covid-19*.

- UNOSSC (2021). *Acerca de la Cooperación Sur-Sur y Triangular*. <https://www.un-southsouth.org/acerca-de/acerca-de-la-cooperacion-sur-sur-y-triangular/?lang=es>
- Villanger, Espen (2007). *Arab foreign aid: disbursement patterns, aid policies and motives*. Chr. Michelsen Institute.
- Young, Karen, E. (2015). *The Limits of Gulf Arab Aid: Energy Markets and Foreign Policy* (No. 1; Reflections' Working Paper Series). <http://www.bloombergvew.com/articles/2015-02-16/oil>

## VIII

### LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO DE CHINA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. ESTRATEGIAS DE ACCIÓN Y POLÍTICA EXTERIOR

*Juan Carlos Sales<sup>1</sup>*

#### INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación quiere ofrecer una imagen detallada de las estrategias de acción exterior que mantiene la República Popular de China en relación con su Cooperación Internacional al Desarrollo (CID), concretamente en la destinada a la región de América Latina y el Caribe. No son nuevas las noticias de que China está actualmente expandiendo su presencia en todas las regiones del mundo, bien sea por auspiciar una extensa red de proyectos, bien por la compra de la deuda a terceros países o por apropiarse de enclaves estratégicos –industrias, puertos, telecomunicaciones– que antaño pertenecían al propio Estado o a grandes empresas nacionales. Tras un proceso de evolución política interna y una posterior consolidación económica y comercial, China ha comprendido que establecer una firme presencia global es una forma de extender su legitimación hacia terceros países que puedan respaldar a quien esté en condiciones de proclamarse como el actor político de más influencia.

Ese es el marco teórico que emplea este trabajo, el cual consiste en contextualizar, a través del análisis de ciertos parámetros relativos a la ayuda al desarrollo, la lucha de fondo que se está librando entre potencias por establecerse como mando del panorama político internacional. Este papel de “Estado hegemónico”, que ha sido encarnado durante prácticamente todo el siglo XX por Estados Unidos, está siendo cuestionado en las últimas décadas –y con él, también, el orden liberal tradicional–. Con todo, la cuestión principal no debe recaer en quién sustituirá el papel imperial estadounidense, esperando una trasposición de tronos en la que China o India depongan al agotado hegemón. El panorama

---

<sup>1</sup> Profesor del Programa de Formación de Profesorado Universitario (Historia, Geografía y Arte) de la Universitat Jaume I, España. E-mail: jusales@uji.es

actual es otro, y se presenta en forma de un multilateralismo innegable en el que, aunque ciertamente haya actores que estén en la cúspide del mando de influencia, será impensable no establecer continuas alianzas con Estados no alineados a la causa concreta de un bloque u otro.

En esta pugna política por conseguir la mayor influencia posible en el orden global juega un papel fundamental la cooperación internacional al desarrollo. En este concepto se entremezclan la política de las relaciones internacionales más “altruista” y los intereses nacionales hacia la acción exterior, lo que repercute en una mejora de la imagen del país que ofrece la ayuda y a la vez consolida su legitimación e influencia hacia exterior. Pero no todos los países que mantienen una cooperación internacional al desarrollo profesan la misma versión de “ayuda” o “cooperación”. Como veremos, los cauces de financiación para el desarrollo de terceros países pueden ser muy diversos, dependiendo de la conceptualización de la que cada Estado haga uso.

Tal y como lo conocemos actualmente, el concepto de ayuda internacional al desarrollo surgió tras la Segunda Guerra Mundial, en un contexto de fuerte tensión ideológica donde Estados Unidos era el principal emisor para la cooperación (Sanahuja & Delkáder-Palacios, 2021). El acta fundacional es el Grupo de Ayuda al Desarrollo –lo que luego se constituiría en la actual Comisión de Ayuda al Desarrollo– integrado en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. En este caso, la ayuda contenía tanto el propósito de relanzar la industria y economía liberales de Europa como la contención del expansionismo socialista propuesto por la Unión Soviética. Por el otro lado, la concepción de ayuda al desarrollo que tiene China, cuyos inicios constituyentes datan de la Declaración de Bandung de 1955, se respalda en una filosofía muy diferente a aquella formulación típica de los países liberal-capitalistas, y que se conoce con la fórmula de Cooperación Sur-Sur (CSS).

De este modo, sólo al descifrar el tipo de orientación al desarrollo que cada actor político despliega se pueden establecer categorizaciones en cuanto a la naturaleza de la financiación otorgada. El investigador que se aproxima a este campo debe ser cauteloso en cuanto a la categorización que utiliza para resolver qué tipo de financiación se está llevando a cabo entre países, así como el destino, los medios y las organizaciones desde las cuales emanan los fondos transmitidos. No es lo mismo la ayuda internacional destinada a acción humanitaria que la financiación para comprar deuda externa o para la construcción de infraestructuras estratégicas, o que el emisor sea un organismo gubernamental o un banco comercial ligado en mayor o menor medida a los intereses del Estado. Como se puede apreciar hasta aquí, resulta muy complicado establecer una línea que separe tajantemente el pretendido “altruismo” de la ayuda internacional al desarrollo y los intereses políticos y comerciales del país que emite los fondos de cooperación. Si bien la forma ideal de la cooperación internacional al desarrollo podría verse como la financiación desinteresada para desarrollo de terceros países, lo cierto es que en cada acción de un

gobierno destinada a ayudar a otro –siquiera desde las premisas más solidarias– siempre puede haber una pretendida voluntad de implementar cierta ‘acción exterior’ en beneficio propio<sup>2</sup>.

En cuanto a la metodología, este trabajo no desea ahondar en las líneas teóricas en torno a la Cooperación Internacional al Desarrollo ni determinar los supuestos en los que ésta puede darse subrepticamente como una herramienta de acción exterior. Tal marco desborda los propósitos planteados para esta investigación. Pero no se va a perder de vista este tipo de conceptualizaciones, pues la investigación se orienta finalmente a establecer cierto paralelismo entre la ayuda al desarrollo y las estrategias de acción exterior estatales. A resultas de esto, aquí van a quedar evidenciados dos parámetros precisos a la hora de llevar a cabo la investigación: primero, sólo intentará resaltar la financiación a la cooperación que recaiga en la categoría del puro “desarrollo”, más allá de los flujos de cooperación indefinidos (mixtos) o comerciales; en segundo lugar, la ayuda debe ser provista por un actor estatal claro (en este caso, los organismos oficiales dependientes de la República Popular China), pues el planteamiento general, como se ha apuntado, reside en determinar si la cooperación estatal al desarrollo en América Latina y el Caribe puede entenderse, en ciertos casos y circunstancias concretas, como herramienta de la acción política de China.

Más allá de la recopilación de información bibliográfica necesaria para aproximarnos correctamente a los objetivos establecidos, la investigación se va a complementar con el análisis de los datos disponibles en cuanto a la cooperación internacional al desarrollo de China. La premisa básica para este cometido es contar con una fuente de datos fiable, actualizada y extensa de las cifras oficiales que China destina a financiar el desarrollo en terceros países. En este sentido, existen múltiples estudios publicados que centran su atención en la ayuda al desarrollo auspiciada por China, bajo diferentes formas de financiación. También existen monográficos destinados a examinar concretamente la financiación china en Latinoamérica y el Caribe. Uno de los ejemplos más completos es el estudio coordinado por Enrique Dussel Peters *China’s Financing in Latin America and the Caribbean* (Dussel, 2019). Este estudio se centra en analizar la financiación recibida y gestionada mayoritariamente por el Banco de Desarrollo de América Latina por diferentes fuentes de origen chino, tanto del gobierno chino como de bancos comerciales y otros agentes, además de para propósitos dispares (inversión directa, flujos financieros, balanza de pagos, etcétera).

Por el contrario, el trabajo que aquí se desarrolla va a centrar su atención en la ayuda específica para el desarrollo, tal y como se ha indicado anteriormente. Uno de los objetivos principales es distinguir el tipo de ayuda dedicada los más exclusivamente posible

---

<sup>2</sup> Algunos autores emplean incluso el término anticoperación solidaria para designar a aquellas prácticas aparentemente altruistas que resultan basarse en el mero interés político. Ver, por ejemplo: David Llistar (2009), *Anticoperación*. Barcelona: Icaria.



al concepto de desarrollo más cercano a la conceptualización de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, aun teniendo en cuenta otros vectores de la ayuda con un sentido menos clásico de “cooperación internacional al desarrollo”. De otro modo, ¿no sería distorsionar el resultado extraído de la investigación? Pues el concepto de cooperación internacional de China, como ya se dijo, es diferente al propugnado por el paradigma liberal clásico y, si bien se han podido apreciar confluencias entre ambas conceptualizaciones (Bracho, 2018), sería un error establecer sin más un paralelismo entre estas formas de ayuda. El que estas ayudas estén sustentadas en perspectivas esencialmente diferentes las hace irreductibles entre sí, dificultando la comparación sin un esclarecimiento previo. En cualquier caso, a partir de la extracción, procesamiento y análisis de los datos disponibles se pretende ofrecer una imagen analítica de cuánto está invirtiendo el país asiático en la región de Latinoamérica y el Caribe, en qué sectores y bajo qué conceptos, así como su demarcación de otro tipo de ayudas y financiación que no se corresponde con la idea típica de “cooperación al desarrollo”. Una vez recabada la información y presentados los informes y gráficos, se procederá a realizar un diagnóstico de la situación para así concluir algunas ideas que ayuden a entender la situación planteada.

La base de datos principal que servirá para la extracción de datos para la investigación es la AidData's Global Chinese Development Finance Dataset (Version 2.0). En ella se encuentran categorizados 13.427 proyectos financiados por el gobierno chino, con un valor aproximado de 843,000 millones de dólares repartidos en 165 países diferentes. Los datos recogidos en ese documento cubren la mayoría de regiones y sectores destinatarios de financiación, así como el tipo de ayuda que desde el gobierno y empresas estatales de China se han producido hasta el año 2017. La utilización de esta base de datos es relevante para esta investigación debido a que es la única que captura el espectro de proyectos de financiación oficial chinos acorde a la definición estándar de la Cooperación Internacional al Desarrollo; entre estos flujos financieros se encuentran propósitos de diferente naturaleza, como asistencia técnica, préstamos, compra y venta de créditos, condonación de deuda, becas, etcétera. Finalmente, se han conseguido almacenar proyectos de 334 entidades oficiales chinas, entre las que se incluyen agencias gubernamentales (como el Ministerio de Comercio o el Ministerio de Asuntos Exteriores), agencias locales y regionales, empresas estatales públicas, bancos estatales y organizaciones estatales sin ánimo de lucro.

Como cualquier documento de investigación, se parte de una hipótesis que dirige el propio ritmo del estudio. Sin esa idea previa, todavía algo abstracta, formada por la lectura intensiva de múltiples fuentes teóricas, sería imposible conducir una investigación como ésta, pues la cantidad de datos para analizar es casi infinita. La hipótesis de la que se parte aquí, y por la cual se ha elegido analizar un conjunto de datos concreto y no otro, es que China utiliza su imponente fuerza económica para conseguir cierta legitimación político-social a través de la ayuda al desarrollo. Este tipo de acción exterior por el cual se presta ayuda a países necesitados con el afán de ganar rédito político es un recurso tan an-

tigo como la política misma. La cuestión recaerá en determinar cuán importante resulta para China este tipo de estrategia, así como esclarecer en qué medida dirige su ayuda al desarrollo en unos países de la región o en otros, y específicamente en qué sectores.

## 1. CONTEXTO HISTÓRICO

A la hora de plantear el marco teórico para la investigación es importante reflejar los tramos históricos por los que se han consolidado los juegos de poder internacional hasta el presente, tanto por sus implicaciones geoestratégicas generales como por su relevancia a la hora de determinar los conceptos de financiación para el desarrollo. En resumidas cuentas, se trata en un primer momento de 1) comprender la situación de hegemonía de Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial y el establecimiento del paradigma liberal-capitalista como vencedor indiscutible frente al otro paradigma en liza –el socialismo soviético–, para después 2) aproximarse al ascenso progresivo de China como una nación poderosa que rivalizara con la filosofía económico-social de Occidente –Estados Unidos y sus aliados–, y finalmente 3) analizar el tablero geopolítico actual basado en la lucha entre las dos superpotencias –Estados Unidos y China– y todo lo que representan.

La historia de la hegemonía de Estados Unidos a nivel global comienza desde principios del siglo XX, erigiéndose como un poder importante a nivel económico, y se asienta definitivamente tras los sucesos de la Segunda Guerra Mundial. A partir de 1945, Estados Unidos no es sólo una de las naciones vencedoras en tal conflicto, sino que, al no haber sufrido destrucción en su territorio –pues la mayor parte de la guerra afectó al continente europeo– y haberse constituido en la principal industria para la fabricación de armamento, el país norteamericano emergió del conflicto con una posición ventajosa frente al resto. Su visión estratégica le llevó a afianzar esta posición mediante la creación de pactos e instituciones internacionales que aseguraron su influencia durante las décadas venideras. Algunos de estos pactos fueron en forma de tratados –por ejemplo, la Conferencia de Yalta o la de Potsdam, que daba fin formal a la Segunda Guerra Mundial y establecía las pautas de rendición y compensación del enemigo–, de creación de organismos –el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, emanados al albur de las reuniones en Bretton Woods– o de planes de financiación internacional, cuyo mejor exponente sea el llamado Plan Marshall (Hobsbawm, 1994).

Para los objetivos de este trabajo resulta muy adecuado poner el foco en este tipo de planes económicos, pues de alguna manera comienzan a dar forma a las demás vías de financiación de terceros países para su desarrollo. Así, el Plan Marshall, aunque no pueda ser considerado dentro del ámbito de la cooperación al desarrollo por razones obvias, sí marca el rumbo de la estrategia estadounidense en cuanto a la ayuda a países necesitados de inversiones y préstamos. Y es que a parte de la responsabilidad histórica de apoyar la

reconstrucción de los países aliados que habían luchado junto a Estados Unidos por intereses e ideologías comunes –sin menospreciar el hecho de que, otorgando gran cantidad de ayuda económica a Europa para su reconstrucción, Estados Unidos se aseguraba ventas masivas de su propia industria, pues el comercio entre ambas partes quedaba estipulado– uno de los objetivos principales para el gobierno estadounidense fue, en todo momento, evitar la expansión del comunismo dentro de Europa. Como se puede apreciar, esta etapa de ayuda para el desarrollo y la reconstrucción de las naciones europeas permanecen ligada a intereses de política exterior, en concreto a respaldar una ideología en pugna por la hegemonía global. Más adelante, con la creación de una serie de comités y agencias, se establecieron las líneas por las que se regulaba el tipo de financiación que se debía destinar a países en vías de desarrollo, esta vez con un cometido públicamente altruista.

En 1960 se crea el Comité de Ayuda al Desarrollo, organismo dependiente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico que representa el paradigma clásico de la financiación y soporte a países en vías de desarrollo. Los países fundadores fueron Bélgica, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Holanda, Portugal, Reino Unido y, por supuesto, Estados Unidos. El país norteamericano encontró en esta asociación en un lugar donde, si bien podía mantener cierto control en la metodología aplicada al desarrollo de terceros países, sus capacidades quedaron limitadas al integrarse en una agencia conjunta donde la voz democrática de los países aliados podía comprometer su individual hoja de ruta.

Pero no hay que olvidar que la contraparte en este escenario bipolar, la Unión Soviética, también implementó un programa de ayudas para el exterior con el objetivo, precisamente, de expandir su influencia hacia otras regiones. En plena Guerra Fría resultaba fundamental adherir la mayor parte de países a la propia causa y conseguir expandir las ideas políticas en liza. Aquí entra en escena una república de reciente creación que, tras varias guerras contra enemigos extranjeros, depuso a su longeva forma de gobierno imperial para convertirse en la República Popular de China. En sus difíciles inicios, en pleno proceso de transformación política y social, China recibió la ayuda de la Unión Soviética para consolidarse como una república comunista (Gittings, 1964).

En esa situación todavía bipolar, en el contexto de una cada vez más acuciante Guerra Fría, resulta claro que la financiación “altruista” a los países en desarrollo tenía como uno de sus principales propósitos atraer a otras regiones al marco ideológico y político que se estaban disputando la hegemonía mundial. Sin desacreditar el hecho de que estas ayudas propiciaran una reducción de la pobreza general en los países destinatarios, acordes a los propósitos esenciales de la misma, no pueden entenderse ajenas al contexto descrito. De alguna manera, el propio discurso del Comité de Ayuda al Desarrollo y de su Ayuda Oficial al Desarrollo representa la pretensión de legitimar unas prácticas políticas que involucra la aspiración a crear un escenario internacional concreto, basado en el paradigma liberal-capitalista, excluyendo a su vez toda forma de socialismo y comunismo. Estados

Unidos pudo, en este sentido, servirse de los mecanismos de ayuda durante la posguerra para allanar sus objetivos de convertirse en el hegemón que finalmente consiguió ser tras la caída de la Unión Soviética (Lemus Delgado, 2018: 31).

El modelo económico y político liberal y los principios del capitalismo de mercado pudieron ir afianzándose durante estos años hasta su consumada victoria sobre el modelo socialista. Desde los acuerdos de Bretton Woods (1944) se inauguró un sistema administrativo-monetario que regulaba el tipo de relaciones comerciales y de cooperación, estableciendo el dólar estadounidense como moneda internacional de intercambios, y constituyendo los inicios de instituciones como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional. Del mismo modo, la nación hegemónica (Estados Unidos) estuvo en condiciones de perfilar el modelo de Ayuda Oficial al Desarrollo según sus parámetros económico-sociales, expandiéndolos hacia las demás regiones y auspiciando así su hegemonía ininterrumpida hasta entrado el siglo XXI (Sanahuja & Delkáder-Palacios, 2021).

Como es comprensible, la lógica de financiación hacia terceros por parte del Comité de Ayuda al Desarrollo se vio alterada durante algunas etapas. Si bien no cambió en esencia su naturaleza de proponer un planteamiento de ayuda basada en los parámetros liberales, durante la segunda mitad del siglo XX tuvo que adaptarse a contextos cambiantes, sobre todo referidos a la condición de los países emergentes. Estos países fueron cambiando su propio discurso a raíz de transformaciones sociales, políticas y económicas que urgieron una honda reflexión acerca de cómo establecer la ayuda oficial al desarrollo. El aumento de capacidades industriales de ciertas regiones, por ejemplo, hizo que el sistema se entendiera como cada vez más multipolar, integrando nuevos actores que tradicionalmente habían sido considerados como objetivos de ayuda y que estaban ya en condiciones de proponerse como donantes (Abbondanzieri & Guzmán, 2021: 19). En este escenario los países emergentes van a comenzar a desempeñar roles significativos en este sistema de cooperación

El caso más claro de este tipo de heterogeneidad es el de China. Desde los años 80, toda vez que el país asiático inicia su andadura en el capitalismo de mercado, su peso creció a un ritmo alto y estable. Sin embargo, siguió perteneciendo a la lista de receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo. Como veremos, esta extraña situación está inducida tanto por la motivación del Comité de Ayuda al Desarrollo y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos de distinguir entre países donantes (Norte) y receptores (Sur) mediante reglamentaciones estrictas, como por la filosofía de desarrollo china que parte del supuesto de una cooperación distinta, basada en una ayuda mutua entre las regiones del Sur Global.

Al igual que habíamos visto con las primeras ayudas al desarrollo desde la época de posguerra –con la fórmula técnica de invertir dinero en países con el objetivo de que prosperaran económica e industrialmente, haciéndolos resistentes a la amenaza comunista– Estados Unidos pensó que el desarrollo económico de China llevaría a establecer

unas premisas capitalistas que conducirían al país asiático, poco a poco, hacia la democratización e inserción en el sistema liberal internacional (Bracho, 2018). Sin embargo, China ha establecido su propio modelo de cooperación con los diferentes países.

Llegados a este escenario, y una vez alcanzado por China el hito de convertirse en una de las mayores potencias mundiales parecía inevitable la confrontación entre los dos gigantes y sus respectivas formas de la organización social y económica. De nuevo, Estados Unidos y el sistema liberal occidental se enfrentan a un sistema comunista, esta vez el de la superpotencia que representa China. Algunos autores hablan incluso de una nueva Guerra Fría<sup>3</sup>. En todo caso, la constante expansión del gigante asiático, ya en nuestro siglo, ofrece signos inequívocos de choque entre ambas propuestas. El reciente plan de acometer una nueva Ruta de la Seda, por utilizar un ejemplo que luego se verá más en profundidad, se ha convertido en el señuelo de ataques por parte del espectro occidental. Los países más críticos con el sistema político chino interpretan este tipo de iniciativas, que ya cuentan con socios también en Europa, como un caballo de Troya dispuesto a sabotear la hegemonía liberal-capitalista e instalar el modelo de desarrollo sistémico de China (Latin American Focus Group, 2022). La ambición china es clara, especialmente tras el discurso de Xi Jinping en el XIX Congreso del Partido Comunista Chino: las iniciativas de ayuda internacional, unidas a la creación de una agencia propia de cooperación china, no pretender ajustar la visión clásica de la cooperación sino que parece que “buscan competir directamente con el orden liberal de la posguerra en CID y más allá” (Bracho, 2018: 233)

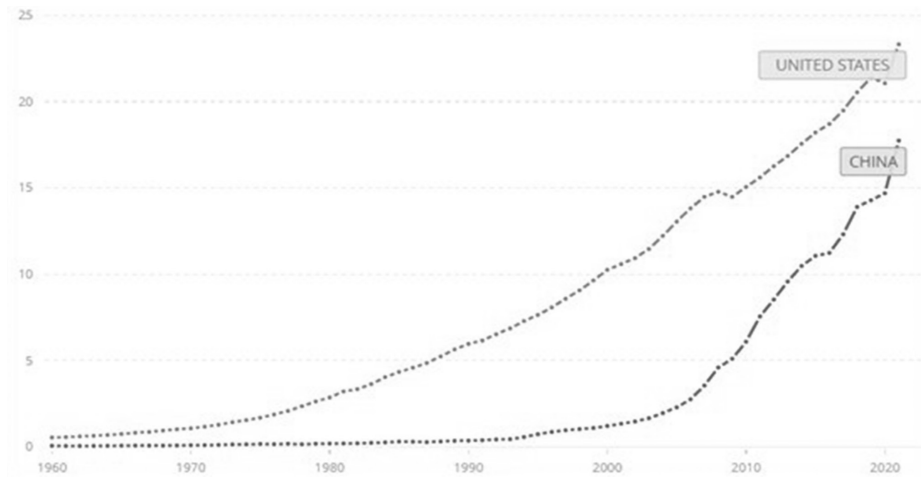
## 2. LA ECONOMÍA POLÍTICA DE CHINA

Desde que China comenzara sus reformas económicas en 1978, su Producto Interior Bruto (PIB) se ha mantenido estable, creciendo un 9% al año. Según la explicación del Banco Mundial, China ha alcanzado el logro de convertirse en un país con una clase social media-alta, ha erradicado la pobreza extrema desde el inicio del siglo XXI y ha conseguido mejorar significativamente el acceso a la sanidad, la educación y otros servicios esenciales. Aun así, el país asiático cuenta con un gran número de ciudadanos con bajos ingresos, sobre todo en regiones menos desarrolladas económicamente, donde la población es especialmente vulnerable. En cualquier caso, esta situación no impide a China posicionarse como el segundo país en términos económicos.

---

<sup>3</sup> Por ejemplo: Mariano Aguirre (2023), Guerra Fría 2.0. Claves para entender la nueva política internacional, Barcelona: Icaria. Si bien otros autores disienten de esta comparación, aduciendo a que los condicionantes históricos son esencialmente diferentes en nuestra época. Ver: Andrés Ortega, “Lo llamamos guerra fría, pero no lo es”, en Política Exterior (7/03/2023) disponible en: <https://www.politicaexterior.com/lo-llamamos-nueva-guerra-fría-pero-no-lo-es/>

Gráfico 1. PIB histórico de Estados Unidos y China, en millones de dólares (Current US\$)



Fuente: Banco Mundial.

Como se aprecia en el gráfico, sólo Estados Unidos consigue estar por encima del país asiático en cuanto a PIB, aunque las estimaciones a futuro a raíz del crecimiento económico sostenido parecen favorables a China, más allá de las turbulencias actuales –como la guerra en Ucrania o los coletazos de la situación postpandemia– que amenazan los equilibrios económicos (Aljazeera, 2023). El enfrentamiento entre las dos potencias queda de nuevo reflejado en estos términos económicos, los cuales son imprescindibles para garantizar su posición aventajada en el panorama internacional. La pugna por la hegemonía queda todavía más clara si tenemos en cuenta lo alejados que se encuentran el resto de naciones, al menos en términos económicos.

En cuanto al desarrollo propuesto por China en el exterior, existe una iniciativa que ha copado los titulares de la financiación china desde su aparición, y no es otra que la conocida como “la nueva ruta de la seda”. La iniciativa *Belt and Road Initiative*, por sus siglas en inglés, fue lanzada oficialmente en septiembre de 2013 por el presidente Xi Jinping y se constituye como el centro de la política exterior de China. La propuesta incluye una red de programas de inversión con los que desarrollar infraestructuras clave y promocionar la integración económica con los países aliados en la iniciativa. Del mismo modo, se ha comenzado a implementar una Ruta de la Seda “digital” (Silk Road E-Commerce Initiative) destinada a potenciar la digitalización de las regiones auspiciadas en la iniciativa original, y que tiene como objetivo mejorar las capacidades tecnológicas tanto de China como de sus imprescindibles socios.

Todo ello queda enlazado con el plan de la administración china para, utilizando su enorme potencial económico, industrial y diplomático, construir una fuerte base legítima en aspectos políticos y sociales. Bajo la proclama de una nueva cooperación bilateral beneficiosa para las dos partes (*win-win cooperation*) China busca promover un sistema de alianzas de desarrollo multipolar, en el contexto de una mayor diversificación cultural y, por supuesto, de una globalización económica (Latin American Focus Group, 2022).

China es consciente de que aumentar su presencia en la región de Asia Central y en el Indo-Pacífico –por donde más influencia tiene en la actualidad el plan *Belt and Road Initiative*– es fundamental para seguir creciendo en los enclaves donde, recientemente, ha dominado la política económica. Desde hace algunos años han apuntado los especialistas que en las regiones asiáticas próximas al Indo-Pacífico es donde se está desplazando el lugar cenital de la geoestrategia internacional, cuya importancia seguirá al alza en el futuro próximo. Sin embargo, para China es especialmente importante aumentar al mismo tiempo su presencia en América Latina y el Caribe, por una pragmática razón: desplazar a Estados Unidos del liderazgo del poder mundial. De nuevo, la pretensión del gigante asiático no es permanecer como un socio más del proceso de desarrollo que puede experimentar el continente americano. La región, ciertamente, cuenta con una capacidad de recursos naturales ingentes, los cuales pueden llegar a ser explotados por las grandes potencias extractoras e industriales extranjeras (Malamud, 2017: 36).

Pero si hablamos en términos geoestratégicos, Latinoamérica representa un bastión indisolublemente ligado a las pretensiones de dominación estadounidense. Es por ello que existe un velado vínculo estratégico entre la visión político-económica de China y una región que ha estado vinculada históricamente a la fuerza de Estados Unidos. La legitimación internacional a la que aspira china tiene como uno de sus pilares maestros la iniciativa desarrollista que, según el propio Xi Jinping, reclama además a extender los beneficios de la cooperación bilateral hacia la mejora de las condiciones de la población allí donde se llevan a cabo (Xinhua, 2021).

Más allá de alegatos retóricos en cuanto a los beneficios sociales y al impacto positivo en las zonas donde opera, la postura de China en el desarrollo se ha fundamentado en una efectiva transmisión de fondos hacia los países receptores de su financiación. Sólo en 2022, desde Pekín se aprobaron 22,000 millones de dólares en concepto de créditos hacia América Latina y el Caribe (Manrique, 2023). Este desembolso en la región, unido a la atracción de un proyecto que rompe con las medidas para la cooperación clásicas de Occidente, hacen de la influencia china un foco crucial en la política exterior latinoamericana.

### *2.1 La Cooperación Internacional al Desarrollo desde China*

China se unió a la Organización Mundial del Comercio en el año 2001, una vez que ya había desarrollado una política económica expansionista, transitando hacia un modelo de economía de mercado desde los años 80 del siglo XX. En este punto, se podría ha-



ber esperado una incorporación progresiva de China al paradigma desarrollista que ha mantenido desde sus inicios el Comité de Ayuda al Desarrollo y los países donantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Si para los miembros de la primigenia Organización Europea para la Cooperación Económica la cooperación internacional al desarrollo significaba la contribución de países miembros al desarrollo económico de “áreas subdesarrolladas” mediante transacciones que quedaban al margen del comercio, el posterior Comité de Ayuda al Desarrollo mantendrá esa visión altruista que de alguna manera margina –si bien no siempre esto se consigue– la visión comercial y la distorsión empresarial que pretenda buscar el beneficio privado de las ayudas y merme con ello el sentido del desarrollo (Bracho, 2018: 220). China, sin embargo, tomó su propio rumbo a medida que iba pasando de ser un país eminentemente receptor de ayuda a ser uno de los donantes con más capacidades.

Los principios que rigen las políticas de ayuda al desarrollo de China brotan, esencialmente, de la Declaración de Bandung de 1955. La reunión en Bandung (Indonesia) congregó al Movimiento de Países No Alineados, los cuales declararon los principios de coexistencia pacífica que China ha implementado como filosofía hasta la actualidad. En este sentido, el país asiático disiente en su manera de impulsar la cooperación internacional de la manera clásica occidental: en términos de condiciones, China no ejerce presión para que los países receptores implementen ninguna suerte de derechos ni obliga a cambiar ningún elemento del statu quo (Manrique, 2022); del mismo modo, su discurso habla en torno a la ventaja mutua, más que de caridad y de altruismo tal y como veníamos viendo por parte de los organismos internacionales tradicionales. De alguna manera, esto se corresponde con la lógica dentro de la Cooperación Sur-Sur en tanto que prima una situación –al menos en el aspecto formal– mucho más horizontal, evitando los paternalismos clásicos, del donante y su socio.

Gráfico 2. Ayuda que recibe y ofrece China (millones de dólares de 2016)



Fuente: Bracho (2018).

Durante el primer decenio del siglo XXI (hasta aproximadamente el año 2013) China y Estados Unidos rivalizaban en términos de inversión en el extranjero. El gasto promedio de China para el desarrollo era de 32 billones de dólares, mientras que el promedio del país americano en los mismos conceptos era de unos 34 billones de dólares. Sin embargo, desde el año 2013 el gasto en ayudas para el desarrollo desde China aumentó de una forma exponencial, llegando a ser el doble de la ayuda que destinó, para el mismo periodo, Estados Unidos (Malik, y otros, 2021). El periodo en cuestión en el que el país asiático invirtió sumas de dinero masivas (2013-2017) se corresponde, precisamente, con los primeros años de la implementación de la *Belt and Road Initiative*.

De un modo parejo, en lo que va del siglo XXI los intercambios comerciales y empresariales entre China y América Latina y el Caribe no han parado de crecer. Los puntos de cooperación al desarrollo entre ambas regiones tampoco: así lo evidencia la creación del Foro de Cooperación China-CELAC (2015) que tiene como objetivo promover de la relación estratégica, así como el nuevo Documento sobre política de China hacia América Latina y el Caribe (2016). Por lo demás, la región americana también se ha integrado en la iniciativa *Belt and Road Initiative*, convirtiéndose *de facto* en un importantísimo socio –a la vez que mercado emergente– para China. Así, entre los años 2015 y 2016, por ejemplo, el 14% de las inversiones en América Latina y el Caribe en sectores energéticos provinieron de China. Brasil (45,000 millones de dólares), Perú (17,000 millones) y Argentina (10,000 millones) han sido algunos de los países donde China más ha invertido históricamente. En otro estadio se encuentra Venezuela, cuyos préstamos desde bancos estatales chinos se cifran en más de 62,000 millones de dólares (Gaviria, 2022: 8). En siguientes apartados se detallarán los tipos de ayudas por regiones, sectores y años.

### 3. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. CONTEXTO POLÍTICO

La creación de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) en 2004 y de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) en 2008 dieron paso a una nueva época de alianzas panamericanas que buscaron asociarse de una manera diferente a como se venía haciendo hasta ahora en la región, al menos desde el “Consenso de Washington” (Lo Brutto & Crivelli Minutti, 2017: 129). Este tipo de asociaciones e instituciones perseguía un proceso de integración distinto a los que se proponían desde las esferas de poder occidentales, con el objetivo de promover una cooperación regional para la construcción de una identidad sudamericana compartida. Otros organismos, como el Mercado Común del Sur (Mercosur), tomaron impulso también durante estos años, auspiciando unas nuevas relaciones económicas y comerciales dentro de los territorios americanos pero ajenos al neoliberalismo estadounidense.

Finalmente, en el año 2011 se creó la CELAC, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, en la misma senda por intentar establecer un lugar político y económico común a la región. Su intención era posicionarse de una forma firme en el tablero geopolítico que, como se aprecia, venía perfilándose desde la entrada del siglo XXI. En este organismo americano se integraron países continentales, pero lo que lo hace particular es la exclusión que se hizo de Estados Unidos, la mayor potencia de la región en cuanto a los principales indicadores socioeconómicos. La aspiración política, pues, parecía radicar en la construcción de una hegemonía diferente a la tradicional, donde el ámbito local primara por encima de las estructuras elitistas que históricamente se desplegaban en el continente. Esta situación político-económica ha podido ser conceptualizada bajo el nombre de “regionalismo poshegemónico” (Riggirozzi & Tussie, 2012) y su premisa fundamental es la integración y el desarrollo mediante procesos basados en movimientos sociales que desbancan las típicas características socioeconómicas que el neoliberalismo había pergeñado en la región.

En este nuevo planteamiento cooperativo es fundamental la aparición de China como uno de los socios principales del impulso regional. La potencialidad económica y comercial del gigante asiático, unido a su intención de desbancar a Estados Unidos de la primacía estratégica mundial, han hecho posible este tipo de alianzas. Del mismo modo, muchos Estados de Latinoamérica han visto la oportunidad de recibir fondos de una manera alternativa, en sintonía con las pautas establecidas desde una Cooperación Sur-Sur donde prima el pragmatismo y las necesidades regionales. Esto, a su vez, repercute en las relaciones comerciales y políticas de ambos continentes, facilitando inversiones y colaboración, y diversificando los destinos y sectores –para el caso de China– de su ingente producción de materiales.

En este contexto se crea, en el año 2014, el primer Foro CELAC-China (FCC), plataforma que se constituye como el hito más relevante a la hora de entender las nuevas relaciones de cooperación multisectorial entre las dos regiones. Esta conexión viene precedida de los acuerdos que desplegó China bajo el nombre de “Libro Blanco”, mediante el cual establecía un rumbo concreto para el acercamiento a América Latina. Este documento es específico para la región latinoamericana y se constituye como la hoja de ruta diplomática y comercial que se irán desplegando en los años sucesivos. Así, el “Libro Blanco” inicia el periodo de cooperación integral entre China y América Latina que más tarde daría como frutos las reuniones en el FCC (Mosquera & Morales, 2018: 125). En 2018 se llevó a cabo en Chile el II Foro CELAC-China, contando con la participación de 32 delegaciones interregionales. Éste se estableció bajo el título “CELAC-China: trabajando por más desarrollo, innovación y cooperación para nuestros pueblos”, y volvió a poner sobre la mesa el desarrollo de las relaciones entre Latinoamérica y China. En este caso específico, la reunión estuvo marcada por la reciente puesta en marcha de la iniciativa *Belt and Road Initiative*, proyecto inmenso que ya se ha detallado anteriormente y que representa el mayor impulso de la década en cuanto a inversión china en la región.

Sin embargo, no todos los indicadores son positivos en este sentido. América Latina y el Caribe forman un territorio heterogéneo de sistemas políticos y sociales, lo cual dificulta algunas de las transiciones de la financiación, comercio y economía en general. Y es que la región ha sido, salvo algunas excepciones, históricamente inestable, más todavía desde finales de siglo XX y principios de siglo XXI. Los organismos como la CELAC o UNASUR tampoco han conseguido una estabilización política duradera, pues han carecido de marcos estructurales más amplios en los que crear constituciones o leyes compartidas. De ahí que el número de Estados que conforman estas alianzas también haya sido inestable. Por otro lado, los problemas acuciantes en cuanto a las infraestructuras de la región no son, ni mucho menos, una cuestión a obviar: la falta de infraestructuras impide absorber todo el fondo previsto para su completo desarrollo. Desde que en la década de 1980 se dejó de invertir, desde las políticas públicas de cada Estado, cada vez más el sector privado ha jugado un rol importante en su desarrollo, aunque de momento sigue siendo ineficaz y limitado (CEPAL, 2020). Los datos en cuanto a cerrar esta brecha en infraestructuras indican que deberá incrementarse la inversión en torno al 70%.

Finalmente, hay un punto que tampoco debe pasarse por alto: la deuda y la inflación. En la financiación china para América Latina y el Caribe están incluidos préstamos y créditos que, siendo muy favorables a las condiciones regionales, no dejan de obligar a una devolución de dinero. Si bien una característica financiera china en cuanto al préstamo de fondos era su facilidad de concesión, el otro lado de la moneda recae en los problemas de ciertos países en devolver las deudas pendientes. Por ejemplo, en el año 2022 el gobierno de Ecuador pidió reestructurar su deuda con el Banco de Desarrollo Chino por valor de 1,400 millones de dólares, y con el banco Eximbank por otros 1,800 millones. Las reservas de petróleo son uno de los activos que permiten a la región esquivar posibles impagos, exportando crudo hacia Pekín para saldar sus deudas y evitando temporalmente el riesgo de default (Manrique, 2022). El país asiático se ve obligado, en muchos casos, a extender préstamos de emergencia para salvar sus propias inversiones ante la amenaza de que el país destinatario colapse.

Pero depender de China para la financiación estatal también tiene aspectos positivos de cara al panorama político internacional. Tras el aumento año tras año de las inversiones chinas –en 2021, tras el bache por los problemas relacionados con la pandemia de Covid-19, estas volvieron a subir un 30% en la región, sobre todo en Brasil– y de sus préstamos, los gobiernos de América Latina han podido verse respaldados ante otros organismos acreedores. Según los datos del Consejo Chino para el Fomento del Comercio Internacional, esta región es el segundo mayor destino para la inversión extranjera de China, con más de 2,700 empresas de capital chino operando en la región (Rey, 2022). Como veremos más adelante, las partidas financieras han sido especialmente importantes en infraestructuras primarias como el transporte y la energía. Así, los gobiernos de Latinoamérica, al contar con China como principal socio comercial y económico, están

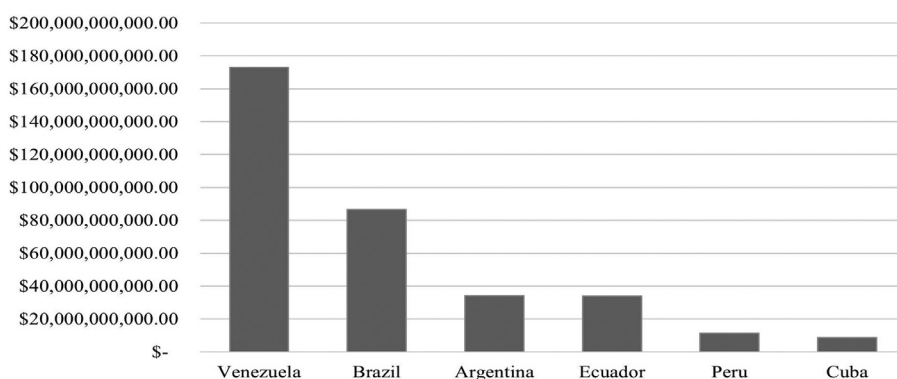
en condiciones de resistir presiones internacionales y orientarse más hacia su desarrollo local (Manrique, 2023). Otras estrategias comerciales y financieras, como los acuerdos bancarios SWAP (acuerdos temporales de cambios recíprocos, en español) han sido a su vez determinantes para dotar a la región de instrumentos financieros más allá de los mismos fondos de ayuda al desarrollo (Hurtado & Zerpa, 2020).

#### 4. LA FINANCIACIÓN CHINA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Las cifras que se muestran en este apartado han sido extraídas de la base de datos AidData’s Global Chinese Development Finance Dataset (Version 2.0). Esta base de datos ha sido producida en el seno de la “William & Mary’s” Global Research Institute, un instituto de investigación privado localizado en Virginia, Estados Unidos. Dentro de la institución se halla el laboratorio AidData, cuya dirección queda a cargo del investigador Bradley C. Parks. Junto a un nutrido grupo de politólogos, economistas, científicos sociales e ingenieros se ha dado luz a este ingente proyecto. La cantidad de información que ofrece esta base de datos en relación con la financiación exterior china es inmensa. Del mismo modo, también lo es la relacionada únicamente con la región de América Latina y el Caribe, por lo que resulta extremadamente útil una vez filtrados los datos que interesan para la investigación. Por lo demás, cabe aclarar que todas las cifras económicas están en dólares en su valor constante para el año correspondiente (constant USD 2017).

En el primer gráfico se ha querido representar aquellas regiones de América Latina y el Caribe que se posicionan como los máximos receptores históricos de ayuda desde organizaciones oficiales chinas. Los datos comprenden desde el año 2000 hasta el año 2017 e implican todo tipo de financiación recibida.

Gráfico 3. Máximos receptores históricos de la financiación china

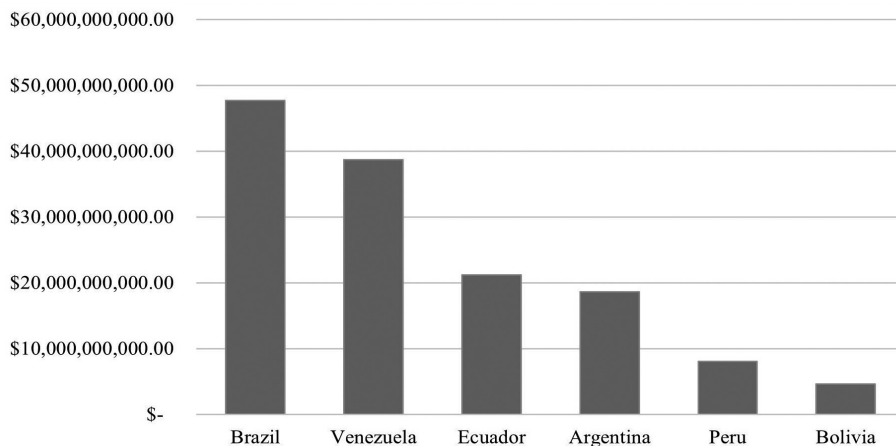


Fuente: elaboración propia.

Venezuela ha sido el Estado de mayor recepción de fondos chinos desde que se tiene constancia en los datos utilizados. Brasil recibió durante el mismo periodo prácticamente la mitad de lo que recibió Venezuela, y menos de un cuarto recibieron países como Argentina y Ecuador. A partir de ahí, el resto de países tiene un peso relativamente bajo en cuanto a la ayuda recibida por el gigante asiático. Es sintomático que para Venezuela, que es el mayor receptor de fondos chinos, la gran proporción de lo recibido sea en concepto de préstamos (loan) a la orden de 172 billones de dólares.

Tampoco pasa desapercibido que los países mostrados en el gráfico 3 hayan sido tradicionalmente “aliados” de China, al menos en cuanto a las similitudes ideológicas que los gobiernos de estos países americanos han tenido con el Partido Comunista Chino. Sin embargo, la tónica común que ha guiado en los últimos años al gobierno chino ha sido la de ampliar su espectro diplomático y establecer, así, relaciones comerciales y económicas con Estados que no han sido históricamente aliados suyos. Cabría preguntarse a este respecto si, con la entrada de iniciativas como la Franja y la Ruta (*Belt and Road Initiative*) y de la apertura internacional a nuevos socios por parte de China, la dinámica de destino de fondos ha variado en algún aspecto. Veamos de nuevo una tabla con las cantidades totales destinadas por países americanos, pero esta vez centrada en los años en los que se implementó y desplegó el *Belt and Road Initiative*.

Gráfico 4. Máximos receptores de la financiación china desde 2013 a 2017



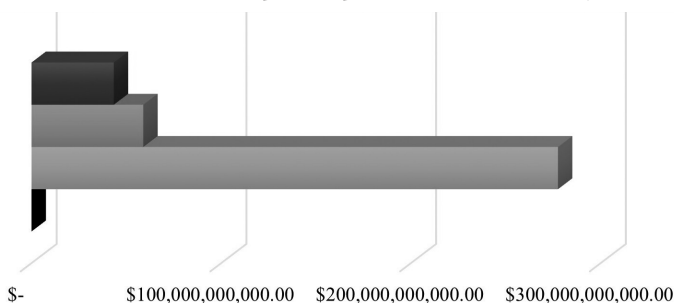
Fuente: elaboración propia.

Como se puede apreciar, los principales Estados que más fondos reciben de China se han mantenido invariables, si bien se han intercambiado algunos puestos. El protagonismo de Venezuela ha sido sustituido por Brasil, un país con el que China está manteniendo

en los últimos tiempos un compromiso especial tanto a nivel comercial y financiero (es su primer socio de la región, con cantidades de financiación que no han hecho más que aumentar) así como a nivel estratégico, aliándose en la promoción del grupo BRICS<sup>4</sup>. Tras analizar estos datos se puede suponer la implantación de la iniciativa *Belt and Road Initiative* no ha supuesto, al menos en cuanto a los fondos que se destinan a la región, un cambio estratégico profundo en el modo en que China ha financiado allí sus proyectos.

Más allá de la financiación en general, es importante para los intereses de esta investigación remitir los datos acerca del tipo de ayuda que China propone, pues, como vimos, no es lo mismo la financiación para condonar deuda o para créditos comerciales que los fondos que son similares a las características de la Ayuda Oficial al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Este punto es especialmente problemático dada la poca transparencia de las agencias chinas que emiten los fondos, y para las cuales es muy complicado determinar la naturaleza de la ayuda. Un ejemplo es el siguiente gráfico.

Gráfico 5. Financiación total repartida por la naturaleza de la ayuda



	America
■ Commercial	\$43,372,519,619.89
■ Development	\$58,912,149,163.74
■ Mixed	\$277,498,399,773.95
■ Representational	\$15,719,736.63

Fuente: elaboración propia.

En esta tabla aparecen cuatro tipos específicos de ayuda: la comercial, la dedicada al desarrollo, la representacional y la mixta. Los proyectos destinados al desarrollo son, como ya se dijo, los más relevantes para este trabajo, pues son aquellos que principalmen-

<sup>4</sup> Esta organización de países está formada por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica. La organización cuenta con su propio banco de inversión para el desarrollo a la cooperación y asistencia mutua, cuyo mayor financiador es, de nuevo, China.

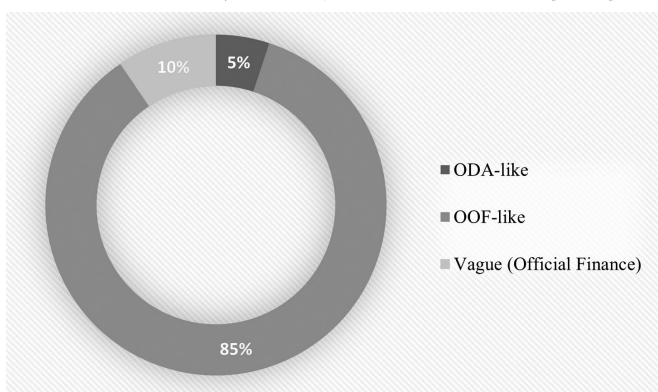


te quedan orientados a la promoción del desarrollo económico y social del país receptor. Los proyectos del tipo comercial, por su parte, buscan preferentemente promover los intereses comerciales de China en la región donde se destinan los fondos. El modo en el que opera este tipo de ayuda suele basarse en la obligatoriedad de importar, con los fondos otorgados, bienes y servicios chinos. La categoría de ayuda representacional está relacionada con el establecimiento de las relaciones sino-americanas, entre otras mediante la promoción de la lengua y la cultura chinas en la región. Un ejemplo de esto es el conocido Instituto Confucio para la Lengua China, que cuenta con delegaciones en la mayoría de países y funge como representante cultural de China.

Finalmente encontramos el tipo de ayuda “mixto”. Esta categoría de financiación es la más esquivada en cuanto a sus especificidades, pues puede resultar de una combinación no siempre clara de ayuda destinada a desarrollo y, a la vez, con aspectos de la ayuda comercial o representacional. En todo caso, desde las fuentes que construyeron esta base de datos indican que no ha sido posible indicar el propósito primario por el que fueron concedidas estas ayudas, por lo que los fondos “mixtos” acabarían engrosando las categorías OOF-like y Vague (Official Finance) que a continuación se mostrarán. Todo esto queda imbricado con las mencionadas condiciones de financiación chinas, las cuales suelen adolecer de transparencia y para las cuales es prácticamente imposible rastrear su finalidad.

Así, se puede establecer una diferenciación entre la ayuda general –menos específica en cuanto a su propósito– y la ayuda que quedaría enmarcada dentro de los estándares que el Comité de Ayuda al Desarrollo establece, dentro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, para que los fondos a la cooperación puedan ser considerada como Ayuda Oficial al Desarrollo. El siguiente gráfico muestra el porcentaje de la ayuda que entraría en cada uno de los tipos, dependiendo de si se correlaciona con el marco teórico de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Gráfico 6. Porcentajes de la ayuda total distribuida por tipos



Fuente: elaboración propia.

Las tres categorizaciones que se observan en el gráfico (ODA-like, OOF-like, Vague) han sido asignadas a cada fuente de financiación de la base de datos en relación con la distinción realizada por el Comité de Ayuda al Desarrollo. Los proyectos detallados como ODA-like son aquellos que cumplen tres criterios concretos, de acuerdo con las normas con las que se rige la Ayuda Oficial al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. El primer criterio se basa en el propósito fundamental del proyecto de financiación, que debe dirigirse claramente al desarrollo económico y social del país receptor; el segundo criterio parte de la asunción de que el acuerdo de financiación debe ser de naturaleza concesionaria, esto es, que la ayuda sea en forma de donación económica, de asistencia técnica o de condonación de deuda, por ejemplo; finalmente, el proyecto debe realizarse en un territorio que pueda ser calificado como receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo según los estándares del Comité de Ayuda al Desarrollo.

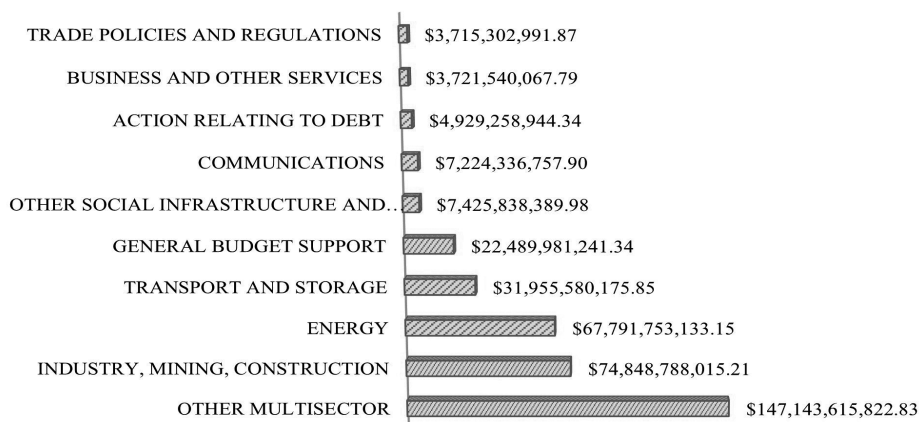
Por otra parte, si la financiación oficial china no cumple alguno de estos tres requisitos su categorización pasa a OOF-like. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, los flujos estipulados como OOF (“Other Official Flows”) son aquellos que provienen de fondos oficiales pero que no cumplen estrictamente con los criterios ya mencionados de Ayuda Oficial al Desarrollo. Aquí se incluyen las donaciones a países en desarrollo con propósitos comerciales o representacionales, así como las transacciones bilaterales para el desarrollo pero cuya donación sin intereses es menor al 25% del total de la ayuda, entre otros. Ejemplos de este tipo de actividades son los créditos oficiales para la exportación, la adquisición neta por gobiernos e instituciones monetarias centrales de títulos emitidos por bancos multilaterales de desarrollo en condiciones de mercado, subvenciones y ayudas al sector privado para suavizar sus créditos a los países en desarrollo o fondos de apoyo a la inversión privada. El último de los términos con los que establecer las ayudas –Vague (Official Finance)– se utiliza en aquellos casos donde la información para detallar los proyectos oficiales resulta insuficiente como para designarlos a una de las dos categorías anteriores.

Teniendo en cuenta que esta base de datos ha logrado diferenciar la ayuda oficial china en unos términos ajenos a su propia política exterior –separando los proyectos dependiendo de si cumplen con criterios de las instituciones occidentales tradicionales, algo que China nunca ha pretendido– parecería interesante realizar una distinción entre los países designados receptores oficiales de ayuda al desarrollo por parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y los que no, pero que aun así son financiados por la política de cooperación china. Sin embargo, para el año en el que se cierra la contabilidad de cifras de la base de datos (2017), así como en el año concreto en el que se firmaron determinados acuerdos de cooperación, la mayoría de los países de la región de América Latina y el Caribe eran o habían sido receptores

oficiales según el Comité de Ayuda al Desarrollo y, por tanto, no conforman un ítem relevante para los propósitos de esta investigación<sup>5</sup>.

Para concluir este apartado, se va a realizar un gráfico con los principales sectores donde ha recaído la financiación china en la región. Esta distinción por sectores está basada en el esquema de categorización de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Gráfico 7. Diferenciación de la ayuda total por sectores



Fuente: elaboración propia.

El sector con mayor presupuesto recibido es “Other Multisector”, referenciado en la lista de códigos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos con el número 430, y en el que se involucran aspectos que son de difícil categorización o que, directamente, entremezclan varios sectores. Por ejemplo, esta categoría engloba la actividad relacionada con la “Política de Seguridad Alimentaria” y su gestión administrativa, la cual realmente ya tiene su propio código (520: “Asistencia al desarrollo alimentario”) pero que, por cuestiones logísticas y de administración técnica, terminan recalando en la más amplia categoría de “Other Multisector”<sup>6</sup>. Ante la complejidad de desentrañar las

<sup>5</sup> Según la base de datos, sólo 5 Estados escapan de la categorización de receptores de ayuda oficial: Bahamas, Barbados, Curacao, Sint Marteen y Trinidad y Tobago.

<sup>6</sup> La explicación tomada como ejemplo se encuentra referenciada en el documento oficial de trabajo DCD/DAC/STAT(2018)40/REV2 del equipo del Comité de Ayuda al Desarrollo sobre estadísticas financieras sobre desarrollo. Disponible en: [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT\(2018\)40/REV2/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT(2018)40/REV2/en/pdf)

partes involucradas en este heterogéneo sector, parece razonable centrarse en los sectores que sí aparecen de una manera mucho más específica.

Así, como claramente se muestra en el gráfico, la mayor cantidad de financiación desde China recae en los sectores estratégicos de los países adonde se destina. Los ámbitos industriales, de minería y construcción, el sector de la energía y los transportes copan las ayudas recibidas desde el país asiático. Como es lógico, estos ámbitos son los que más fondos económicos necesitan para desarrollarse, pues sus construcciones involucran grandes partidas presupuestarias, y China se ha mostrado dispuesta a comprometerse con ese gasto. Además, estos sectores son vitales para los intereses nacionales de la región, por lo que su estatuto estratégico va más allá del simple hecho de la cooperación humanitaria. China se asegura con ello un puesto importante en la consideración de los gobiernos a la hora de tomar decisiones políticas que puedan mermar estas abundantes partidas financieras. Del mismo modo, se podría argumentar que las comunicaciones son una parcela primaria en este tipo de condicionantes estratégicos para China, en los que, si bien ha aportado buena cantidad de fondos, estos quedan lejos de las partidas principales. Pero China no ha parado de incrementar su influencia en el sector de las comunicaciones en la región, más allá del año 2017: el despliegue de su tecnología de red 5G por todo el continente se ha visto reforzada en estos últimos años, provocando la reacción furibunda de Estados Unidos para contrarrestar su extensión (Manrique, 2021).

## CONCLUSIONES

El panorama dibujado durante esta investigación arroja algunas conclusiones en forma de cifras que pueden ayudar a entender el despliegue de China en América Latina y el Caribe desde su proyección en la cooperación internacional. Pero las cifras, así como los datos y gráficos aportados, no pueden quedar desconectados del escenario geopolítico real en el que se desarrollan y donde se disputa constantemente el trono del Estado-hegemón. La pugna por la hegemonía global es el escenario de fondo donde ocurren estos episodios de acción exterior, tales como el uso de la ayuda oficial para el desarrollo.

No hay duda de que Estados Unidos como hegemón actual –y, con él, Occidente como paradigma de la cultura liberal clásica– está perdiendo su histórica posición reinante, consolidada durante gran parte del siglo XX. Una ola de “multipolaridad” parece ser el fenómeno que poco a poco engloba el tipo de actividades de política exterior, como la cooperación internacional, en donde los países que forman alianzas no dependen tanto de su afinidad ideológica –como en el pasado ocurrió– sino de las preferencias estratégicas dentro de los marcos regionales. El sentido de la cooperación entre el Sur Global responde más a este tipo de uniones, centradas en buscar diferentes beneficios bilaterales

–comerciales, financieros, políticos, diplomáticos ... –, más que en la asunción de un tipo de paradigma ideológico concreto.

En este contexto, Estados Unidos sigue representando hoy en día cerca de un 58% del PIB del G7, una cifra superior a la del último tercio del siglo pasado. Por aquel entonces, en el espacio bipolar donde se disputaba una hegemonía más militar que económica, Estados Unidos podía verse superior a un rival que no podía competir en el campo financiero o industrial. No es el caso de la China actual, cuya visión a largo plazo incluye algunas de las herramientas que se han definido aquí, y que están relacionadas con la acción exterior de la ayuda al desarrollo en un sentido amplio. Asimismo, el espacio de deuda externa que controla el país asiático en las regiones del Sur Global es otro de los activos con lo que quiere desplegar su capacidad diplomática, en lo que sin duda es una muestra del conocido uso del “poder blando”. No hay duda que los países receptores de este tipo de financiación han encontrado no sólo un aliado que alivie su estado financiero, sino que están produciendo nuevas formas de relacionarse en el ámbito de la cooperación.

La llamada Cooperación Sur-Sur se distingue de la tradicional Norte-Sur, idealmente, por su sentido de horizontalidad, su respeto a la soberanía nacional de los receptores y a las escasas exigencias de sus políticas internas. Tal y como se ha mostrado, las dos principales razones para la creciente inversión china en Latinoamérica y el Caribe residen tanto en las buenas perspectivas de crecimiento por la inversión en el lugar (pues es una región con gran capacidad de desarrollo y explotación, con amplia variedad recursos naturales y con una tasa de industrialización creciente) así como en el concepto estratégico de disputa con Estados Unidos, que históricamente había considerado a la región como su “patio trasero”. Arrebatarse a Estados Unidos las alianzas clave con América Latina, la cual representa para Washington una importante base en cuanto a su presencia y legitimación internacional, significaría para China una victoria estratégica fulminante en su camino hacia una posición de dominio del panorama geopolítico para los próximos años.

La estrategia china, como así revelan algunos de los resultados obtenidos, se basa en una planificación estructural, intensiva y detallada, de su acción exterior mediante la cooperación internacional. Los proyectos de financiación para regiones de Suramérica, especialmente en Brasil, Argentina y Perú, detallan un gasto que no se había conocido en anteriores etapas de la ayuda exterior. Que este gasto se produzca en gran medida en sectores nacionales clave, como el ámbito de la energía y los transportes, indica una tendencia clara en la estrategia legitimadora de China, pues además de ser donante de amplios fondos para ámbitos sociales o humanitarios, los es también –y sobre todo– para aquellos sectores en los que los Estados basan gran parte de sus capacidades decisorias. Lo que significa que China se está posicionando, poco a poco, no sólo como un mero aliado comercial, sino como un garante en la funcionalidad de tales naciones. La presencia china en la escena internacional, por tanto, no radica solamente en su poder económico (si bien este factor también contribuye a la legitimación internacional), más bien radica en

su capacidad estratégica para convertirse en el actor indispensable de los planes políticos y estratégicos de terceros países. Por supuesto, iniciativas como el *Belt and Road Initiative* sólo han hecho que propulsar todos estos planes de largo alcance.

Tampoco es desdeñable otro tipo de ayuda internacional que China brinda en apartados más bien monetarios. Como habíamos visto, la financiación a países como Venezuela o Ecuador en forma de condonación de deuda o préstamos de bajo interés revela las múltiples facetas en las que se desenvuelve la cooperación china. En países que son menos potentes en términos industriales o comerciales China ha sabido explotar también sus recursos, en concreto importando –a cambio de las prebendas financieras mencionadas– las cantidades de petróleo crudo que necesita para mantener su gigantesca apuesta industrial.

Por otro lado, se ha querido resaltar que las inversiones en el exterior, en forma de ayuda al desarrollo en un sentido amplio, pueden tener efectos positivos y negativos. China ha buscado alentar su propia industria y despliegue comercial, así como dar rienda a su flujo de divisas, a través de las bondades de la cooperación internacional, que en muchos casos parece entrar en el campo de la estricta política exterior. En la actualidad, tras el bache recesivo provocado por la situación de pandemia mundial, China ha visto levemente debilitada su capacidad productiva y de exportación, por lo que este tipo de acciones exteriores puede ayudar a aliviar la situación temporalmente. Asimismo, temas candentes como las actuaciones de contención de la Covid-19, la deslocalización de las fábricas o la guerra entre Rusia y Ucrania hacen ver sombras en la actual situación económica china.

Del mismo modo, también se apuntó en este trabajo que la ayuda destinada a financiar el desarrollo en la región latinoamericana y caribeña no siempre presenta ventajas en el medio plazo, sino que existe el riesgo del impago o la quiebra de la situación financiera del país receptor, lo que implicaría gran riesgo para la economía de China. En un tiempo en el que se han producido casos de insolvencias en la devolución de pagos, especialmente vinculados a la iniciativa *Belt and Road Initiative*, el gobierno chino se ha visto en la tesitura de refinanciar sus propios préstamos, evitando cualquier tipo de reestructuración de deuda. En todo caso, el definitivo sorpasso chino a Estados Unidos, de producirse, vendrá de la mano de todas las vías políticas necesarias para convertirse en un hegemón legitimado por el sistema internacional, en mayor o menor medida cooptado por su imponente potencia económica y sus estrategias de acción exterior.

Finalmente, cabe precisar las limitaciones con las que han contado algunas de las fuentes utilizadas en este trabajo. Principalmente la base de datos AidData's Global Chinese Development Finance Dataset, pues su inconveniente radica en la limitación temporal: la exposición de datos se detiene en el año 2017. Aunque esta base de datos sea la más completa en información y especificidades con la que se pueda trabajar actualmente, el hándicap de su temporalidad hace necesaria una revisión futura de esta

información y las hipótesis expuestas. En todo caso, tal y como informan desde el grupo de investigación que la ha realizado, próximamente se publicará una actualización de la misma, la cual comprenderá los años de 2017 en adelante. La apertura de estos datos, en conjunto con otras fuentes de datos e información que vayan surgiendo y actualizándose, será clave para entender el fenómeno de la financiación china en el exterior y, del mismo modo, permitirá una visión comparativa con los puntos esenciales indicados durante este trabajo.



REFERENCIAS

- Abbondanzieri, Camila, & Guzmán, María. (2021). El rol de los países participantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). Perspectivas para un análisis en el marco de las transformaciones globales. *Estudios Internacionales* (199), 9-32.
- Aljazeera. (24 de enero de 2023). Is China's high-growth era over-forever? *Aljazeera*. Obtenido de <https://www.aljazeera.com/features/2023/1/24/is-chinas-high-growth-era-over>
- Banco Mundial (2023). GDP (current US\$) - China, United States. The World Bank data, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=CN-US&view=chart>
- Bracho, Gerardo. (2018). El CAD y China: origen y fin de la ayuda al desarrollo. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 120, 215-240.
- CEPAL. (2020). *Public-private partnerships under the "people-first" approach*. FAL Bulletin and other documents of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- Dussel, Enrique (2019). *China's Financing in Latin America and the Caribbean*. México DF: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gaviria, Inés (2022). *El papel de América Latina en el One Belt One Road de China*. Documento de Opinión, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Obtenido de [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2022/DIEEEE038\\_2022\\_INEGAV\\_Papel.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEE038_2022_INEGAV_Papel.pdf)
- Hobsbawm, Eric (1994). *Age of Extremes. The short twentieth century 1914-1991*. Londres: Penguin Group.
- Hurtado, Alberto José; & Zerpa, Saccidi (2020). China-Mercosur: impacto de los acuerdos swaps. *Cuadernos del Cendes*(104), 83-103.
- Latin American Focus Group (2022). *The Belt and Road Initiative in Latin America: How China Makes Friends and What This Means for the Region*. European University Institute. Recuperado el 3 de 05 de 2023, de <https://blogs.eui.eu/latin-american-working-group/the-belt-and-road-initiative-in-latin-america-how-china-makes-friends-and-what-this-means-for-the-region/>
- Lemus Delgado, Daniel (2018). La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) como una práctica hegemónica (1945-2000). *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* (120), 29-50. doi:doi.org/10.24241/rcai.2018.120.3.29
- Lo Brutto, Giuseppe; & Crivelli Minutti, Eduardo. (2017). La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en la reconfiguración de la integración regional post-hegemónica. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 4(1), 126-136.
- Malamud, Carlos (2017). *¿Por qué importa América Latina?* Informe Elcano 22, Real Instituto Elcano. Obtenido de <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/>

- connect/3d717678-0481202-4652-ad89-675318fa4de0/informe-elcano-22-por-que-importa-america-latina.pdf
- Malik, Ammar; Parks, Bradley; Russell, Brooke; Lin, Joyce; Walsh, Katherine; Solomon, Kyra; . . . Goodman, Seth (2021). *Banking on the Belt and Road: Insights from a new global dataset of 13,427 Chinese development projects*. Williamsburg: AidData at William & Mary.
- Manrique, Luis. Esteban (2021). El imperio contraataca en su “patio trasero”. *Política Exterior*. Obtenido de <https://www.politicaexterior.com/el-imperio-contraataca-en-su-patio-trasero/>
- Manrique, Luis. Esteban (2022). Colonialismo made in China. *Política Exterior*. Obtenido de <https://www.politicaexterior.com/colonialismo-made-in-china/>
- Manrique, Luis. Esteban (2023). América Latina, neutrales a prueba de balas. *Política Exterior*. Obtenido de <https://www.politicaexterior.com/america-latina-neutrales-a-prueba-de-balas/>
- Manrique, Luis. Esteban (2023). China paraliza las instituciones de Bretton Woods. *Política Exterior*. Obtenido de <https://www.politicaexterior.com/china-paraliza-las-instituciones-de-bretton-woods/>
- Mosquera, Mariano; & Morales, Daniel (2018). La estrategia institucional de China hacia América Latina. Análisis comparado entre los foros Celac-China y CELAC-Unión Europea. *Revista OASIS*(28), 123-149. doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n28.08>
- Política Exterior (23 de 04 de 2023). Al rescate de sus propios préstamos. *Política Exterior*. Obtenido de <https://www.politicaexterior.com/articulo/al-rescate-de-sus-propios-prestamos/>
- Rey, Gloria (18 de 02 de 2022). América Latina: el segundo mejor destino de inversión para China. *Portafolio*. Obtenido de <https://www.portafolio.co/internacional/a-latina-el-segundo-mejor-destino-de-inversion-para-china-561937>
- Riggirozzi, Pía; & Tussie, Diana (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. Nueva York: Springer.
- Sanahuja, José Antonio; & Delkáder-Palacios, Augusto (2021). Ayuda, hegemonía y poder: EEUU y la configuración de la agenda global del desarrollo. *Revista de Fomento Social*, 2(76), 301–327.
- Xinhua. (20 de 11 de 2021). Xi urges continuous efforts to promote high-quality BRI development. *Xinhua*. Obtenido de [http://www.news.cn/english/2021-11/20/c\\_1310321390.htm](http://www.news.cn/english/2021-11/20/c_1310321390.htm)

# IX

## GEOGRAFÍAS POLICÉNTRICAS

### DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN AGRICULTURA<sup>1</sup>

Mariasole Pepa<sup>2</sup>

Isabella Giunta<sup>3</sup>

#### INTRODUCCIÓN

El último siglo ha visto la consolidación de un régimen alimentario globalmente integrado, con la preeminencia de las corporaciones transnacionales controlando la mayor parte de las ganancias generadas en torno a los alimentos. Los sistemas de producción, circulación y consumo de alimentos están histórica y socialmente determinados. En particular, existe una estrecha conexión entre ellos y el desarrollo del capitalismo. En este marco, la modernización agrícola no es un proceso unívoco e inexorable a realizar para lograr el progreso como suelen señalar las agendas oficiales desde la primera Revolución Verde (Patel, 2013), sino que representa un conjunto de proyectos específicos para organizar las relaciones agroalimentarias entre Estados, actores y territorios a escala global, que responden a estructuras evidentemente hegemónicas, aunque dinámicas, que históricamente han influido en las agendas de la cooperación internacional.

En este marco, el presente trabajo compara enfoques de cooperación internacional promovidos por diferentes actores, insertos en un régimen alimentario global corpora-

---

<sup>1</sup> Este capítulo es la traducción y revisión puntual de un artículo publicado en italiano en la revista *Semestrare di Studi e Ricerche di Geografia* en el 2022. El trabajo es el resultado de una reflexión compartida entre las dos autoras; sin embargo, el apartado 2 es atribuible a Isabella Giunta y el apartado 3 a Mariasole Pepa. Los apartados 1 (introducción) y 4 (conclusiones) fueron redactados por ambas autoras.

<sup>2</sup> Docente e investigadora de la Universidad de Padua (Italia). Miembro del Grupo de Investigación en Cooperación Sur-Sur e integraciones regionales de la Red Española de Estudios del Desarrollo (GICSS-REEDES). E-mail: mariasole.pepa@unipd.it

<sup>3</sup> Docente e investigadora de la Escuela de Relaciones Internacionales del (IAEN). Miembro del Grupo de Investigación en Cooperación Sur-Sur e integraciones regionales de la Red Española de Estudios del Desarrollo (GICSS-REEDES). E-mail: isabella.giunta@iaen.edu.ec

tivo; es decir, liderado por las corporaciones (McMichael, 2018a; b). El objetivo es reflexionar sobre las transformaciones de las prácticas discursivas y agendas de los actores oficiales de la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur para identificar posibles convergencias, eligiendo el desarrollo agroalimentario como campo privilegiado y enfatizando el papel asignado a las empresas privadas y estatales. Otros actores, sobre todo organizaciones y movimientos sociales, intervienen en estos debates y actúan en los contextos afectados por la ayuda, pero en este trabajo la reflexión se centra en las instituciones y las empresas a la luz de la centralidad de estas últimas en las transformaciones en curso en el sistema de la cooperación internacional.

En una primera sección del texto, se presentan diversas voces en torno a la primera y posteriores Revoluciones Verdes y cómo, desde el siglo pasado, el paradigma de la modernización agrícola ha influido fuertemente en las agendas de cooperación Norte-Sur. En la segunda sección, se analiza el caso de la cooperación agrícola china en África como emblemático y protagonista de la cooperación Sur-Sur. En las últimas décadas, uno de los grandes cambios en la arquitectura de la cooperación internacional es la consolidación de los países Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica (BRICS) y la cooperación Sur-Sur que han contribuido a cuestionar las formas tradicionales de cooperación llevando a nuevas *alianzas globales* (Mawdsley, 2018). En este contexto, el papel de China en la agricultura africana es representativo para reflexionar sobre los discursos, prácticas y modalidades de la cooperación agrícola Sur-Sur. Dentro de esta sección, los Centros Chinos de Demostración de Tecnología Agrícola en África se analizan cómo un proyecto emblemático de la cooperación agrícola África-China y, en particular, se presenta el caso del Centro en Dakawa en Tanzania, donde una de las autoras realizó una investigación de campo. El análisis propuesto en este capítulo pretende contribuir a un debate más amplio que se centre en el papel de China y los países BRICS en la redefinición de las relaciones de poder en las geografías del desarrollo (Mawdsley y Taggart, 2022) y sobre el rol jugado por la cooperación internacional en los procesos que reconfiguran el sistema mundo (Caria y Giunta, 2020). El texto cierra reflexionando sobre la necesidad de repensar geografías policéntricas que vayan más allá de las definiciones Norte-Sur y Sur-Sur, analizando críticamente los posibles procesos de “cooperación, competencia y convergencia” (Mawdsley, 2018) para una mejor comprensión de las transformaciones en curso en la arquitectura del desarrollo global.

## 1. LA COOPERACIÓN NORTE-SUR Y EL PROYECTO MODERNIZADOR

El sistema contemporáneo de la cooperación internacional se caracteriza por una extrema complejidad en cuanto a actores y modalidades, influida por el declive relativo de la hegemonía estadounidense y las tensiones hegemónicas contemporáneas que encuentran a China como una de las protagonistas, así como por la mayor participación de orga-

nizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales, empresas y gobiernos locales en el debate sobre el desarrollo a escala global (Caria y Giunta 2020).

En este marco, por Cooperación Norte-Sur entendemos el régimen tradicional de cooperación que durante décadas se ha implementado principalmente entre Estados y con la intermediación de agencias y organismos internacionales; dentro de este régimen, marcado por una impronta “donante-céntrica” (Domínguez, 2017), los flujos reconocidos como ayuda oficial al desarrollo (AOD) por el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), fundada en 1961 y financiada por los países “ricos” del “Norte” del mundo. Los orígenes de este régimen de ayuda tradicional se remontan al marco del orden mundial prefigurado por los Acuerdos de Bretton Woods de 1944, y la arquitectura compleja posterior construida por los países occidentales para “exportar” el desarrollo a los países de las antiguas colonias de África, Asia y América Latina, a través de programas inspirados en las teorías del crecimiento y modernización.

Es conocido cómo este sistema ha sido fuertemente criticado por las asimétricas relaciones de poder entre donantes y beneficiarios, la verticalidad en la definición de prioridades y soluciones en el marco de enfoques fuertemente eurocéntricos y coloniales del desarrollo, entendido este último como un proceso unívoco y emulativo, implementado como proyecto de occidentalización (Escobar, 2004); de la misma forma ocurre con las dinámicas de “autoayuda” (Sogge, 2015) que, a través de la oferta de expertos, bienes, servicios o becas, garantizan enormes retornos a los países del Norte; o, claramente, por el predominio de intereses políticos y económicos por encima de las intenciones solidarias (Morgenthau, 1962). Desde otras perspectivas todavía más críticas, la cooperación internacional ha sido entendida como un dispositivo funcional para la consolidación de la hegemonía de los países del *centro* del sistema-mundo capitalista y de la división internacional del trabajo basada en la dependencia de los países de la *periferia* (Wallerstein, 2003), en calidad de exportadores de bienes primarios e importadores de servicios y bienes procesados; es decir, sometidos a la lógica del “desarrollo del subdesarrollo” (Amin, 1970; Domínguez, 2020).

La cooperación internacional en el sector agroalimentario no ha estado exenta de tales críticas, al contrario, es un ámbito paradigmático en tal sentido.

Las agendas desarrollistas de la cooperación internacional oficial han propiciado durante décadas la modernización a través de la industrialización como una “receta” unívoca y universal para la superación del “subdesarrollo”. Tales agendas desarrollistas también se han aplicado al sector agroalimentario, hasta el día de hoy, a través del paradigma colonial de la modernización agrícola y la “larga Revolución Verde” (Patel, 2013).

Experimentada desde la década de 1930, la experiencia modernizadora en la agricultura se aceleró a partir de la década de 1950, durante la reconstrucción de la Europa agrícola después de la Segunda Guerra Mundial, induciendo profundos cambios en el

campo en detrimento de la estructura productiva e identitaria campesina (Ploeg, 2018); la experiencia europea se convirtió entonces en el modelo sobre el que forjar la Revolución Verde y los programas de cooperación agrícola dirigidos a la mayoría de los países del Sur del mundo.

La modernización representó “un proyecto intelectual” y “una transformación político-económica” destinada a alinear los sistemas agrícolas con las “dinámicas, necesidades y ritmos de acumulación capitalista” (Ploeg, 2018: 236). Mientras tomaban forma nuevas estructuras de *gobernanza agrícola*, primero bajo la hegemonía estadounidense y luego en la consolidación del régimen alimentario *corporativo* contemporáneo (McMichael, 2018a), el proyecto modernizador sirvió para definir los pasos hacia el “desarrollo”: a partir de la década de 1960 la condición campesina se representa como un freno al progreso, a ser superado para adherirse a esquemas agroempresariales e industriales de agricultura.

En efecto, la primera Revolución Verde y sus nuevas versiones basadas en la biotecnología (Patel, 2013) y en la “revolución digital” (Klerkx y Rose, 2020) giran en torno al modelo de agricultura industrial. Basada en monocultivos intensivos para la producción de *commodities* para la exportación, la agricultura industrial se caracteriza por altas inversiones, especialización productiva, mecanización y dependencia del mercado para los insumos (semillas, fertilizantes, maquinaria, fuentes de energía y mano de obra). Una amplia literatura (Griffin, 1974; Bebbington, 1993; Patel, 2013) ha analizado sus impactos en la agricultura campesina e indígena y en los ecosistemas de los países del Sur global. Para producir más en el menor tiempo, la agricultura industrial ha provocado erosión genética, expansión indiscriminada de la frontera agrícola, deforestación, degradación ambiental y enormes emisiones de gases de efecto invernadero. Al mismo tiempo, ha estimulado procesos de concentración de la tierra, el agua y la riqueza, generado altos grados de dependencia del mercado y expulsado mano de obra del campo a través de una acentuada mecanización, configurando una “agricultura sin campesinos” especializada y de gran escala, que vacía y uniforma los paisajes rurales.

## 2. NUEVAS REVOLUCIONES VERDES Y MODERNIZACIÓN LIDERADA POR LAS CORPORACIONES AGROINDUSTRIALES

Desde la década de 1990, los claros impactos socioecológicos de la agricultura industrial y el auge de las luchas sociales en torno al tema alimentario han legitimado nuevas agendas de desarrollo rural frente al orden discursivo modernizador; este último, sin embargo, mantiene un amplio espacio y recursos en el campo de la cooperación internacional.

“Hambre Cero”, el segundo Objetivo de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 aprobada por la Asamblea de las Naciones Unidas en 2015, propone erradicar el hambre en el mundo y garantizar el apoyo a proyectos de pequeña escala, sostenibles, biodiversos

y resilientes. Afirma la necesidad de una transición agroalimentaria global, para enfrentar los desafíos relacionados con el cambio climático, la degradación ambiental, la persistente inseguridad alimentaria y el crecimiento de la población. Este Objetivo de Desarrollo Sostenible reconoce el protagonismo de la agricultura familiar, productoras según la FAO del 80% de los alimentos que se consuman en el mundo (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO], 2014: 9; FAO y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola [FIDA], 2019), así como la necesidad de emanciparnos de los procesos de degradación desencadenados por la agricultura industrial. Sin embargo, entre las metas de “Hambre Cero” se destaca la duplicación de los volúmenes recolectados, en una perspectiva productivista propia de la modernización agrícola.

Por lo general, en las agendas oficiales se combina la apuesta productivista con una visión tecnocrática del tema ambiental, que enfrenta los desafíos que plantea la crisis ecológica a través del enfoque de la “intensificación sostenible” basado en soluciones de alta tecnología y digitalización. Por lo tanto, se reafirma la primacía de la agricultura industrial, aunque suavizando los rasgos con operaciones de *greenwashing* (atención a la sostenibilidad ambiental) y *pinkwashing* (inclusión social).

La Cooperación Norte-Sur representa el principal dispositivo a través del cual se ha impulsado la Revolución Verde en los países del Sur global, a través de programas de transferencia de tecnología implementados verticalmente por el Norte “moderno” en ayuda del Sur “tradicional”, socavando saberes y producciones locales.

En la primera fase de la Revolución Verde, durante la hegemonía estadounidense en el régimen alimentario global, la cooperación Norte-Sur contribuyó a “fabricar clientes”, promoviendo la exportación de bienes y servicios agrícolas a los países beneficiarios y, además, a través de programas masivos de ayuda alimentaria (Giunta, 2020). En las décadas siguientes, las políticas de ajuste estructural consolidaron el modelo agroindustrial dedicado a la exportación, con profundas transformaciones en el campo, en el que proliferaron dinámicas de empobrecimiento, agricultura por contrato (*contract farming*), descampesinización y migración rural.

En las últimas dos décadas, las empresas han pasado a formar parte de la arquitectura de ayuda de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo y paulatinamente se ha ido asentando la idea de que son “actores directos del desarrollo” que, a través de estrategias *win-win* (beneficio mutuo), contribuyen a alcanzar los objetivos de desarrollo global (Blowfield y Dolan, 2014).

Un modelo generalizado de participación empresarial, especialmente de las grandes corporaciones, en la cooperación Norte-Sur es el *Inclusive Business Model* (el modelo de negocios inclusivos), en el que las agriculturas familiares se incluyen en cadenas de valor ya consolidadas para suministrar materia prima y mano de obra de bajo costo, a menudo a través de créditos de producción otorgados por las compañías anclas que lideran los procesos productivos. Estos modelos “inclusivos” normalizan e institucionalizan la agri-



cultura por contrato (*contract farming*); las innegables pérdidas que producen a las bases de la pirámide, es decir las agriculturas familiares, en términos de autonomía, capacidad de decisión y asunción de los mayores riesgos en la cadena de suministro, a juicio de los partidarios, serían compensadas por el acceso a los mercados y por la “ganancia modernizadora” que beneficia a las unidades productivas involucradas (McMichael, 2018b).

Tales cadenas “inclusivas” activan complejas estructuras *de gobernanza multiactor*, que asignan roles a diferentes actores para facilitar el trabajo de las corporaciones líderes (las empresas anclas) a través de intervenciones legislativas e inversiones públicas (Estados), investigación (universidades) y mediación con las comunidades locales (ONG u organismos de las Naciones Unidas). A menudo se las denomina *smart food chains*, para subrayar la pretendida sostenibilidad; aquí se atribuye un papel crucial a las empresas: la capacidad de innovar con soluciones tecnológicas sustentables que deben ser trasladadas a la agricultura familiar, llevando así a cabo su modernización eficiente, ahora gobernada por corporaciones, justo allí donde los Estados han fallado.

Esto implica mecanismos más complejos de responsabilidad corporativa y registros filantrópicos como “la sostenibilidad es negocio”, “el valor es el valor” o “podemos cambiar la forma en que el mundo hace negocios”, como en el caso de UNILEVER, una de las mayores multinacionales.

La idea básica es la del libre mercado como garante del desarrollo; de hecho, los territorios que reciben cooperación internacional están obligados a alinearse con esquemas de extravención: dedicándose a la exportación de materias primas “exóticas” e importando alimentos, así como patentes, tecnologías, semillas, maquinarias, servicios y productos industrializados.

En la Cooperación Norte-Sur contemporánea existen numerosas iniciativas que reflejan estas lógicas. Por ejemplo, la Fundación Melinda y Bill Gates, Monsanto y la Fundación Yara (del gigante noruego de fertilizantes) apoyan la Alianza para la Revolución Verde en África (AGRA) en varios países africanos (McKeon, 2014). Lanzado en 2006 por la Fundación Bill & Melinda Gates y la Fundación Rockefeller, este programa tiene como objetivo transformar la agricultura a pequeña escala africana sobre la base de los preceptos de la modernización agrícola: semillas comerciales de alto rendimiento, fertilizantes y pesticidas sintéticos, y transferencia de tecnología para impulsar la producción de *commodities* alimentarias (Biodiversity and Biosafety Association of Kenya [BIBA] *et al.*, 2020). Sobre la base de los objetivos de reducir la inseguridad alimentaria, aumentar la productividad e integración a cadenas de valor alimentarias en beneficio de 9 millones de hogares, AGRA esperaba movilizar al menos \$5 mil millones en los primeros cinco años, combinando la inversión pública y la participación de agronegocios privados, incluidos los mecanismos de financiamiento mixto (*blended finance*) y alianzas público-privadas (APP). Hasta 2022, AGRA ha gastado aproximadamente \$1 mil millones, en gran parte de la Fundación Bill y Melinda Gates, pero también de los Estados Unidos, Inglaterra

y Alemania; sin embargo, los propios promotores han admitido que el programa no ha logrado los resultados deseados, particularmente en lo que respecta al aumento de los ingresos y la seguridad alimentaria (Shapiro, 2022). Por otro lado, AGRA ha recibido numerosas críticas por parte de organizaciones sociales y movimientos campesinos, en África e internacionalmente, quienes han solicitado la suspensión del programa no sólo por incumplir las promesas realizadas sino también por el enfoque adoptado; estas voces críticas rechazan la adhesión de AGRA al paradigma de la Revolución Verde y denuncian que el programa, a través de dinámicas neocoloniales, promueve un modelo de agricultura industrial que contamina el suelo con químicos y empuja a las agriculturas familiares a severos procesos de endeudamiento por la compra de semillas, fertilizantes de alto costo y pesticidas, lo que a menudo resulta en la venta de tierras y bienes familiares (BIBA *et al.*, 2020; Shapiro, 2022; Wise, 2022).

Otro ejemplo es la alianza entre la Fundación Syngenta y la agencia oficial de cooperación del gobierno estadounidense USAID. Como parte del programa denominado “Feed the Future”, la agencia gubernamental USAID estableció una alianza con la Fundación Syngenta para realizar una encuesta sobre el “estado del arte” de las variedades de semillas de las pequeñas agriculturas africanas, para luego promover el acceso seguro a variedades de “alta calidad”, con el fin de “cerrar la brecha entre los laboratorios que desarrollan variedades de semillas de vanguardia y las unidades productivas y comunidades remotas que anhelan un cultivo de alto rendimiento” (Saldinger, 2017: 1). Por otro lado, la “Nueva Alianza para la Seguridad Alimentaria y Nutricional”, lanzada en 2012 por el G8, involucró a más de 100 empresas y la Unión Europea, así como “Grow Africa” promovió la participación privada; ambos programas se construyeron en torno a un modelo de gobernanza de múltiples partenariados público-privados que evocaba un “capitalismo ilustrado” basado en enfoques de *win-win* (Patel *et al.*, 2015). Tales iniciativas corporativas de modernización agrícola implican un compromiso decidido por parte de los gobiernos locales para llevar a cabo reformas profundas en los sistemas agroalimentarios nacionales que naturalizan el estilo corporativo de hacer agricultura (McKeon, 2014).

### 3. COOPERACIÓN SUR-SUR: EL EJEMPLO DE LAS INTERVENCIONES DE COOPERACIÓN AGRÍCOLA CHINA Y ÁFRICA

El caso de la cooperación agrícola China-África es representativo de las formas, principios y narrativas de la cooperación Sur-Sur (Huang *et al.*, 2019). En adelante, la Cooperación Sur-Sur es entendida como “la transferencia de recursos, tecnologías y conocimientos entre países ‘en desarrollo’, inserta dentro de las reivindicaciones de un pasado colonial y poscolonial compartido, y anclada en el marco más amplio para promover el valor colectivo del ‘Sur’” (Mawdsley, 2020: 228).

China juega un papel crucial en la redefinición del equilibrio del sistema-mundo, tanto como una nueva potencia económica global, así como el principal financista entre los países BRICS de la Cooperación Sur-Sur (Giunta y Caria, 2020). Los Institutos Occidentales de *development finance*, como el Banco Mundial han reducido drásticamente la ayuda al desarrollo en las últimas décadas, y es en este contexto que China se ha insertado como un actor “alternativo” a los *donantes tradicionales*. La consolidación de China como actor de la cooperación internacional ha generado un espacio de contestación y convergencia con las instituciones occidentales de desarrollo (Chin y Gallagher, 2019). Por tanto, el papel de China en la redefinición de las “reglas del juego” de la arquitectura de la cooperación internacional es fundamental para debatir los posibles futuros de las geografías policéntricas de la cooperación internacional. La presencia de China en África, sin embargo, está lejos de ser neutral o exclusivamente orientada a *ganar-ganar*: en cambio, se presenta como intrínsecamente politizada (Pepa, 2021a). De hecho, aunque las ambiciones geopolíticas y geoeconómicas de China están cambiando, la narrativa de la Cooperación Sur-Sur sigue siendo una herramienta para legitimar la presencia china en África (Carozza, 2021).

En este capítulo se trata el caso de la cooperación agrícola China-África como un fenómeno representativo de la dinámica de los proyectos agrícolas en el marco de la Cooperación Sur-Sur. El papel de China y sus políticas, como la *Go Out Policy*, una política iniciada a principios de la década de 2000, que promueve las inversiones agrícolas chinas en otros países, es central para razonar sobre los cambios en curso en los regímenes alimentarios (McMichael, 2020). El sector agrícola en África es central para la ‘*Agriculture Go Out Policy*’ que ha promovido el comercio de productos agrícolas entre China y África (Fiorentini, 2016).

Aunque el interés internacional por la presencia del gigante asiático en la agricultura africana se remonta a la crisis mundial de 2007-2008 y su papel en la “nueva” *pugna por África* (Obeng-Odoon, 2022), las relaciones agrícolas entre China y África distan mucho de ser una novedad: las políticas agrícolas en África han sido un sector estratégico para China desde mediados de la década de 1950. Sin embargo, sigue siendo un tema ampliamente debatido hasta qué punto la experiencia china en la agricultura ha sido y sigue siendo relevante o sostenible para el desarrollo del sector en África (Buckley *et al.*, 2017). Todavía hoy, la agricultura sigue siendo un sector central en las relaciones África-China, una vez más la agricultura es central en el discurso de apertura del Presidente Xi Jinping durante el último Foro de Cooperación China-África (FOCAC) 2021 en Dakar. Entre otras medidas, el presidente Xi anunció la construcción de nuevos centros de demostración agrícola en África y el apoyo a las empresas chinas para que inviertan en la agricultura africana (Xinhua, 2021b).

Lu Jiang (2020) ha propuesto una división cronológica para marcar la evolución de la cooperación agrícola África-China: la primera fase (1960-1980) se caracteriza por la

financiación por parte del gobierno chino de grandes proyectos agrícolas estatales en África y está relacionada con la necesidad de China de ganar reconocimiento en foros internacionales. Los países africanos han representado y continúan desempeñando un papel geopolíticamente estratégico para China: el caso de la admisión de China a las Naciones Unidas en 1971, ampliamente apoyada por los gobiernos africanos, es representativo de ello.

En la segunda fase (1980-2000), la financiación de las grandes granjas estatales se reemplaza por proyectos agrícolas a pequeña escala, donde comienza a emerger el papel de las empresas estatales chinas y la combinación de elementos de ayuda, inversión y negocio (Jiang, 2016).

La modalidad de “*aid + business*” caracterizará completamente la tercera fase (2000-en curso) junto con el lanzamiento, a principios de la década de 2000, de nuevas iniciativas que han formalizado las relaciones chino-africanas, como el FOCAC. La contextualización de la evolución de las relaciones entre África y China en la agricultura y la comprensión de sus transformaciones son fundamentales para analizar las formas contemporáneas de cooperación agrícola e ir más allá de la narrativa de China como “el mayor acaparador de tierras en África”.

La cooperación para la modernización de la agricultura africana surge como tema central, especialmente desde el FOCAC 2006 (Pepa y Minoia, Forthcoming). En los documentos de FOCAC, la modernización de la agricultura es entendida como: cooperación agrotecnológica, agricultura de alta tecnología, producciones orientadas a la exportación, digitalización, desarrollo verde (intensificación sostenible) y construcción de parques industriales agrícolas en África. Esta narrativa tecnocrática es la misma que tradicionalmente se promueve en la cooperación Norte-Sur. El papel de China en AGRA, a través de *China-Africa Agricultural Cooperation Strategy* es otro elemento de convergencia con las prácticas impulsadas en el contexto de las nuevas Revoluciones Verdes a través de alianzas con fundaciones filantropocapitalistas.

Según el *White Paper 2021* “*China and Africa in the New Era: a Partnership of Equals*” más de 200 empresas chinas han invertido en el sector agrícola de 35 países africanos desde finales de 2020 y China es el segundo país para la exportación de productos agrícolas africanos (Xinhua, 2021a). Además, en el último plan de acción de FOCAC (2022-2024), China anunció la expansión de la importación de productos agroalimentarios de África y la apertura de “líneas verdes” para las exportaciones agrícolas africanas a China.

La cooperación agrícola representa un sector crucial, aunque menos explorado, también en el contexto de la *Belt and Road Initiative* lanzada en 2013. Tortajada y Zhang (2021) argumentan que a través de la *Belt and Road Initiative* China está promoviendo una “ruta de la seda alimentaria”, a través de la cual pretende redefinir las cadenas globales de valor. La adquisición por parte de ChemChina, la empresa estatal china, de Syngenta, uno de los principales gigantes de la agroquímica y las semillas, es otro elemento central

para reflexionar sobre el papel que pretende jugar el gobierno chino en el control de las redes mundiales de producción de alimentos, también a través del desarrollo de sus propios *global agribusiness* (Zhang, 2019).

La tripartición recién resumida muestra claramente cómo, desde la década de 1950 hasta hoy, las modalidades, los actores y los intereses geopolíticos en la base de la cooperación agrícola China-África han cambiado radicalmente: no existe un modelo único para las intervenciones, en las palabras de Ramo (2004) no hay un *Beijing Consensus*. La cooperación agrícola China-África se caracteriza por el uso de formas de ayuda “tradicionales” como el envío de expertos chinos en agricultura o transferencia de tecnología y por la introducción de modelos “innovadores” como los centros de demostración tecnológica (*Agricultural Technology Demonstration Center, ATDC*), (Jiang, 2020).

Si bien el marco de la Cooperación Sur-Sur es presentado por China como una relación *win-win*, los proyectos de cooperación agrícola china en África operan dentro de procesos de acumulación de capital comunes con el resto de los actores mundiales (Amanor y Chichava, 2016). Incluso las capacitaciones que ofrece China a los funcionarios africanos siguen siendo herramientas *de poder blando* que favorecen intereses comerciales y políticos específicos (Tugendhat y Alemu, 2016).

### 3.1. Los Centros de Demostración de Tecnología Agrícola

El gobierno de Beijing presenta los Centros de Demostración de Tecnología Agrícola (ATDC) como el proyecto faro de la cooperación agrícola entre China y África, y son reconocidos como representativos de la Cooperación Sur-Sur (Pepa, 2020). Fueron lanzados durante el FOCAC de 2006 y, desde entonces, se han establecido más de 25 Centros en varios países africanos atrayendo el interés internacional (Xu et al, 2016). Los ATDC son un ejemplo interesante para reflexionar tanto sobre las intervenciones de cooperación agrícola Sur-Sur así como sobre la convergencia de prácticas con la Cooperación Norte-Sur.

Los Centros deben garantizar 4 objetivos: 1) promover las relaciones bilaterales; 2) promover prácticas agrícolas innovadoras y tecnologías modernas para garantizar la seguridad alimentaria; 3) operar como plataformas comerciales para incentivar la entrada de empresas chinas; 4) ser bases para la investigación y la formación (Jiang, 2020). La combinación de elementos de “ayuda” (como la promoción de tecnologías innovadoras) con elementos “comerciales” (como la promoción de la inversión china) son un ejemplo representativo de lo que el gobierno chino presenta como una situación de ganar-ganar basada en la Cooperación Sur-Sur. El modelo chino de *aid+business* ha sido ampliamente criticado por los actores occidentales, debido a que los fines comerciales no se conciben como *pure aid* y, en consecuencia, las modalidades de ayuda china no son identificables con la definición occidental de Ayuda Oficial al Desarrollo. Los ATDC se basan en una asociación público-privada (PPP) y un acuerdo bilateral entre el gobierno chino y el gobierno del específico país africano. El desarrollo de los centros se produce en tres fases:

construcción, transferencia de tecnología, sostenibilidad económica/ desarrollo empresarial (Jiang, 2020). Las dos primeras fases están financiadas por el gobierno de Pekín, mientras que en la fase comercial los centros deben ser financieramente independientes. A pesar de las narrativas que reivindican la eficacia de los centros, la realidad sobre el terreno suele ser diferente: impacto limitado, dificultades económicas, dificultad para atraer a inversores chinos debido a la sensibilidad del sector agrícola. Por lo tanto, los objetivos de estos centros siguen siendo limitados, sin tener en cuenta el impacto que el Covid-19 ha tenido en la gestión de los centros y que aún no aparece en la literatura. Sin embargo, en un reciente trabajo de campo realizado por una de las autoras de este capítulo en Sudán, se descubrió que el ATDC de Al Fao se encontraba en un estado de deterioro, tanto las estructuras principales como la maquinaria importada de China (Foto 1). También se habían suspendido la formación y las actividades del centro, debido a la pandemia Covid-19 en China.

Foto 1. - Estado del ATDC de Al Fao - Sudán



Fuente: foto realizada por Dra. Pepa, Marzo 2023.

El gobierno chino financia la construcción de los centros, cuyos proyectos se presentan por ello como obras estatales; sin embargo, los centros son administrados por organismos públicos y/o privados de las provincias chinas. El caso de los ATDC es emblemático de la necesidad de superar la percepción común de China como un actor monolítico impulsado por un solo objetivo, y en su lugar reconocer la multiplicidad de actores e intereses geopolíticos, también en el caso de la cooperación agrícola, que se manifiesta fuera y más allá del capitalismo de Estado chino (Gu *et al.*, 2016). Sin embargo, existen numerosas criticidades operativas de los centros, así como obstáculos lingüísticos, culturales y performativos que han llevado al fracaso de muchos de estos proyectos (Pepa, 2020). Sin



embargo, los ATDC suelen ser proyectos bien recibidos por los gobiernos africanos, al igual que otras formas de alianzas en agricultura debido a la introducción de tecnologías intermedias que son fácilmente aplicables a los contextos locales (Lawther, 2017).

### 3.2. El caso de la ATDC en Dakawa<sup>4</sup>

El caso del ATDC en Dakawa es interesante para reflexionar sobre la lógica, métodos y efectos de la intervención de los actores chinos en Tanzania (Pepa, 2021b). El ATDC en Dakawa, un pequeño pueblo en la región de Morogoro con condiciones particularmente favorables para el cultivo de arroz (foto 2), fue administrado por el municipio de Chongqing, la *Chongqing academy of agricultural sciences* para el soporte técnico y la empresa *Chongqing Seeds LTD*. La construcción del centro finalizó en 2010 y desde 2015 el centro ha entrado en la fase de desarrollo comercial. En la época de la investigación de campo, en marzo de 2020, el Centro estaba cerrado temporalmente debido al Covid-19, a pesar de que Tanzania nunca tomó medidas contra la propagación de esta pandemia. Sin embargo, las entrevistas revelaron que las actividades del centro eran limitadas debido a la dificultad de atraer a inversores chinos y dinamizar así su economía para lograr la sostenibilidad económica, objetivo en el que se basa el modelo de los ATDC.

Foto 2. - Siembra de la variedad de arroz SAROS en TARI-Dakawa



Fuente: foto recogida por Dra. Pepa, Marzo 2020.

<sup>4</sup> La autora pasó un periodo de investigación en Tanzania y en China como parte del proceso de investigación de doctorado sobre temas de cooperación agrícola entre África y China.



Por un lado, los expertos chinos han experimentado y promovido la introducción de diferentes variedades de semillas de arroz híbrido chino en el mercado local; por otro lado, debido a los largos plazos que requiere la introducción de nuevas semillas, el ATDC cooperó con el *Tanzania Agricultural Research Institute* (TARI) en Dakawa para aumentar la productividad de la variedad de arroz SARO5, desarrollada por el centro de Tanzania, mediante la introducción de técnicas chinas de alta productividad. Junto con el *know-how* y las modernas tecnologías chinas se ha transferido cierto modelo de hacer agricultura, que es precisamente el del “milagro” chino: agricultura modernizada, uso de nuevas tecnologías, fertilizantes y pesticidas. De esta forma, se crean nuevas redes de dependencia tanto de tecnologías y conocimientos chinos como de semillas híbridas que se recompran cada año, así como de fertilizantes y pesticidas importados de China (Pepa, 2021b). Este modelo promueve una dependencia de la ayuda y de los expertos externos que tradicionalmente ha caracterizado la cooperación Norte-Sur. Además, perpetúa una jerarquía de saberes y *expertise* que, una vez más, se ubica fuera del continente africano y que no reconoce los saberes y sistemas productivos locales en la agricultura. Esta dinámica que tiende a ignorar las competencias locales contribuye a la construcción de relaciones de poder desiguales, tanto en el contexto tradicional de la cooperación Norte-Sur como en el marco de la cooperación Sur-Sur.

China propone el uso de nuevas tecnologías, como las semillas híbridas chinas para aumentar la productividad, como una solución a los problemas de seguridad alimentaria en África, reduciendo la agricultura a una actividad técnica e invisibilizando la complejidad de la cuestión alimentaria (por ejemplo, patrones de producción, acceso a recursos, soberanía alimentaria, cuestiones de género y clase). En este contexto, es interesante notar cómo la introducción de semillas híbridas en Dawaka ha encontrado resistencia cultural: las comunidades locales consideran que las variedades chinas de arroz híbrido no tienen aroma, por lo tanto, a pesar del aumento en la productividad que el uso de estas semillas podría conducir, las comunidades locales entrevistadas prefieren comprar variedades como SARO5 (Makundi, 2017). El caso de los ATDC es representativo de cómo la tecnificación de la agricultura no puede ser la única receta para las intervenciones de cooperación, tanto en el contexto de la Cooperación Sur-Sur como en el de la Cooperación Norte-Sur.

## CONCLUSIONES: HACIA GEOGRAFÍAS POLICÉNTRICAS

El ascenso de los países BRICS, y en particular el de China en África, cuestionan la división Norte-Sur que tradicionalmente ha caracterizado la geografía del desarrollo, destacando los límites de estos esquemas geográficos (Mohan, 2021). La consolidación de China en África es un fenómeno cuyo análisis es crucial para superar las tradicionales

divisiones binarias y avanzar hacia una teoría crítica del (post)desarrollo capaz de tener en cuenta las transformaciones que se están produciendo en el siglo XXI (Ziai, 2019).

Las convergencias presentadas en este artículo en términos de prácticas, herramientas y discursos en el campo de la cooperación agrícola se reflejan en un proceso más amplio, debido a la expansión tanto de los actores del Sur así como de la cooperación Sur-Sur, que concierne a la cooperación internacional en su globalidad. El caso de la cooperación agrícola África-China se convierte así en paradigmático para cuestionar los supuestos clásicos de la geografía del desarrollo (norte/sur; desarrollado/subdesarrollado) y analizar la cooperación Sur-Sur en su multiplicidad de escalas y su papel en el cuestionamiento del propio concepto de “sur”.

En otras palabras, se ha activado un proceso de cooperación, competencia y convergencia entre la Cooperación Norte-Sur y Sur-Sur, incluyendo “contaminaciones” mutuas, como la dinámica que Mawdsley (2018) definió como la *southernisation* del desarrollo. Siguiendo esta interpretación, más que una socialización de los actores del Sur Global en la dinámica clásica de la cooperación Norte-Sur, se ha producido un cambio de rumbo en la cooperación, es decir, un proceso *Norte hacia el Sur*. Mawdsley (2018) explora tres dominios donde estos procesos son evidentes: el cambio desde el enfoque sobre la pobreza al imperativo del crecimiento económico, el marco discursivo centrado en el *win-win* y la combinación de la financiación del desarrollo con las agendas comerciales y financieras.

Esta evolución implica una redefinición de las formas de cooperación internacional hacia geografías policéntricas donde no asistimos a la subsunción de los actores del Sur en las prácticas de cooperación Norte-Sur como se planteó inicialmente, sino a una “socialización bidireccional” y a una convergencia de prácticas entre el Norte y el Sur (Mawdsley y Taggart, 2022). Por ejemplo, los países donantes tradicionales, respondiendo a las solicitudes de los países del Sur, se comprometieron, con la Declaración de París de 2005 sobre la eficacia de la ayuda, a reconocer tanto el principio de alineación de la cooperación con las prioridades de desarrollo identificadas por los países socios como el de apropiación, para que los procesos impulsados desde la solidaridad internacional sean guiados por actores institucionales y territoriales locales. Por su parte, China ha implementado una institucionalización progresiva con la creación de una Agencia de Cooperación Internacional en 2018, función que anteriormente desempeñaba el Ministerio de Comercio con el apoyo de los Ministerios de Hacienda y de Relaciones Exteriores. Además, con el “Libro Blanco” sobre “La cooperación internacional de China para el desarrollo en la nueva era” publicado en enero de 2021, China converge con una terminología más cercana a la utilizada en la cooperación Norte-Sur, también tras las críticas recibidas a nivel internacional por el agresivo papel desempeñado por la *Belt and Road Initiative* (CGTN, 2021). En el “Libro Blanco” se produce un cambio importante en la terminología, que pasa de la ayuda exterior a la cooperación internacional al desarrollo. Esta convergencia con conceptos tradicionalmente utilizados por la cooperación Norte-Sur también hace que el discurso de China resulte más “familiar” en el contexto

del régimen tradicional de la cooperación. Estos cambios dan lugar a una concepción más amplia del concepto chino de ayuda exterior que aparece en una nota del “Libro Blanco”: “la cooperación internacional para el desarrollo se refiere a los esfuerzos bilaterales y multilaterales de China, en el marco de la cooperación Sur-Sur, para promover el desarrollo económico y social a través de la ayuda exterior, la asistencia humanitaria y otros medios”. Además, hay varias referencias al papel de China en la cooperación trilateral, lo que confirma la intención del gobierno de Pekín de asumir un papel central en el sistema global de cooperación internacional. Sin embargo, estas convergencias terminológicas están más relacionadas con la presión internacional sobre China y menos con una clara voluntad de este país de asumir las prácticas del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). De hecho, en el “Libro Blanco”, China afirma su papel en la “nueva era” siempre en el marco de la Cooperación Sur-Sur. Por otro lado, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos ha reconocido que el concepto *win-win*, ampliamente utilizado hoy en día por el Comité de Asistencia para el Desarrollo, deriva de los enfoques de cooperación Sur-Sur (Mawdsley y Taggart, 2022).

Los elementos de la convergencia entre las agendas de cooperación Norte-Sur y Sur-Sur que se derivan de dinámicas tan complejas también son evidentes en el campo de la cooperación en agricultura. De hecho, la analogía de discursos y prácticas también es evidente en los enfoques de la agricultura analizados en este texto: los programas oficiales de cooperación Norte-Sur y Sur-Sur se enmarcan en la lógica productivista y de especialización propia de la Revolución Verde y abordan el complejo binomio crecimiento/sostenibilidad a través del desarrollo y la transferencia de soluciones técnicas basadas en la agricultura de precisión, la biotecnología y la digitalización, a menudo activando asociaciones público-privadas.

Surgen así otros dos elementos de convergencia entre la Cooperación Norte-Sur y Sur-Sur: la centralidad asignada a las empresas en los procesos de modernización agrícola y la apertura de nuevos mercados para insumos, servicios y tecnologías agrícolas. Se genera una tortuosa mezcla entre lucro y solidaridad, o entre comercio y desarrollo, que, por un lado, refleja la influencia del régimen alimentario global corporativo en la cooperación internacional y, por otro, eclipsa el debate sobre *la coherencia de políticas* respecto al riesgo de que las políticas comerciales frustren las medidas de desarrollo.

Al mismo tiempo, el papel de China como promotor de la Cooperación Sur-Sur, a pesar de su condición de país “casi del centro” del sistema-mundo, plantea nuevos interrogantes no sólo de investigación sino también de metodología de investigación, por ejemplo: ¿dónde está el sur? (Mawdsley et al., 2019). En este sentido, las relaciones África-China son representativas para repensar y cuestionar las divisiones binarias Norte/Sur y la incapacidad de los conceptos geográficos espaciales para captar los cambios en curso (Mohan, 2021). Sin embargo, sigue siendo importante no idealizar el papel de China en África como promotor de una alternativa a los sistemas capitalistas, extractivos y patriar-

cales que dominan las relaciones de África con el resto del mundo y, más bien, analizar las lógicas y dinámicas concretas para entender las trayectorias chinas y las relativas tendencias hacia el futuro.

China se ha afianzado en el sistema de cooperación internacional a través de un esquema dual, sí fortaleciendo instituciones y herramientas de Cooperación Sur-Sur pero, al mismo tiempo, consolidando su posición dentro de la arquitectura tradicional de cooperación Norte-Sur (Domínguez, 2018), gracias a la participación en iniciativas globales como la Agenda 2030 y el logro de roles estratégicos, como, por ejemplo, la presidencia de la FAO obtenida en 2019. En este debate, es fundamental considerar el papel de las nuevas plataformas de cooperación global que China ha lanzado en los últimos años, como la Iniciativa de Seguridad Global y la Iniciativa de Desarrollo Global. En los próximos años será fundamental analizar cómo dialogarán estas nuevas plataformas con las iniciativas globales existentes. La Iniciativa de Desarrollo Global fue propuesta por Xi Jinping durante la 76ª sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas en el 2021 (Yiwei, 2022). La propuesta de Xi Jinping llega además en un momento estratégico, el de Covid-19, atravesado por la crisis de la cooperación global. Durante la reunión de progreso del Iniciativa de Desarrollo Global en abril de 2023, se reafirmó la importancia de la iniciativa para promover un desarrollo común “towards a Community of Shared Future for Mankind” (UN, 2023). El tema del desarrollo es central en el Iniciativa de Desarrollo Global, pero se trata de promover el desarrollo basándose en la experiencia de China como ejemplo para otros países. Al mismo tiempo, la Iniciativa de Desarrollo Global se propone como un medio para promover la consecución de la Agenda 2030, lo que una vez más conduce a un elemento de convergencia hacia el multilateralismo de la financiación del desarrollo. El lanzamiento de esta nueva plataforma global de China es importante para explorar la *agency* africana y lo que los países africanos quieren de esta iniciativa. De hecho, como sugiere el Dr. Eguegu, África debería aprender de la experiencia pasada de la *Belt and Road Initiative* debido a la falta de claridad de la propuesta. De hecho, los países africanos deberían estar preparados para negociar lo que esperan y les interesaría conseguir en el marco de la Iniciativa de Desarrollo Global (Wits Africa-China Reporting Project, 2023).

Finalmente, un elemento crítico que no se destaca en este artículo pero que es necesario mencionar es el papel que tienen los actores y movimientos sociales en la cooperación agrícola Norte-Sur y Sur-Sur y las agendas relacionadas. De hecho, los proyectos de cooperación agrícola tanto en el Sur como en el Norte globales no son recibidos pasivamente; las comunidades locales tienen capacidad de *agency* y los movimientos transnacionales por la soberanía alimentaria, como la Vía Campesina (Giunta, 2021) o WoMin African Alliance, llevan décadas oponiéndose a las políticas de modernización agraria, promoviendo sistemas alimentarios territoriales y agroecológicos que responden a visiones alternativas sobre la cuestión agroalimentaria, incluso desde un enfoque feminista.

## REFERENCIAS

- Amanor Koyo S; Chichava Sérgio (2016). South–South Cooperation, Agribusiness, and African Agricultural Development: Brazil and China in Ghana and Mozambique. *World Development*, 81, 13-23.
- Amin Samir (1970). Development and Structural Change: The African Experience, 1950-1970. *Journal of International Affairs*, 24(2), 203-223.
- Bebbington Anthony (1993). Modernization from Below: An Alternative Indigenous Development? *Economic Geography*, 69(3), 274-292.
- Biodiversity and Biosafety Association of Kenya [BIBA], Brot Für Die Welt, FIAN, German Ngo Forum On Environment And Development, Inkota-Netzwerk [IRPAD], Pelum Zambia, Rosa Luxemburg Stiftung Southern Africa, Tanzania Alliance for Biodiversity [TABIO], Tanzania Organic Agriculture Movement [TOAM] (2020). *False Promises: The Alliance for a Green Revolution in Africa (AGRA)*, Bamako, Berlin, Cologne, Dar es Salaam, Johannesburg, Lusaka, Nairobi, Biodiversity and Biosafety Association of Kenya.
- Blowfield Michael, Dolan Catherine S (2014). Business as a Development Agent: Evidence of Possibility and Improbability. *Third World Quarterly*, 35(1), 22- 42.
- Buckley Lila, Ruijian Chen, Yanfei Yin, Zidong Zhu (2017). Chinese agriculture in Africa: Perspectives of Chinese agronomists on agricultural aid. *IIED*, 3-27.
- Caria Sara, Giunta Isabella (2020). *Pasado y presente de la cooperación internacional: una perspectiva crítica desde las teorías del sistema-mundo*. Quito: IAEN.
- Carrozza, Ilaria (2021). Legitimizing China's Growing Engagement in African Security: Change within Continuity of Official Discourse. *The China Quarterly*, 1-26.
- China Global Television Network (10 de febrero 2023). *Libro blanco: Perspectivas sobre la cooperación internacional de China para el desarrollo en la nueva era*. <https://espanol.cgtn.com/n/2021-01-12/EIJJaIA/libro-blanco-perspectivas-sobre-la-cooperacion-internacional-de-china-para-el-desarrollo-en-la-nueva-era/index.html>
- Chin, Gregory T; Gallagher, Kevin P (2019). Coordinated Credit Spaces: The Globalization of Chinese Development Finance. *Development and Change*, 50: 245-274.
- Domínguez Rafael (2017). La Alianza para el Progreso. Aportes para una teoría crítica de la cooperación. En Domínguez Rafael, Rodríguez Albor, *Historia de la Cooperación Internacional desde una perspectiva crítica* (pp.105-161). Barranquilla: Uniautónoma.
- Domínguez Rafael (2018). China y la construcción de un régimen internacional de Cooperación Sur-Sur. *Carta Internacional*, 13(1). <https://doi.org/10.21530/civ13n1.2018.737>
- Escobar Arturo (2004). Beyond the Third World: Imperial Globality, Global Coloniality and Anti-Globalisation Social Movements. *Third World Quarterly*, 25(1), 207-230.

- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO], Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola [FIDA] (2019). *United Nations Decade of Family Farming 2019-2028. Global Action Plan*. Roma: FAO, FIDA.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO], (2014). *The State of Food and Agriculture. Innovation in family farming*. Roma: FAO.
- Fiorentini Marco (2016). How is The Chinese “Going Out” Policy Having an impact on Agriculture-Related Trade with Africa? *Future Agricultures*, Working Paper 134.
- Giunta Isabella (2020). Regímenes alimentarios, corporaciones y cooperación internacional en los tiempos de la Agenda 2030. En Caria Saria, Giunta Isabella, *Pasado y presente de la cooperación internacional: una perspectiva crítica desde las teorías del sistema-mundo* (pp. 199-224). Quito, IAEN.
- Giunta Isabella (2021). *Via Campesina: orizzonti per la sovranità alimentare*. Milano: Franco Angeli.
- Griffin Keith (1974). *The Political Economy of Agrarian Change*. Londra: Macmillan.
- Gu Jing, Chuanhong Zhang, Alcides Vaz, Langton Mukwereza (2016). Chinese State Capitalism? Rethinking The Role Of The State And Business in Chinese Development Cooperation In Africa. *World Development*, 81, 24-34.
- Huang Meibo, Xu Xiuli, Mao Xiaoying (2019). South-South Cooperation and Chinese Foreign Aid. Singapore: Palgrave MacMillan.
- Lawther Isaac (2017). Why African countries are interested in building agricultural partnerships with China: lessons from Rwanda and Uganda. *Third World Quarterly*, 38(10), 2312-2329.
- Makundi Hezron (2017). Diffusing Chinese rice technology in rural Tanzania: Lessons from the Dakawa agro-technology demonstration center. *China Africa Research Initiative*.
- Mawdsley Emma (2018). The “Southernisation” of development? *Asia Pacific View point*, 59(2), 173-185.
- Mawdsley Emma (2020). Queering Development? The Unsettling Geographies of South-South Cooperation. *Antipode*, 52(1), 227-245.
- Mawdsley Emma, Fourie Elsje, Nauta Wiebe (2019). *Researching South-South Development Cooperation: The Politics of Knowledge Production*. Londra: Routledge,
- Mawdsley Emma, Taggart Jack (2022). Rethinking d/Development. *Progress in Human Geography*, 46(1), 3-20.
- McKeon Nora, (2014). The New Alliance for Food Security and Nutrition: a coup for Corporate Capital? *TNI Agrarian Justice Program*.
- McMichael Philip (2020). Does China’s “going out” strategy prefigure a new food regime? *The Journal of Peasant Studies*, 47(1), 116-154.
- McMichael Philip, (2018a). *Regimi alimentari e questioni agrarie*. Milano: Rosenberg&Sellier.
- McMichael Philip, (2018b). L’analisi dei food regimes. *Meridiana*, 93, 27-50.



- Mohan Giles (2021). Below the Belt? Territory and Development in China's International Rise. *Development and Change*, 52, 54-75.
- Morgenthau Hans (1962). A Political Theory of Foreign Aid. *American Political Science Review*, 56(2), 301-309.
- Obeng-Odoom Franklin (2022). China-Africa Relations in The Economist, 2019-2021. *Journal of Asian and African Studies*, 0(0).
- Patel Raj (2013). The Long Green Revolution. *Journal of Peasant Studies*, 40(1), 1-63.
- Pepa Mariasole (2021a). Cina-Africa e le sfide della Cooperazione Sud-Sud: l'erosione del principio di non-intervento. En Francesco Dini, Federico Martellozzo, Filippo Randelli, Patrizia Romei, *Oltre la Globalizzazione-Feedback, Società di Studi Geografici* (pp. 555-560). Memorie Geografiche: Italia.
- Pepa Mariasole (2021b). Cooperazione Agricola Cina-Tanzania: innovazione o dipendenza? *Rivista Geografica Italiana*, 3, 105-137.
- Pepa Mariasole (2002). Rethinking the political economy of Chinese-African agricultural cooperation: the Chinese agricultural technology demonstration centers. *Afrika Focus*, 33, 63-77.
- Pepa Mariasole, Minoia Paola (forthcoming). The power of the Chinese discourses in China-Africa agricultural cooperation.
- Ploeg Jan Douwe van der (2018). From de-to peasantization: The modernization of agriculture revisited. *Journal of Rural Studies*, 61, 236-243.
- Saldinger Adva (2017). USAID chief outlines vision for agriculture, food security. <https://www.devex.com/news/usaid-chief-outlines-vision-for-agriculture-food-security-91347>.
- Shapiro Nina (8 de Septiembre 2022). Gates-funded "green revolution" in Africa has failed, critics say. *The Seattle Times*. <https://www.seattletimes.com/seattle-news/gates-funded-green-revolution-in-africa-has-failed-critics-say/>.
- Sidaway James D (2012). Geographies of Development: New Maps, New Visions? *The Professional Geographer*, 64(1), 49-62.
- Sogge David (2015). Donors Helping Themselves. En Arvin BM, Lew B), *Handbook on the Economics of Foreign Aid* (280-304). Elgaronline.
- Tortajada Cecilia, Zhang Hongzhou (2021). When food meets BRI: China's emerging Food Silk Road. *Global Food Security*, 29, 100-518.
- Tugendhat Henry, Alemu Dawit (2016). Chinese Agricultural Training Courses for African Officials: Between Power and Partnership. *World Development*, 81, 71-81.
- Klerkx Laurens, Rose David (2020). Dealing with the Game-changing Technologies of Agri 68 culture 4.0: How do we Manage Diversity and Responsibility in Food System Transition Pathways? *Global Food Security*, 24, 1-7.
- United Nations [UN] (2023). New progress of the Global Development Initiative, New Actions to Implement the 2030 Agenda - Meeting of Group of Friends of Global Development Initiative. <https://media.un.org/en/asset/k1r/k1r3l2wx6m>



- Wallerstein Immanuel (2003). *Alla scoperta del sistema mondo*. Roma: Manifestolibri.
- Wise Timothy A (22 de marzo, 2022). Donors must rethink Africa's flagging Green Revolution, new evaluation shows (commentary). Mongabay. <https://news.mongabay.com/2022/03/donors-must-rethink-africas-flagging-green-revolution-new-evaluation-shows-commentary>
- Wits Africa-China Reporting Project (2 de mayo de 2023). China's Global Development Initiative and Africa's Developmental Future [Webinar]. <https://www.youtube.com/watch?v=yGlvDaPtSFA>
- Xinhua (2021a). Full Text: China and Africa in the New Era: A Partnership of Equals, [http://www.news.cn/english/2021-11/26/c\\_1310333813.htm](http://www.news.cn/english/2021-11/26/c_1310333813.htm), 2021
- Xinhua (2021b). Keynote speech by Chinese President Xi Jinping at opening ceremony of 8th FOCAC ministerial conference. [http://www.news.cn/english/2021-11/29/c\\_1310341184.htm](http://www.news.cn/english/2021-11/29/c_1310341184.htm)
- Xu Xiuli, Li Xiaoyun; Qi Gubo, Tang Lixia, Mukwereza Langton (2016). Science, Technology, and the Politics of Knowledge: The Case of China's Agricultural Technology Demonstration Centers in Africa. *World Development*, 81, 82-91.
- Yiwei Wang (2021). Iniciativa Global de Seguridad e Iniciativa Global de Desarrollo. CVEC. <https://cvechina.org/sin-categoria/9379/>
- Zhang Hongzhou (2019). *Securing the "rice bowl": China and global food security*. Singapore: Palgrave Macmillan.
- Ziai Aram (2019). Towards a More Critical Theory of "Development" in the 21st Century. *Development and Change*, 50, 458-467.

# X

## UNA RECONCEPTUALIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO EN EL CAPITALISMO EN LA NATURALEZA

*Ander Arredondo*<sup>1</sup>

### INTRODUCCIÓN

Este capítulo se orienta a exponer las conexiones dialécticas de los procesos de la cooperación para el desarrollo con las lógicas actuales del capitalismo en la naturaleza. La pregunta de investigación se orienta a determinar si los procesos específicos de la cooperación para el desarrollo constituyen una contratendencia a la crisis de la naturaleza en el capitalismo. De este modo se presenta una caracterización innovadora de la cooperación para el desarrollo como base para exponer su vinculación con los procesos que aparentemente buscan mitigar o reducir el impacto del cambio climático y de la degradación de los ecosistemas. Para ello se estudia la relación entre la acumulación de capital y la acumulación de miseria, así como la gestión de esta relación, como conjunto de procesos en los que se ubica la cooperación para el desarrollo. Con esta base se procede a explicar el proceso general de la cooperación para el desarrollo desde un punto de vista alternativo y crítico, prestando especial atención al proceso de valorización del capital invertido para poner en marcha acciones de cooperación, la forma en que se captan, distribuyen y realizan los fondos, y los actores dominantes y subordinados que participan de sus procesos.

A continuación se expone la dimensión económica de aquellos procesos de la cooperación para el desarrollo aparentemente enfocados en la mitigación del crisis ecológica en su relación dialéctica con los procesos del capitalismo en la naturaleza, especialmente respecto a los instrumentos financieros reembolsables (préstamos, fondos, microcréditos) y a los no reembolsables (asistencias técnicas, proyectos). En su dimensión ideológica se analizarán los procesos discursivos en torno al desarrollo sostenible y las diversas formas

---

<sup>1</sup> Investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología Universidad Complutense de Madrid. E-mail: [aaarredondo@ucm.es](mailto:aaarredondo@ucm.es)

de mistificación del desarrollo y de la propia cooperación, como formas de dominación y de inversión de las consecuencias del desarrollo del capitalismo en la naturaleza. Finalmente se presenta una síntesis de los resultados expuestos, así como líneas de investigación y de debate.

El capítulo se plantea desde un marco teórico y metodológico alternativo y crítico, en el sentido de plantear herramientas analíticas y expositivas que permitan presentar caminos para la superación de los procesos enunciados en un estudio (Bigoni y Mohammed, 2023), en nuestro caso del capitalismo en la naturaleza. El marco teórico se construye a partir de conceptualizaciones del marxismo, así como de los ecologismos de raíz marxista, y los estudios decoloniales, con énfasis en conceptualizaciones del feminismo decolonial. Por su parte, la metodología se fundamenta en la dialéctica marxista, como forma de concebir los procesos de la cooperación para el desarrollo en interconexión con el devenir del capitalismo en la naturaleza.

Todo ello es relevante para aportar al debate social, político y académico sobre la posibilidad de que una serie de procesos creados y controlados por los actores hegemónicos del capitalismo puedan hacer frente o siquiera mitigar las consecuencias de la crisis de la naturaleza en el capitalismo, especialmente de los procesos de la cooperación para el desarrollo, fundamentados -en apariencia- en la mitigación o corrección de las desigualdades económicas y sociales entre los países centrales y los diversos países que se agrupan en el Sur Global.

## 1. MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

Dos concepciones fundamentales derivadas de la teoría marxista guiarán la exposición de este capítulo: la relación directa y proporcionada entre las acumulaciones de capital y de miseria, y su consiguiente gestión; y la relación dialéctica del capitalismo en la naturaleza. Como veremos a lo largo del capítulo, se rechaza la construcción dicotómica naturaleza-sociedad, tan habitual en el pensamiento moderno y hegemónico europeo (Lander, 2000). La naturaleza, los seres humanos y los procesos sociales no están separados, sino que son codependientes. Por ello, la investigación se guía por el concepto de “doble internalidad” de Moore (2020: 15); es decir, el doble movimiento del capital que se desenvuelve “a través de la naturaleza”, y de la naturaleza, que se desenvuelve “a través de esa área más limitada, el capitalismo”. Esto es fundamental para criticar esa visión de la naturaleza como algo externo a los procesos sociales, y del propio ser humano como ente diferenciable del resto de vida animal y vegetal, tan extendida en los estudios y en las acciones controladas por los actores hegemónicos a nivel internacional.

El capital es una relación social histórica que internaliza la vida y los procesos planetarios para su desarrollo, y la biosfera internaliza asimismo el capitalismo, puesto que sus

procesos le dan forma (Moore, 2020: 29), por lo que no hay una ruptura entre ambos conjuntos de procesos. El capitalismo, por tanto, es *en la naturaleza*. Lo que ha sucedido en el desarrollo histórico del capital como relación social a escala global es la *subsunción real de la naturaleza al capital* (Tagliavini y Sabbatella, 2012, 16).

El siguiente desarrollo conceptual que debemos mencionar deriva de todo ello. La forma en que esta doble internalidad se desenvuelve dialécticamente es mediante la apropiación del “trabajo/energía” de la biosfera en capital: el capitalismo se materializa en una serie de relaciones que buscan captar las diversas capacidades de realizar trabajo para convertirlas en valor (Moore, 2020: 30-32), directa o indirectamente, a través de las capacidades humanas y extrahumanas.

Esto engarza con la siguiente conceptualización relevante para entender la relación de los procesos de la cooperación para el desarrollo con el resto de procesos del capitalismo en la naturaleza: las “naturalezas baratas”, concebidas como la forma en que la ley del valor se materializa a través del uso creciente de alimentos, energía, materias primas y fuerza de trabajo, que son utilizados como una estrategia de acumulación, porque en general reducen la composición orgánica del capital (Moore, 2020: 73-74), como veremos en la sección 2. Las naturalezas baratas extrahumanas se transforman en un factor fundamental para la generación de procesos productivos mediante su apropiación privada y su explotación, históricamente sin contraprestaciones, y por ello han sido tan baratas y fundamentales para los procesos de acumulación de capital. Pero esa apropiación genera también desechos, “basura barata”: en el movimiento de apropiación y privatización de las naturalezas baratas se genera inseparablemente un cerco de la atmósfera “como un enorme vertedero de gases de efecto invernadero” (Moore, 2020: 47). A ello habrá que añadir las consecuencias sociales tanto de la apropiación de la naturaleza y su privatización como de deliberada ignorancia de las consecuencias ecológicas del uso de estos recursos, en forma de aumento de la miseria.

Moore (2020: 201-227) también ha promulgado el uso del término “capitaloceno” en lugar del antropoceno, dado que el capital en la naturaleza ha producido nuevos espacios, en concreto ecosistemas históricos, a medida que se ha expandido globalmente. De este modo, frente a un término abstracto y difuso como el del antropoceno, en el que se carga la responsabilidad de la crisis climática a las acciones del ser humano –como suele transmitir el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, 2021)–, el uso del término capitaloceno nos permite situar esta crisis en el marco de unas relaciones sociales en la naturaleza concretas.

La cuestión, por tanto, no es que el capitalismo destruya la naturaleza –puesto que supondría recaer en el error de diferenciarlos– sino cómo somete el capital a la naturaleza para hacer posible el proceso de convertir la tierra y sus recursos, que son valores de uso necesarios para la reproducción social, a convertirse también en valores de cambio, necesarios para la reproducción *del capital*; es decir, en producir espacios productivos a escala

global, y a producir específicamente naturaleza (Smith, 2020). Por ello, y como señala el propio Smith, se produce un “desarrollo desigual”, que en su dimensión ecológica supone la ordenación de la naturaleza entre los centros y las diversas zonas del planeta que han sido históricamente subdesarrolladas (Moore, 2020: 37-41), a través de las privatizaciones de los terrenos, las fuentes energéticas y de materias primas, o la intensificación de los ciclos de producción y la reducción del tiempo de generación de cultivos, alimentos, energía, y que genera la destrucción de modos de vida y prácticas sociales (Harvey, 2018: 312-313). En el capítulo veremos cómo se relacionan los procesos de la cooperación para el desarrollo con estos procesos más generales y el grado de implicación con situaciones de “desigualdad ambiental” (Sabbatella, 2010)

También serán fundamentales las conceptualizaciones marxistas más recientes sobre el imperialismo y la generación de intercambios desiguales y de transferencia de capitales entre países centrales y aquellos que del Sur Global (Carchedi y Roberts, 2021), así como los procesos de acumulación por desposesión (Federici, 2020; Harvey, 2003), concepto central para entender los procesos de expropiación de tierras y recursos en los países que aparentemente reciben los fondos de la cooperación para el desarrollo.

Es imprescindible la caracterización de Lapavitsas (2016) sobre el capitalismo financiero, dado que, como veremos, los procesos de la cooperación para el desarrollo se desenvuelven en esta esfera. Es más, las aparentes soluciones que ofrece el capital a la crisis de la naturaleza pasan -precisamente- por su financiarización, a través de la generación de sistemas de pagos por los residuos ambientales y la creación de mercados de contaminación (Gómez-Baggethun, 2012), o la persistencia en la subvención tanto de energías fósiles como de las aparentemente renovables (Roberts, 2021). Estos procesos, lejos de detenerse, se han intensificado en las últimas décadas. Corresponde ahora determinar cómo se relacionan los procesos específicos de la cooperación para el desarrollo en la doble internalidad capital-naturaleza.

También tomaremos del marxismo las nociones de fetichismo y mistificación, ya que son fundamentales para entender conceptualizaciones ideológicas que guían los procesos de la cooperación, como el desarrollo sostenible, y sus vinculaciones con el capitalismo en la naturaleza. Según Ramas (Ramas, 2018: 20-22), mientras que la fetichización es “una inversión producida por la cosificación de relaciones sociales” para naturalizarlas, la mistificación es “una inversión donde la realidad efectiva se oculta y aparece como su contrario, esto es, como fenómeno apto para ser recogido en categorías jurídicas y formales extraídas de la superficie de los fenómenos”. En la sección 4 veremos cómo se expresan las formas de mistificación y fetichización en los procesos de la cooperación para el desarrollo.

De los estudios decoloniales será fundamental aplicar las conceptualizaciones sobre la colonialidad del poder, del saber y del ser, aplicadas a los procesos de la cooperación. Con la colonialidad del poder se expresa el patrón ideológico de poder mundial paralelo

a la expansión y desarrollo del capitalismo en la naturaleza, cuyo eje fundamental es la “clasificación social de la población sobre la idea de raza” (Quijano, 2000: 122). Mediante la *colonialidad del saber*, el proyecto de la Modernidad y del progreso supone una violencia epistémica sobre todos los pueblos y personas colonizados (Castro-Gómez, 2000: 91), íntimamente relacionado con las formas de poder simbólicas, lo cual permitirá identificar estos elementos en los procesos de la cooperación.

Por su parte, la *colonialidad del ser* es la expresión de la herida causada en sociedades y cuerpos colonizados, entre los sujetos subalternos, justificada, precisamente, por “la ausencia de ‘ser’ en sujetos racializados” (Maldonado-Torres, 2007: 130 y 145). En este sentido, los trabajos de las feministas decoloniales en relación con los impactos en las mujeres de los procesos de la cooperación para el desarrollo (Curiel, 2015; Galindo, 2015), especialmente en lo que se refiere al disciplinamiento y el ataque a formas de organización autónomas (Rodríguez, 2014), servirán de base para vincular cuestiones de género, capitalismo en la naturaleza y cooperación para el desarrollo.

### 1.1. Metodología

Cuando analizamos un fenómeno social es inevitable partir de la construcción apriorística que tenemos sobre él, en buena medida generada a partir de las investigaciones realizadas antes; pero se trata, más bien, de ideas preconcebidas o de aproximaciones incompletas. La cooperación para el desarrollo no es *una cosa independiente* al resto de procesos que se dan en el capitalismo en la naturaleza, aunque esto esté implícito en la mayoría de los estudios con vocación totalizadora al respecto (Sotillo, 2011), sino que sus procesos operan en una realidad social y en un plano espaciotemporal concretos, sin los cuales no son comprensibles ni la cooperación para el desarrollo ni el resto de procesos.

La intención al utilizar el pensamiento dialéctico para analizar la cooperación para el desarrollo en el capitalismo en la naturaleza es captar e inscribir a nuestro objeto de estudio en una “totalidad concreta”, que permite concebir los fenómenos sociales como partes de un todo dinámico (Bruno, 2011), en la cual se desenvuelve a través de sus características inherentes y sus conexiones externas con un número indeterminado de fenómenos y procesos sociales que influyen al objeto de estudio y sobre los que este también influye, inseparablemente (Kosík, 1967).

Utilizar el pensamiento dialéctico desarrollado por Marx y el marxismo en un trabajo aplicado a estudiar un fenómeno social es especialmente pertinente, si bien se trata de un procedimiento complejo. Se considera pertinente porque se trata de una epistemología que permite realizar teorizaciones extensas y profundas, sistemáticas (Sacristán, 1980), y porque, como sostiene Beltrán (1985: 9), es importante escoger herramientas metodológicas que eviten la naturalización de los procesos y fenómenos que analicemos. Además, el uso de la dialéctica marxista como metodología parte de la crítica de las ciencias sociales hegemónicas en cuestiones epistemológicas, teóricas y prácticas, sintetizadas en

críticas desde posiciones cercanas al marxismo (Wallerstein, 1998) y decoloniales (Castro-Gómez, 2000).

Para utilizar la dialéctica marxista disponemos de una serie de herramientas metodológicas para exponer nuestro objeto de estudio en la realidad social concreta donde se desenvuelve. En primer término, debemos diferenciar entre las abstracciones y lo concreto de un fenómeno: debemos descomponer el objeto de estudio, lo que pensamos que es aparentemente, ya que partimos de preconcepciones y abstracciones, hasta llevarlo a sus procesos más concretos, a través de una apropiación pormenorizada del objeto de estudio, sus distintas formas de desarrollo y sus nexos internos y externos, que aparecen como resultado de la investigación, nunca como punto de partida (Marx, 2008: 19). En esta investigación, limitada por el espacio disponible, esto se realiza partiendo de “conceptos ordenadores”, que, siendo más abstractos, tienen un alto potencial explicativo, como el modo de producción capitalista, el imperialismo, la colonialidad, etcétera (Osorio, 2019).

En este sentido, determinar los movimientos coyunturales y estructurales de un fenómeno como el de la cooperación para el desarrollo implica enfrentarlo a las características consustanciales del capitalismo, a sus procesos generales como la ley del valor, la tendencia decreciente de la tasa de ganancia, las divisiones específicas del trabajo en el capitalismo (internacional, sexual y racial); mientras que lo coyuntural se vincula con otros procesos de corte más político, orientado a gestionar la forma en que se expresan los procesos inherentes al capital como relación social, como las formas de gestionar las desigualdades a lo largo del tiempo y del espacio.

Para examinar cómo se articulan los procesos económicos y sociales del capital en la naturaleza con los de la cooperación disponemos, por un lado, del concepto de mediaciones, de la manera en que los procesos sociales se articulan con nuestro objeto de estudio y viceversa (De La Garza, 2018: 157), y que cambian la manera en que se desarrolla bajo el capital. Por otro lado, las determinaciones señalan las tendencias que suceden de manera objetiva e inherente en el capitalismo y que influyen decisivamente en nuestro objeto de estudio, como los procesos de acumulación de capital, las formas de mistificación y fetichización, o la jerarquización en función del sexo-género, la clase o la raza. Todas ellas son procesos mediados por la praxis humana, es decir, modificables.

Para estudiar las relaciones dialécticas entre la cooperación para el desarrollo y el capitalismo en la naturaleza es imprescindible introducir el elemento espacial: dónde se originaron sus procesos, qué actores los controlan, dónde se desarrollan en mayor o menor grado los procesos que gestionan las desigualdades en el planeta, cómo se definen las *otredades*, dónde se sitúan los sujetos subordinados, en qué parte se realizan los fondos de la cooperación, cuestiones fundamentales para este estudio.

De todo lo anterior se extrae que existen unos “elementos transversales” que deben integrarse en el análisis y en la exposición de los resultados: la naturaleza, el patriarcado,



los procesos generales del capitalismo, las luchas de clase y subalternas, los procesos de racialización, que determinan en buena medida a nuestro objeto de estudio.

Realizar todo ello en un capítulo es casi imposible. Dado que aquí nos centramos en presentar las principales relaciones dialécticas de los procesos de la cooperación y el capitalismo en la naturaleza, necesariamente debe partirse de un posicionamiento más completo y complejo de nuestro objeto de estudio. A ello se consagra la siguiente sección, como forma de expresar sintética y dialécticamente el proceso general de la cooperación para el desarrollo y, con ello, acometer subsecuentemente la exposición de los resultados de esta investigación. En todo ello, el uso de la dialéctica posibilitará tanto la realización del análisis como la exposición de manera verificable, comparable y rastreadable.

## 2. LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO DESDE UNA PERSPECTIVA CRÍTICA Y ALTERNATIVA

La cooperación para el desarrollo es una abstracción conceptual en la cual se agrupan una serie de procesos económicos e ideológicos en conexión dialéctica con los demás procesos que desarrolla el capital en la naturaleza a escala global. Si bien las definiciones de la cooperación para el desarrollo han cambiado levemente desde sus orígenes, la mayoría de estudios -incluso los aparentemente críticos- la identifican como una política pública que se orienta a suprimir o mitigar ciertas desigualdades que existen a escala internacional y sobre las cuales los países más desarrollados tienen la obligación de *ayudar* a los países más pobres (Morgenthau, 2015), principalmente la pobreza y las desigualdades económicas (Janus *et al.*, 2015), aunque a medida que los problemas se complejizan, también lo hacen los fines a los que se debe consagrar la cooperación para el desarrollo, como la crisis climática (Sachs, 2015).

Para ello, según Alonso y Glennie (2015), disponemos de los acuerdos internacionales y las prioridades del desarrollo, además de los instrumentos específicos de la cooperación para el desarrollo, cuyas características unificadoras serían, por un lado, el no guiarse por la obtención de beneficios, o que mediante su uso se obtengan menos beneficios de los que ofrecería el mercado; y por otro, la generación de unas relaciones cooperativas orientadas a la apropiación y el desarrollo del país del Sur, y que supere cualquier impedimento estructural. Con ello, por fin, se promovería tanto el progreso compartido como el reequilibrio entre el Norte y el Sur (Gómez y Sanahuja, 1999).

Estos fines a los que contribuiría la cooperación para el desarrollo se darían en un futuro relativamente próximo, en cuestión de diez o quince años desde los años 60 del siglo XX (en función de la agenda de desarrollo vigente), en el que ningún país *dependerá* de la “ayuda” (OECD-DAC, 2017). Esto no comportaría un cambio estructural en el sistema: todo problema social y medioambiental es solucionable dentro del marco del capitalismo, como veremos en el caso de la crisis ecológica.

Vemos, por tanto, que las definiciones hegemónicas naturalizan una serie de procesos que aparentemente caracterizan a la cooperación para el desarrollo: tanto la propia cooperación, entendida como una relación necesaria y mutuamente beneficiosa entre actores en niveles económicos y políticos diferentes, como por supuesto el desarrollo, entendido como el imperativo económico e ideológico que cristaliza la idea del progreso, y que no comporta necesariamente un deterioro ecológico ni económico en ninguna de los actores implicados, siempre que sus procesos se guíen por la responsabilidad, el deber de ayudar, incluso por el altruismo o al menos por la solidaridad.

Consideramos, empero, que ninguna de las definiciones cumplen siquiera con los mínimos para considerarlas una definición. En línea con Rist (2002: 21-24) ninguna de las definiciones sobre la cooperación para el desarrollo concebidas por las ciencias sociales hegemónicas cumplen con las condiciones mínimas que debe recoger una definición (especificidad del fenómeno, rasgos distintivos, conexión con los demás fenómenos, verificación en la realidad social concreta), puesto que se tratan de proposiciones normativas, orientadas a lo que debería ser la cooperación, y a concebir las características de sus procesos en nuestra realidad social concreta.

Ello sólo puede hacerse partiendo de las formas de mistificación y fetichización de los procesos que componen a la cooperación para el desarrollo, que se reproducen en la producción ideológica y económica en torno a nuestro fenómeno objeto de estudio. Esto también nos indica que, en general, hay un desconocimiento de los procesos que componen a la cooperación para el desarrollo *en el capitalismo en la naturaleza*, es decir, en una unidad dialéctica que no separe artificialmente sus procesos específicos de los demás procesos del capital como relación social histórica.

Lo que sigue es una exposición sistemática de los procesos específicos de la cooperación para el desarrollo mediante sus relaciones dialécticas con los demás procesos del capitalismo en la naturaleza, lo que nos va a permitir entender mejor las medidas concretas que se están llevando a cabo con respecto a la crisis climática<sup>2</sup>.

### 2.1. *La relación fundamental entre las acumulaciones de capital y de miseria*

La base para caracterizar adecuadamente los procesos de la cooperación para el desarrollo es situarlos en conexión dialéctica con los procesos generales del capitalismo en la naturaleza a escala global. De forma muy sintética, en el capitalismo, a través de los procesos productivos se da una reconversión del plusvalor en capital, mediante la captación del trabajo impagado que expropia legalmente a los y las trabajadoras, y que se acumula a medida que se reproduce y amplía el proceso de producción (Marx, 2009a : 695-713), ya sea intensivamente, es decir, a todos los aspectos de la vida, como extensivamente, a

<sup>2</sup> El resto de la sección 2 es la síntesis de una investigación más amplia sobre la cooperación para el desarrollo en su devenir en el capitalismo en la naturaleza (Arredondo, 2023).

cuantos más lugares del planeta sea posible. En este sentido, para la generación del plusvalor que posibilite su reconversión en capital en el proceso productivo es importante captar las magnitudes de trabajo no remunerado de la esfera reproductiva del capital y de las naturalezas baratas, como veremos.

Como expuso Marx en *El Capital* (2009b: 803-805), cuanto más se amplían y reproducen los procesos de acumulación de capital peor es la situación de las y los trabajadores, independientemente de su remuneración, porque en el proceso productivo son explotados y empobrecidos, desposeídos de lo que producen. La acumulación de capital siempre va acompañada de la “acumulación de miseria proporcionada a la acumulación de capital” (Marx, 2009b: 805); la primera es consecuencia directa de la segunda, y su reproducción es inevitable mientras se mantenga el capital como relación social.

Esa relación directa y proporcionada entre las acumulaciones de capital y de miseria es fundamental para exponer los procesos que tratan de mediar en dicha relación, ya que no todo el capital acumulado se dirige a nuevos ciclos de valorización del capital: parte de los réditos, de las rentas generadas por la explotación y la desposesión, se destinan a gestionar la miseria, como veremos. La acumulación de miseria se concibe en este trabajo de manera amplia, y hace referencia a numerosos fenómenos, que no son solo la generación de pobreza y de desigualdades de acuerdo con la posición de clase de los sujetos, a su sexo, identidad de género, expresiones de género y a su raza, sino también en lo que se refiere a la doble internalidad capital-naturaleza, a la obtención de naturalezas baratas que posibilitan la explotación del trabajo vivo humano, con o sin salario.

Incluso cuando la acumulación de capital se resiente -como en las sucesivas crisis- las magnitudes de miseria no se reducen. El capital como relación social histórica tiene unos límites internos, vinculados a la generación de plusvalor y al uso de la mercancía fuerza de trabajo. La fuerza de trabajo es considerada capital variable, mientras que el capital constante se constituye de las materias primas, la energía y los medios de producción, y todo ello constituye la composición orgánica del capital (Marx, 2009b: 771). El capital pugna por reducir el peso del capital variable en el proceso productivo, puesto que lo considera un gasto, y no lo que posibilita la generación de plusvalor, por lo que busca mejoras en la productividad o el uso de energías y materias primas lo más baratas posible.

Con ello, el capital constante ocupa cada vez más peso en la composición orgánica del capital, lo que produce “una disminución de la proporción de valor (de plusvalía) en cada unidad producida” (Vela, 2018: 13). Este mayor peso del capital constante sobre el capital variable supone una baja tendencial de la tasa de ganancia (Carcanholo, 2013), es decir, una reducción tendencial de las ganancias en los procesos productivos del capital en la naturaleza. Esta reducción tendencial de las ganancias se está acelerando en las últimas décadas (Roberts, 2020), lo que pone en riesgo también la posibilidad de financiar una serie de procesos que traten de gestionar la miseria generada por el capital.

Históricamente el capital ha desarrollado varios procesos para tratar de frenar esa caída tendencial de la tasa de ganancia. En general, se ha tratado de aumentar la productividad del trabajo mediante mejoras organizativas del proceso de producción y la introducción de nuevas tecnologías, y, por supuesto se han tratado de intensificar los procesos de explotación y de reducción de los salarios (Chesnais, 2019), así como los de acumulación por desposesión a escala global, ya sea de propiedad sobre la tierra, de los medios de producción (Harvey, 2003) o de los cuerpos de las mujeres (Federici, 2010). En este proceso de reducción tendencial de la tasa de ganancia también debemos señalar el cada vez mayor peso del capital financiero en todos los procesos que componen al capital como relación social, y muy especialmente las operaciones especulativas (Lapavistas, 2016), lo cual lastra hasta cierto punto la generación de procesos productivos donde se genere plusvalor y con ello magnitudes de capital.

Debemos tener en cuenta, asimismo, que el uso de energías y materias primas en el proceso productivo tan baratas como sea posible –puesto que reduce los costes– también resulta cada vez más complicado, no solo por su agotamiento, sino por las consecuencias ecológicas de su acceso y uso baratos, que hasta hace muy pocas décadas no ha sido tenido en cuenta, puesto que tendría un alto coste en las ganancias, y que ha generado residuos y polución *en el mismo movimiento* de producción y distribución de mercancías.

La cuestión es que históricamente el capital y sus actores hegemónicos han desarrollado estrategias de control de estas naturalezas baratas, ya sea mediante el control y la dominación de aquellos espacios en donde se concentren las sucesivas naturalezas baratas históricas, lo que nos vincula con los procesos coloniales e imperialistas (Patnaik y Patnaik, 2017), como de los cuerpos humanos con capacidad productiva y *reproductiva* (Mies, 2019). Cuantos más procesos que se imbrican el proceso productivo y en la generación de capital sean apropiados de manera gratuita o a un bajo coste, las tasas de ganancia serán superiores. Por ello se busca generar procesos tanto de explotación de la fuerza de trabajo como de la apropiación gratuita de todo lo que hace posible el proceso de valorización específicamente capitalista: la energía, los alimentos, las materias primas y el trabajo reproductivo y de cuidados.

En suma, para proceder a exponer la manera en que los procesos de la cooperación para el desarrollo se desenvuelven en el capital en la naturaleza debemos considerar, por tanto, los procesos de acumulación de miseria y de capital y su relación directa y proporcionada, los problemas tendenciales para el aumento o preservación de la tasa de ganancia, y el uso específico de las naturalezas baratas para asegurar y reproducir los ciclos de acumulación de capital.

## 2.2. La gestión de la miseria

En el desarrollo histórico del capitalismo en la naturaleza existe una serie de procesos que tratan de mediar en la relación directa y proporcionada entre las acumulaciones de

capital y de miseria. El concepto de “gestión de la miseria” (Arredondo, 2023: 117-127) hace mención a las expresiones fenoménicas generadas por la acumulación de la miseria y que ponen en riesgo la reproducción social en el capitalismo, ya sea la generación de pobreza, desigualdades por cuestiones de clase, sexo, género o raza, o a las condiciones de miseria generadas por la contaminación y la degradación de los ecosistemas. Esto incluye acciones para gestionar la salud, la educación, la alimentación, la vivienda, entre muchos otros. Estos procesos varían en intensidad y en capacidad de cobertura según el lugar y los periodos históricos, como vamos a explicar ahora.

El signo distintivo de los procesos de gestión de la miseria es que deben orientarse a la generación directa o indirecta de capital, ya que de este modo se recupera de forma ampliada la inversión de capital realizada para financiar dichos procesos, y con ello se preserva la reproducción del capital como relación social y se asegura contar con magnitudes de capital para continuar financiando los procesos de gestión de la miseria. El problema es que con estos procesos, al orientarse a la acumulación de capital, generan asimismo acumulación de miseria.

Esto se debe a que la manera en que se desenvuelven los procesos de gestión de la miseria es mediante la conversión de valores de uso en valores de cambio. Mientras que el valor de uso es la consecuencia de la utilidad social de un producto tangible o intelectual (Marx, 2008: 44-51), en el capitalismo los valores de uso revisten progresivamente un valor de cambio; es decir, como la conversión de estos productos *en mercancías intercambiables*. Sucede lo mismo con los procesos orientados a gestionar la miseria, al cubrir una parte variable de nuestra reproducción social.

Convertir valores de uso también en valores de cambio significa que éstos deben intercambiarse entre mercancías equivalentes. En el capitalismo el equivalente general es el dinero, lo que significa que lo que son valores de uso orientados a la salud, la reproducción vital, la educación, el acceso a alimentos y al agua, la vivienda, entre otros, se convierten en mercancías y servicios sanitarios (estatales o privados), educativos-formativos (escuelas, universidades, centros de formación), retribuciones de todo tipo, que deben intercambiarse por dinero, ya sea directamente o a través de los impuestos.

La conversión de valores de uso en valores de cambio -progresiva, limitada según el país y variable según el periodo histórico- necesarios para nuestra reproducción social se debe a que su provisión genera un gasto para el capital, que debe disponer de una parte del capital “excedente” de las esferas productiva y financiera para proveerlos, por lo que las mercancías y servicios de gestión de la miseria *también deben orientarse a la acumulación de capital* directa o indirectamente: ya sea pagando por los servicios o pagando para recibir capacitación que nos permita desarrollar un trabajo, por ejemplo.

Esto se debe a que la gestión de la miseria se mueve en la esfera financiera del capital, sigue aparentemente el movimiento de valorización D-D', por lo que el capital captado y distribuido de diversas formas para la provisión de servicios de gestión de

la miseria debe arrojar al final una ganancia (al Estado, a la empresa que los provea), directa o indirecta.

Es evidente que estos procesos de reproducción social mercantilizada tienen límites: históricamente no se han cubierto tanto los trabajos de cuidados o reproductivos como los servicios de gestión de los problemas medioambientales, principalmente porque el capital se ha apropiado de ellos de manera totalmente gratuita, y son valores de uso provistos de manera no mercantilizada –en el caso de los trabajos reproductivos y de cuidado (con el trabajo impagado a las mujeres, por esquemas de cuidados colectivos)– o no provistos en absoluto –como los de la gestión de la miseria ambiental–, porque en este caso, no se pueden considerar valores de uso la generación de gases contaminantes, aunque sí se han convertido en valores de cambio, como veremos. Para pagar la provisión parcial de estos servicios debemos entrar en la esfera financiera, pidiendo créditos y con ello consumiendo nuestros ahorros.

Además, la provisión de las mercancías y servicios de gestión de la miseria dependen de cómo se distribuye espacial y temporalmente la acumulación de capital, qué actores la detentan, cómo captan el capital a escala global y dónde emplean el capital “excedente” para financiar procesos de gestión de la miseria. Es el caso paradigmático de los procesos de la cooperación para el desarrollo, que debemos conectar dialécticamente con los procesos más generales de gestión de la miseria.

Por tanto, procesos como el imperialismo y la colonialidad, la división internacional, racial y sexual del trabajo, de acuerdo con la posición de los sujetos frente al capital (la clase), el género, la sexualidad y la jerarquización social en función de la raza y nuestros orígenes influyen en la accesibilidad a los servicios de gestión de la miseria a escala global, y pasa por distintas etapas, en función del capital disponible en cada periodo histórico y de las lógicas de poder político y económico.

En todo caso, debe quedar claro que ninguna magnitud de capital “excedente” que se destine a gestionar la miseria logrará acabar con ella. La relación directa y proporcionada entre las acumulaciones de capital y de miseria implica que la acumulación de capital se sustenta en la explotación y desposesión a escala global y diferenciadas por lo señalado anteriormente, en la generación de miseria. Los servicios de gestión de la miseria, lejos de corregir esa relación directa, la reproduce, al inscribirse en esta relación entre acumulaciones de capital y de miseria, y al estar orientados a la acumulación de capital.

Por consiguiente, la cuestión de la reproducción social a través de los procesos de gestión de la miseria es sólo secundaria. Y esto es precisamente lo que sucede con la gestión de la miseria medioambiental, consecuencia del devenir del capitalismo en la naturaleza: la mercantilización y financiarización de las consecuencias de la crisis de la naturaleza en el capital sólo se orientan a la acumulación de capital, no a su solución, como veremos a lo largo del capítulo.

*El proceso general de la cooperación para el desarrollo en el capitalismo en la naturaleza*

A continuación se expone sintéticamente el proceso general de la cooperación para el desarrollo a partir del movimiento dialéctico de captación, distribución y realización del capital que se dispone para poner en marcha los procesos de cooperación para el desarrollo, lo que nos permitirá concebir cómo se desenvuelven sus procesos específicos de gestión de la miseria ambiental.

*a. Captación*

Para entender los procesos de la cooperación para el desarrollo y su conexión con los procesos generales del capitalismo en la naturaleza debemos vincularlos con la esfera financiera. Los procesos económicos de la cooperación para el desarrollo se expresan en un ciclo de valorización financiero en el cual se capta capital “excedente” proveniente de todo el planeta, pero que es captado por los actores centrales, es decir, por los Estados que forman parte del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y sus empresas, y que, en esencia, controlan todo el ciclo de valorización del capital a través de los procesos de la cooperación. La disponibilidad de capital “excedente” por parte de estos actores centrales es la condición de existencia histórica de los procesos de la cooperación para el desarrollo.

Ese capital “excedente” se da en la forma de capital *prestable* (Lapavitsas, 2016: 145-182), que se capta para poner en marcha los procesos económicos e ideológicos de la cooperación para el desarrollo en forma de “fondos”. Y ese capital “excedente” proviene del trabajo de valorización de la clase trabajadora, así como por la desposesión de lo generado en la esfera reproductiva del capital, de las naturalezas baratas (alimentos, energía y materias primas) a escala global. Esto incluye a la clase trabajadora de los países que históricamente han sido subdesarrollados<sup>3</sup> en general, así como otros procesos como el servicio de la deuda estatal y de las deudas privadas que contraen las personas. Sin embargo, como veremos en las secciones 4.1. y 4.2., por medio de la mistificación del desarrollo y de la fetichización de la cooperación, en los estudios hegemónicos sobre la cooperación para el desarrollo nunca aparece ni se explica este momento de captación de los fondos por parte de los actores centrales que financian sus procesos.

De este modo, el momento de captación de los fondos de la cooperación para el desarrollo no es, en propiedad, el primero, dado que se nutre de la existencia de ese capital “excedente” generado en todo el planeta y transferido a los países centrales en arreglo a

---

<sup>3</sup> Hablamos de “países que han sido subdesarrollados” para referirnos a todas las lógicas coloniales e imperialistas del capitalismo que, a lo largo de los siglos, han creado espacios para la sobreexplotación de seres humanos y naturalezas con objeto de asegurar la acumulación de capital, por lo que existe una intención y una necesidad objetiva de *subdesarrollar* esos territorios que se reproduce hoy en día y en el que participan los procesos de la cooperación para el desarrollo.



las lógicas imperialistas de transferencia y centralización del capital (Carchedi y Roberts, 2021), así como de acuerdo con procesos normativos que legalizan este expolio y la polarización de la acumulación de capital y de miseria. Se trata de un ejemplo de cómo opera la relación directa entre acumulaciones de capital y de miseria a escala global, dado que de todo ello se generan los fondos (el capital) para poner en marcha los procesos de la cooperación para el desarrollo, por más que ideológicamente se presente como el esfuerzo y el deber de los actores financiadores de la cooperación, lo que les otorga la legitimidad necesaria para liderar estos procesos y establecer las condiciones de los fondos.

La captación de fondos para los procesos de la cooperación para el desarrollo supone en apariencia un coste para el capital; no en vano, se está dedicando capital a poner en marcha unos procesos que se orientan a la gestión de la miseria en los países subdesarrollados. Pero, como veremos en general y en el caso de los procesos que aparentemente buscan mitigar la crisis climática y de los ecosistemas, esto no es exactamente así. Como proceso de gestión de la miseria, con los fondos captados para poner en marcha los procesos de la cooperación para el desarrollo, que toman la forma de capital prestable, una parte de estos fondos se va a invertir en generar procesos productivos, financieros o de desposesión *en los países que han sido subdesarrollados*, es decir, es un capital captado para generar procesos que lo reproduzcan, de acuerdo con las lógicas del capitalismo.

Además, hay otras formas de compensar ese aparente “gasto” de capital. Por un lado, los actores privados pueden utilizar cada vez más su excedente (rentas del capital) de manera directa para financiar sus propios procesos de cooperación, sin necesidad de la intervención de los Estados para captar estas rentas (por ejemplo, mediante impuestos). Por otro lado, el capital prestable para los procesos de la cooperación para el desarrollo se orientan crecientemente a generar procesos de participación estatal y privada, como el *blending*, o cooperación combinada (OECD, 2021b), o las habituales alianzas público-privadas, especialmente presentes en la financiación de acciones orientadas a mitigar el cambio climático, como veremos.

Con ello, y como veremos, en el momento de captación de los fondos de cooperación se están poniendo las bases para generar una reproducción social diferenciada entre los países centrales y los diversos países que han sido subdesarrollados. En todo ello es indispensable considerar la posición frente al capital de los actores que se involucran en los procesos de la cooperación para el desarrollo: cuanto más cercano se esté de los centros de poder económico, mayor capacidad tendrá el actor de captar fondos de cooperación para el desarrollo. Contrariamente a la visión superficial sobre la cooperación para el desarrollo, sus procesos no están diseñados para priorizar a los actores subordinados: una ONG de un país del Sur Global no podrá acceder en casi ninguna ocasión a fondos estatales, y tendrá más problemas para acceder a fondos privados, a menos que –precisamente– subordine sus intereses a las acciones que este actor financie.

Otra forma de compensación de ese “gasto” para el capital destinado a los procesos de la cooperación se refiera a que en la captación de los fondos ya se establecen las condiciones de concesionalidad –ya se traten de fondos de ayuda oficial al desarrollo (OECD, 2021a) u otros fondos privados (Tomlinson, 2021)– como de condicionalidad, es decir, las condiciones para recibir fondos de cooperación que imponen los actores centrales financiadores y que se expresan en acciones específicas como la “ayuda por comercio” (Lammersen y Hynes, 2016), o se alinean con otras condiciones económicas (privatizaciones, ayuda ligada, combinada), e ideológicas (respeto de los derechos humanos, transferencias normativas, etcétera).

En síntesis, en el momento de la captación de los fondos (del capital) necesario para poner en marcha los procesos de la cooperación para el desarrollo, no nos situamos fuera ni en oposición a ningún proceso general del capitalismo. El ciclo de valorización financiera que se origina se desenvuelve y se realiza a través de los procesos de la cooperación para el desarrollo se conectan dialécticamente con procesos imperialistas y coloniales de transferencia de capitales desde el Sur Global a los actores centrales. Los fondos de la cooperación no se comportan de forma distinta a otros capitales financieros, incluso si consideramos los elementos de concesionalidad que tienen algunos instrumentos de cooperación, como veremos en el caso de aquellos orientados a temas medioambientales.

#### *b. Distribución*

En el momento de la distribución de los fondos el capital prestable comienza a repartirse para generar tres grandes tipos de procesos, que en la realidad concreta se dan de forma simultánea, en relación dialéctica con los procesos generales del capital en la naturaleza. El primer grupo de procesos es la distribución de fondos para el mantenimiento de los niveles de miseria en *los países centrales* en unas magnitudes menos altas si no existieran estos fondos. El segundo grupo se expresa en la subvención de actividades productivas, financieras y de servicios del sector privado *también de los países centrales*, lo cual supone la externalización de fondos de cooperación al sector privado mediante compras de vuelos, alojamientos, suministros o en otras actividades burocráticas como auditorías, consultorías y evaluaciones.

Sólo el tercer grupo de procesos; es decir, sólo una parte del capital prestable dispuesto para las acciones de la cooperación para el desarrollo, se destinan a los diversos países que han sido subdesarrollados, es decir, a financiar procesos financieros, productivos o servicios de gestión de la miseria. Esto se traduce en una distribución de fondos para la construcción de infraestructuras en países que han sido subdesarrollados, en inversiones tecnológicas (lo cual es especialmente sensible en las acciones para el control y la mitigación del cambio climático), en la gestión de servicios de salud, educativos, etc., o al pago de consultorías en forma de asistencia técnica a algunas personas expertas de estos países, si bien en arreglo a su posición frente al capital. Todo ello se financia siempre y cuando

estos procesos estén controlados en algún punto por actores centrales (ya sea agencias, ONG o empresas) y se conecten con los circuitos del capital financiero y productivo globales (también crecientemente monopolizados por actores centrales).

Todos estos procesos financiados por los fondos de la cooperación para el desarrollo se dedican en mayor o menor medida a la gestión de la miseria, pero de manera diferenciada entre países centrales y los que han sido subdesarrollados. Mientras que se destinan fondos a subvencionar total o parcialmente costes salariales o de las estructuras empresariales en los países centrales o para actores centrales, los que se dedican a los países que han sido subdesarrollados se orientan a la generación de capital (infraestructuras) o a convertir valores de uso (salud, reproducción social) en valores de cambio (mercancías y servicios con los que captar o generar capital), independientemente de que estos servicios fueran provistos por el Estado, empresas, redes de apoyo mutuo o subsistencia, o no fueran provistos en absoluto.

Este gasto del capital excedente para sostener un nivel comparativamente mejor de reproducción social –en los países centrales–, o bien la orientación de la inversión a la generación directa o indirecta de capital –en los diversos países que han sido subdesarrollados– nos indica, por un lado, que para que haya procesos de cooperación para el desarrollo debe haber procesos de acumulación de miseria en cualquier punto del planeta, por lo que deben reproducirse, ya que esto es lo que genera el capital para financiarlos. De ello se deriva que los procesos de la cooperación *no* se orientan a la *resolución* de las condiciones de miseria (puesto que con ello se pondría en riesgo los procesos de acumulación de capital), sino a su *gestión*.

Por ello es fundamental la existencia de actores que gestionan los fondos de cooperación para el desarrollo. Se trata de empresas de servicios que gestionan estos fondos (ONG, fundaciones, agencias) y que deben asegurarse de que las acciones de cooperación se orienten a la conversión de valores de uso necesarios para la reproducción social en forma de valores de cambio (la salud se convierte en servicios sanitarios estatalizados o privatizados; la educación en procesos formativos; la nutrición en agroindustria, etc.), ya que sólo así podrán subvenir unos costes salariales y de estructuras que son un cierto lastre para el capital, pero que contribuyen a la paz social en los países centrales.

De este modo, vemos que la absorción de capital en todo el planeta para generar procesos de cooperación para el desarrollo se distribuye para reproducir la gestión de la miseria en el capitalismo en la naturaleza. Esta gestión de la miseria diferenciada entre centros y países que han sido subdesarrollados genera una reproducción social diferenciada: relativamente amplia en los países centrales, aunque claramente amenazada tanto por cuestiones económicas –como la baja tendencial de la tasa de ganancia o la cada vez más problemática doble internalidad capital-naturaleza– como políticas –control de los poderes por parte de gestores que piden recortar fondos–; y atrofiada en los países subdesarrollados, siempre orientados a la conversión en valores de cambio, en mercancías o

servicios que deben pagarse, con una provisión crecientemente privatizada, y que expresa tanto las acumulaciones de miseria como de capital. Todo ello se materializa en los instrumentos de la cooperación, como veremos en el apartado 3.2.2.

### *c. Realización*

El momento de realización de los fondos invertidos en los procesos de la cooperación para el desarrollo corresponde a la recuperación en forma de ganancia financiera del capital prestable que se dedica a un proceso de cooperación, o bien de la generación de plusvalor a través de una de sus acciones. Esto sólo es posible mediante la valorización del capital dispuesto por las personas que entran en contacto con una acción de cooperación para el desarrollo, ya sea quienes trabajan en la gestión de sus procesos o, principalmente, por las personas aparentemente ‘beneficiarias’ de sus acciones.

La fase de realización de capital destinado a los procesos de cooperación para el desarrollo no termina propiamente con la valorización del capital por parte de estas personas; en términos dialécticos, la realización no es el último proceso, sino que se da dentro de la unidad dialéctica entre la captación, distribución y realización de los fondos de la cooperación. Pero la realización del capital no sucede, de hecho, hasta que se transfiere el capital valorizado generado en la acción de cooperación para el desarrollo desde uno de los diversos países que han sido subdesarrollados hacia un país o actor central, en conexión dialéctica con los procesos imperialistas y sus tendencias monopolísticas y de concentración del capital, o bien cuando la acción de cooperación conecta con los circuitos productivos y financieros a escala global. Este proceso se reproduce indefinidamente, pero no de manera infinita, por las propias lógicas del capital en la naturaleza respecto a las tasas de ganancia y la degradación de la naturaleza en el capital.

De manera concreta, el capital se realiza de manera directa o indirecta través de los procesos de la cooperación de cuatro formas generales: en primer lugar, mediante los beneficios generados con el control de los servicios de gestión de la miseria en los países subdesarrollados (servicios de salud, educativos-formativos, de atención a poblaciones subordinadas, etcétera); en segundo lugar, a través de un ciclo financiero de capitalización (D-D’), generalmente a partir de los instrumentos reembolsables; en tercer lugar, controlando el ciclo de ejecución de actividades productivas, como la construcción de infraestructuras o la conexión de las empresas y emprendimientos generados con los circuitos productivos del capital; y la cuarta forma es mediante el control de procesos de acumulación por desposesión que pueden suceder en el marco de una acción de cooperación (compra de tierras, asunción de deudas de las personas “beneficiarias”, etcétera).

Lo más importante que debe mencionarse en este punto es que en el momento de la realización de los fondos de la cooperación se expresa la forma como se desarrolla el ciclo de capitalización financiero: pese a que en apariencia se sigue el movimiento D-D’, el dinero no se revaloriza de forma mágica, sino que siempre termina pasando por un proceso pro-

ductivo (Ramas, 2018: 100-102), incluso en los movimientos puramente especulativos. En la cooperación para el desarrollo esos procesos productivos, de explotación del trabajo, son desarrollados por las personas “beneficiarias” de sus acciones: pese a que aparentemente sean las receptoras de los fondos son, de hecho, las que los valorizan y generan el plusvalor o la ganancia financiera que luego es transmitida directa o indirectamente al actor central.

Respecto a la realización del capital a través del trabajo de las personas “beneficiarias”, en toda acción de cooperación para el desarrollo se produce una prolongación del plus-trabajo absoluto de las personas beneficiarias a través de su participación adicional en estas acciones. Esto significa que los procesos de la cooperación se materializan en la vida de las personas “beneficiarias” como algo adicional a sus trabajos reproductivos, productivos o a su vinculación con redes financieras o de apoyo mutuo.

Ya se trate de su participación en una capacitación, en un taller, en un esquema de microcréditos, en una feria de trabajo, en la construcción de una infraestructura, estas personas materializan a través de su trabajo la valorización del capital dispuesto a los procesos de cooperación para el desarrollo. La cuestión es que, a cambio, estas personas no reciben una prestación salarial por este trabajo; cuando mucho, reciben aportaciones en especie, como comida, bonos, o capital prestable en el caso de microcréditos.

Las vinculaciones dialécticas con los procesos del imperialismo son evidentes: la sobreexplotación de trabajadores y trabajadoras de los países subdesarrollados, así como con los procesos de racismo y de colonialidad, supone una devaluación de su trabajo, bajo la justificación –tantas veces repetida desde el inicio de la colonialidad– de que ello mejorará sus condiciones de vida (Quijano, 2000: 125).

Asimismo, las expresiones de género en la utilización de las personas “beneficiarias” en la generación son especialmente sensibles: las mujeres que se involucran en acciones de cooperación suelen estar racializadas y son las más afectadas por la pobreza (Segato, 2010: 91-108). Las mujeres no sólo deben prestar su plustrabajo y plust tiempo a estas acciones, sino que además pueden estar sobreexplotadas en el proceso productivo del capital o en la esfera financiera, y deben trabajar en la esfera reproductiva (Weeks, 2020). Así, la devaluación de su trabajo es específica en la cooperación para el desarrollo, a pesar de los aparentes esfuerzos por reequilibrar las cargas de trabajo y los roles de género.

En términos de gestión de la miseria, esta forma de realización del capital a través de los procesos de la cooperación para el desarrollo, junto con su captación por parte de los actores centrales y la distribución de los fondos diferenciada entre los países y actores centrales y los países y actores subordinados, como se ha explicado en el momento de distribución.

#### *d. Actores*

Para poder exponer cómo se desenvuelven los procesos de la cooperación para el desarrollo destinados a gestionar la miseria ambiental, es importante ver qué actores participan de sus procesos. Es habitual considerar que la cooperación para el desarrollo se

constituye en sí y para sí como un “sistema” (Sotillo, 2011), como una estructura a nivel internacional que tiene unos objetivos diferenciados (Sogge, 2004). Se trata de una estructuración antidialéctica que impide inscribir e interconectar a los actores que participen de los procesos de la cooperación en los procesos más generales de gestión de la miseria y del capital en la naturaleza.

Para caracterizar a los actores que participan en los procesos de la cooperación es preciso atender a su propio proceso general y a la posición de los actores frente al capital. De esta forma, los actores pueden actuar como financiadores, reguladores, gestores o ejecutores, ya que los actores más cercanos al capital lo captan y lo destinan, mientras que otros actores necesitan ese capital para poner en marcha las acciones de la cooperación para el desarrollo, y los actores ejecutores son quienes efectivamente valorizan el capital invertido en estos procesos. Esto permite identificarlos como actores centrales y actores subordinados, de acuerdo con su posición frente al capital, que se ven involucrados en los procesos de la cooperación para el desarrollo (voluntaria e involuntariamente).

Entre los actores centrales encontramos, en primer lugar, a aquellos que financian los procesos de la cooperación, como los Estados centrales, la Unión Europea, las instituciones financieras internacionales, o los actores; también podemos diferenciarlos por su capacidad reguladora, como el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, nuevamente la Unión Europea y los Estados centrales. También hay actores gestores dentro de los actores centrales: además de instituciones estatales o de la Unión Europea, aquí se sitúan las ONG y fundaciones de países centrales, o las agencias de la Organización de las Naciones Unidas.

Entre los actores subordinados también encontramos actores gestores, que dependen del capital que les transfieren los actores financiadores y gestores centrales, como los Estados, ONG y fundaciones del Sur Global. El grupo de actores ejecutores de los procesos de la cooperación se encuentra siempre en una posición subordinada, pues se ven obligados a participar de sus procesos: ya se trate de los y las trabajadoras de los fondos en los países centrales o de los países que han sido subdesarrollados, o bien las personas consideradas “beneficiarias”, como veremos en este capítulo. En todo caso, en todo ello media las diferentes divisiones del trabajo específicamente capitalistas, como la internacional, sexual y racial.

### 3. LOS PROCESOS DEL CAPITAL EN LA NATURALEZA Y LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO: FINANCIARIZACIÓN Y DOMINACIÓN

La concepción de la relación dialéctica del capital en la naturaleza y de la naturaleza en el capital es esencial para situar a los procesos de la cooperación para el desarrollo que tratan de gestionar la miseria medioambiental, ya sea mediante su aparente mitigación o a

la adaptación. De este modo se evitan las tesis (neo)malthusianas de la escasez ecológica y la llegada a unos supuestos límites naturales tanto por cuestiones demográficas –el crecimiento *descontrolado* de la población en el Sur Global– como por las acciones de la humanidad, en abstracto, todo lo cual constituye el núcleo de consenso en torno al cambio climático, también en el campo la cooperación para el desarrollo (Chen, 2022). Como recalca Harvey (2018: 192-194), esa supuesta escasez ecológica debe concebirse como un debate para conservar el orden social capitalista vigente, con unos límites que se vinculan más con los límites internos de un sistema en concreto que con los límites naturales abstractos. El problema se sitúa en la dificultad creciente del capitalismo para generar un excedente ecológico, a través de la explotación de nuevas fuentes de naturalezas baratas (Moore, 2020: 113-136), que permita mejorar sus ganancias.

De este modo, la verdadera crisis sobre la que tienen que lidiar tanto el capitalismo como la cooperación para el desarrollo (evidentemente desde su parcela mucho más limitada) es tratar de evitar una degradación problemática de la naturaleza sin que ello ponga en peligro los procesos de acumulación de capital y la generación de ganancias. El último intento de crear un excedente ecológico que ayude a preservar las tasas de ganancia se da desde por lo menos desde los años setenta del siglo XX, a través de las energías renovables. Ahora bien, ya sabemos que la obtención de estas fuentes de energías aparentemente renovables no resulta tan barata o gratuita como ha ocurrido históricamente con los combustibles fósiles (Taibo, 2017: 77-78), cuyos costes ecológicos se han externalizado sin contraprestación hasta hace relativamente poco. Además, energías renovables no significa que energías limpias, ni en lo que se refiere a su apropiación y explotación privadas, ni a su uso en los procesos de producción ni de distribución capitalistas.

### *3.1. Sobre la mercantilización y financiarización de los procesos de gestión ecológica en la cooperación para el desarrollo*

En conexión dialéctica con lo anterior, se ha dado también desde los años setenta del siglo XX un proceso masivo de acumulación por desposesión (Federici, 2020), además de la constatación de los efectos del desarrollo del capital en la naturaleza en el ámbito de las políticas de desarrollo y de la propia cooperación (Gómez-Baggethun, 2012). Esta intensificación de los procesos de desposesión se ha caracterizado por el cercamiento y la apropiación de nuevas materias primas, tierras fértiles, recursos subterráneos, submarinos, energías o los bosques (Moore, 2020: 119-121), de la forma más barata posible.

Históricamente es evidente que desde hace relativamente muy poco se ha reparado en los residuos generados, lo que ha aumentado tendencialmente los gases de efecto invernadero y la degradación de los ecosistemas. No es un mero descuido, sino un límite interno del capitalismo en la naturaleza: sin la apropiación privada, la explotación de las naturalezas baratas para generar procesos productivos y *sin la basura barata* el capitalismo tendría muchos problemas para reproducirse a escala global (Harvey, 2014: 241-250).



Para tratar de evitar este límite interno, desde los años 90 del siglo XX se ha instituido la mercantilización y financiarización de los residuos generados en las actividades de producción y distribución por parte de los actores dominantes a escala global. Esto debe conectarse, primariamente, con la necesidad de ampliar las posibilidades de acumulación de capital por medio de la conversión de los residuos y gases contaminantes (que no son valores de uso) en valores de cambio. Sólo así se entiende que la financiarización y mercantilización de las naturalezas y basuras baratas sea el objetivo político principal de los actores centrales, y de su construcción de hegemonía a través de las “finanzas ambientales” como forma de gestionar la miseria ambiental. Como veremos, esto es precisamente lo que sucede en las acciones de la cooperación para el desarrollo.

Las “finanzas ambientales” se asientan, por tanto, en la crisis del capital en la naturaleza y de la naturaleza en el capital desde los años 70 del siglo XX y la mercantilización de la biodiversidad (Keucheyan, 2016: 81-82). Esta forma de proceder no es novedosa, si la vemos con perspectiva histórica: para mantener altos los niveles de acumulación de capital se ha tendido tanto a la explotación de las naturalezas baratas como la generación de sistemas de pago compensatorios por los procesos productivos y de distribución del capital en la naturaleza a escala global, lo cual es una parte de las propuestas de los *new green deals* que se han propuesto en las últimas décadas, especialmente el de la Unión Europea (López y Martínez, 2021: 19-28). Esto se alinea especialmente con los procesos de la cooperación, toda vez que el conjunto de la Comisión Europea y de los países europeos es el principal financiador de sus procesos (European Commission, 2021).

De este modo, el objetivo principal no es tanto el techo de emisiones –lo que apunta directamente al proceso productivo capitalista y a la distribución de lo producido–, sino generar nuevos procesos de acumulación de capital a través de ciclos de capitalización financiera de las basuras baratas y su distribución *en los mercados de emisiones contaminantes*: si la empresa emite menos de lo previsto –cosa que sucede, porque suelen establecerse unos límites altos– puede vender las cuotas que se le otorgan, aunque en definitiva se produce un intercambio de mercancías –cuotas– determinadas por la esfera financiera del capital (Keucheyan, 2016: 114-115).

Todo ello es una forma relativamente reciente de gestionar la relación directa y proporcionada entre acumulaciones de capital y de miseria, de la miseria ambiental concretamente. Los gases contaminantes y los residuos se convierten en valores de cambio, es decir, se orientan a la acumulación de capital (como sucede con los servicios de salud, educación, etc.); pero con ello se reproduce y acrecienta el problema: en nuestro caso, la degradación de la naturaleza en el capital y el aumento de la acumulación de miseria ambiental y social. Sin embargo, las consecuencias de esta crisis se dan con mayor virulencia en los diversos países del Sur Global.

En este sentido, el ámbito de la cooperación para el desarrollo está crecientemente vinculado con los procesos de mercantilización y financiarización de la gestión medioam-

biental de la crisis del capital en la naturaleza y de la naturaleza en el capital, dado que sus procesos se orientan –superficialmente– a mitigar los impactos de las desigualdades en estos países. Sin embargo, en la realidad social concreta, estos procesos no se desenvuelven así. En primer lugar, la creación de mercados de emisiones de gases de efecto invernadero se ha construido sobre la retórica de la responsabilidad compartida y la cooperación entre todos los actores contaminantes (PNUMA, 2011: 28-38)

En segundo lugar, los bienes públicos globales (United Nations, 2011: 133-134) suponen la regulación de una serie de recursos naturales sin cuyo control (privado o estatal, pero nunca común) no se pueden reproducir los procesos generales del capitalismo. Esta regulación supone la subsunción de las energías, materias primas y alimentos disponibles, así como del trabajo vivo de los seres humanos, a los procesos económicos del capital, ya sean productivos, reproductivos o financieros.

En tercer lugar, el compromiso de financiar las actividades relacionadas con la descarbonización de las economías (Krogstrup y Oman, 2019: 19-22) se canaliza a través de los procesos de la cooperación para el desarrollo, al menos en teoría, ya que este compromiso podría tener un alto coste para el capital. Nos referimos tanto a la difusa propuesta de fiscalidad global a los beneficios empresariales y al capital financiero situado en los paraísos fiscales para financiar una aparente transición energética (Oxfam Intermón, 2015), como la idea de “financiación pública global” (Glennie, 2019), que se orienta a captar más financiación aparentemente *concesional* (es decir, cooperación para el desarrollo) para cumplir con los objetivos de desarrollo sostenibles –considerados un bien común–. Con ambas propuestas se trataría de modificar ligeramente los procesos de acumulación de capital para que adquirieran una utilidad social que se asentaría en la visión mitificada del *new deal* keynesiano, ahora *verde*, es decir, de la construcción desde las élites de un arreglo que satisfaga al mismo tiempo al capital y a las sociedades que sufren los efectos del cambio climático (López y Martínez, 2021).

De este modo, tanto los bienes públicos globales, como la búsqueda de fuentes de financiación para subvenir una supuesta transición a unos procesos productivos verdes, respetuosos del devenir de la naturaleza en el capital son, en realidad, la expresión material-económica y material-ideológica de la necesidad de mercantilización, privatización y control de las naturalezas baratas y, en general, de todos los recursos naturales disponibles por parte del capital. Todo ello debe estar adecuadamente regulado, ya que es fundamental que los procesos económicos del capital en la naturaleza estén regulados para que puedan reproducirse. En el ámbito de la cooperación para el desarrollo esta forma particular de financiar los procesos de gestión de la miseria ambiental sólo pudo codificarse para ser tratado desde la Cumbre de Río de 1992 (Rist, 2002: 169-210). El último intento se ha dado en el marco de la financiación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la Cumbre de Addis Abeba. En todos estos procesos de obtención de financiación, las acciones de la cooperación se expresan en la forma de *mitigación* y *adaptación* al problema, no de su superación, como veremos.

Esto se debe a que cuanto mayor sea la mercantilización y la financiarización de la gestión ecológica más caminos se trata de abrir para la acumulación de capital y para tratar de frenar las tendencias decrecientes de la tasa de ganancia a escala global (Roberts, 2021). Pero con ello no se resuelve en absoluto la relación de la naturaleza en el capital y su degradación: tal y como resume Moore (2020: 113), “la tendencia del excedente de capital a aumentar y la del excedente ecológico-mundial a decrecer se encuentran entrelazadas”.

Los procesos de la cooperación para el desarrollo reproducen estas lógicas, y muy especialmente las keynesianas: lo que se está buscando es la generación de acciones con financiación principalmente pública y privada, o bien la subvención de acciones que desarrollen infraestructuras, empresas o servicios en los países que históricamente han sido subdesarrollados. Ahora bien, estas acciones deben basarse no sólo en reducir su huella de carbono, sino que, además, deben generar miles de empleos de calidad para reducir la pobreza, al tiempo que se reduzcan las externalidades negativas de las actividades productivas y de distribución del capital en la naturaleza (PNUMA, 2011: 2-3). El propio PNUMA resume la intención de que el desarrollo sea algo que mejora “el bienestar del ser humano y la equidad social, a la vez que reduce significativamente los riesgos ambientales y las escaseces ecológicas” (PNUMA, 2011: 1).

Se trata de procesos contradictorios si los situamos en la relación directa y proporcionada entre acumulaciones de capital y de miseria a escala global; sin embargo, es así como se originan y ejecutan los procesos de la cooperación para el desarrollo. Reducir las externalidades, mejorar el bienestar humano, la equidad social y reducir los riesgos ambientales es algo imposible de realizar sin trastocar los procesos de acumulación de capital a escala global. Éste no es el caso de los procesos de la cooperación para el desarrollo.

Lo que se procura en los procesos específicos de la cooperación para el desarrollo no es simplemente asegurar la acumulación de capital a escala global (es decir, lograr el “desarrollo”), sino contribuir a la reproducción social diferenciada entre los países centrales y los que han sido subdesarrollados. Es imposible mejorar las condiciones de vida de todos los seres humanos mientras nos movamos en la relación directa y proporcionada entre acumulaciones de capital y de miseria, es decir, mientras continúe reproduciéndose el sistema capitalista; pero sí es posible preservar hasta cierto punto las condiciones de vida en ciertos países y tratar de mitigar las consecuencias de la doble crisis naturaleza-capital, siempre y cuando se reproduzcan los procesos que reproducen la transferencia de capital a los centros y sitúan los procesos más duros de acumulación de la miseria en los países que han sido subdesarrollados.

Todo ello se realiza mediante nuevas praxis de metabolización de naturalezas baratas a escala global; es decir, mediante su mercantilización y financiarización, pero sobre todo concentradas en donde están esas cuatro naturalezas baratas: el mundo subdesarrollado. Como señala Moore (2020: 92), estas nuevas praxis sólo se pueden realizar mediante estrategias neocoloniales y de dominación imperialista orientadas a mover –una vez

más— las fronteras y el uso del territorio por parte del capital. Como señala Keucheyan (2016: 116-117), lo que se produce es una abstracción de las consecuencias de los procesos de producción a escala global y la generación de gases contaminantes, así como un desacople geográfico, mediante el cual los actores privados y estatales centrales no registran adecuadamente sus emisiones en países donde no tienen su sede fiscal, al tiempo que las consecuencias ecológicas se concentran en los países que han sido subdesarrollados.

La “financiación de la acción climática” en abstracto es la reproducción concreta del ciclo de acumulación financiera, de su intensificación y diversificación a escala global, lo que nos lleva a vincular estos procesos con los procesos imperialistas y sus lógicas de polarización entre los centros económicos y los países que han sido subdesarrollados a tal efecto. La cooperación para el desarrollo opera en conexión dialéctica con todo ello. Procedemos a ver cómo se realiza todo ello a través de sus instrumentos.

### *3.2. Los instrumentos de la cooperación para el desarrollo y la gestión del capital en la naturaleza*

Los instrumentos de la cooperación para el desarrollo están conectados con los procesos de financiarización y mercantilización de la naturaleza, de los gases contaminantes y de los residuos generados en los procesos productivos y de distribución del capital en la naturaleza; no en vano el proceso económico general de la cooperación para el desarrollo se desenvuelve en la esfera financiera del capital, como hemos visto. Ahora bien, las magnitudes de dinero que se captan, distribuyen y realizan a través de los instrumentos de la cooperación para el desarrollo en materia de gestión de la miseria ambiental no son muy altos. Según el propio Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2023), la financiación bilateral orientada a objetivos medioambientales se ha mantenido alrededor del 25% de toda la AOD desde 2015, y, junto con los otros fondos oficiales y cooperación para el desarrollo privada, las actividades centradas específica o secundariamente en la gestión medioambiental conformaban unos 37, 000 millones de dólares en 2021<sup>4</sup>.

La realidad es que los procesos de la cooperación para el desarrollo se expresan en un número limitado de instrumentos (OECD-DAC, 2022): más allá de los elementos de concesionalidad (y condicionalidad), la principal diferenciación entre estos instrumentos es que se expresan a través de fondos reembolsables o no reembolsables. Entre los instrumentos reembolsables se encuentran algunos préstamos (créditos, microcréditos), fondos para el apoyo presupuestario u operaciones de deuda. Entre los instrumentos que

---

<sup>4</sup> Además, estas cifras deben ponerse en duda por dos motivos: el primero, porque se reportan las acciones según los marcadores de la Conferencia de Río (biodiversidad, mitigación del cambio climático, adaptación al cambio climático, desertificación y medioambiente), pero pueden solaparse varias acciones según los marcadores con los que se alinean; y el segundo, porque se trata de lo que informan los Estados del Comité de Ayuda al Desarrollo, lo cual no significa que se destine todo ese capital a esas acciones ni a los países “beneficiarios”.

aparentemente no son reembolsables destacamos las contribuciones generales, es decir, capital destinado a organismos multilaterales, asociaciones público-privadas y cooperación combinada, apoyo a organizaciones de la sociedad civil, entre otras. Nos centraremos en algunos ejemplos de estos instrumentos y su relación con la gestión del capital en la naturaleza y de la naturaleza en el capital.

### 3.3. *Instrumentos reembolsables*

Cuando un Estado del Sur Global recibe un crédito clasificado como AOD o de cooperación para el desarrollo (con mejores condiciones que en el mercado abierto), no deja de estar endeudado masivamente como consecuencia de los intercambios desiguales imperialistas, el servicio de la deuda externa o su dependencia general de la esfera financiera, controlada por actores centrales (Lapavistas, 2016). El desigual intercambio económico y financiero que se da a nivel general entre los países centrales y los que han sido subdesarrollados se expresa también en los procesos de la cooperación para el desarrollo, como se ha expuesto en la sección 2, por lo que los instrumentos reembolsables reproducen de manera clara los movimientos característicos del capital, especialmente el financiero (D-D’).

Esto no se ve a primera vista si sólo se atiende al elemento de concesionalidad del crédito de cooperación para el desarrollo que recibe el país “beneficiario”; pero ya hemos visto que ello deja de lado tanto los momentos de captación del capital, como su gestión por actores centrales y su realización a través de estos países y del trabajo impagado de las personas “beneficiarias”; y que, además, siempre hay una condicionalidad asociada, ya sea con la aceptación de otros fondos no concesionales o mediante la “reforma” de las instituciones de un país, o bien la privatización de sus recursos naturales y de sus tierras, como ha sucedido históricamente por lo menos desde los años 80 del siglo XX (Harvey, 2003), en un nuevo proceso de desposesión orientado a la creación de un excedente ecológico que permita asegurar los procesos de acumulación de capital.

Este proceso de desposesión de las “naturalezas baratas” reduce notablemente el margen de maniobra de los diversos países del Sur Global para gestionar sus recursos porque ni siquiera tienen propiedad sobre ellos y porque están altamente endeudados *también a causa* de los procesos de financiación orientados a gestionar el cambio climático. Esto sucede también con los fondos no reembolsables de la cooperación para el desarrollo, debido a que estos fondos son, mayoritariamente, préstamos y no donaciones (Mejía, 2023: 16-17), lo que obliga los países a su devolución, aunque sea en mejores condiciones que las del mercado abierto. La ganancia financiera *a través de los procesos de la cooperación para el desarrollo* aflora en estos instrumentos reembolsables.

Otro tipo de instrumento reembolsable (parcial o totalmente) son los microcréditos. Este instrumento no es exclusivo de la cooperación para el desarrollo, aunque se utiliza en unas condiciones aparentemente más concesionales. Su principal característica es que se orientan a reproducir el ciclo del capital financiero a través de las rentas del trabajo de las

personas y su entorno, lo cual puede generar procesos que aumentan la miseria ambiental, al tiempo que generan acumulación de capital o ponen las bases para ello.

Cuando las personas “beneficiarias” de los microcréditos no pueden pagar parte de la deuda o sus intereses es habitual que se produzcan procesos de desposesión sobre sus medios de producción que hayan puesto de aval, lo que incluye sus tierras, las semillas, los recursos comunales, etc., por lo que las personas “beneficiarias” terminan produciendo “para satisfacer las obligaciones de deuda” (Moore, 2020: 124). Esto es lo que pone las bases tanto para la centralización del capital como para la propia reproducción del capital financiero a través del trabajo de las personas “beneficiarias” de los microcréditos, con un impacto diferenciado entre mujeres y personas racializadas (Girón, 2014). Vuelve a ocurrir el mismo proceso que con los préstamos a los Estados que han sido subdesarrollados, pero en un nivel más micro: la desposesión de los recursos naturales y su control por parte de los actores financieros centrales, que reproducen el ciclo de valorización indefinidamente.

### 3.4. Instrumentos no reembolsables

Los instrumentos reembolsables de la cooperación para el desarrollo parecen mucho más ventajosos para los diversos países que han sido subdesarrollados y que reciben una parte de los fondos que dicen dedicar los países centrales. El primer ejemplo de instrumento reembolsable son los muy variados fondos climáticos que ponen en marcha directamente los países del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (por ejemplo, el nuevo Fondo Español de Desarrollo Sostenible), o a los que destinan parte de su Ayuda Oficial al Desarrollo, como el Fondo para el Medio Ambiente de Naciones Unidas o el *Global Environment Facility*. También la Comisión Europea dispone de diversos fondos “propios” (es decir, con capital captado de todo el planeta a través de sus Estados miembro y las empresas con sede en Europa).

Estos fondos medioambientales se destinan a financiar indirectamente programas y proyectos, ya que, primero, un Estado o actor financiador destina dinero al fondo en concreto, que después lo destina a un país que ha sido subdesarrollado. Esto facilita la gestión al país “donante”, si bien supone también una relativa difuminación de la ganancia que con esa dotación de fondos va a generar a escala global. En todo caso, los fondos vinculados con la gestión de la crisis medioambiental son, en esencia, un proceso financiero basado en la concentración de capitales dispersos a escala global, y cuyo elemento de donación suele ser inferior al elemento de préstamo (Mejía, 2023: 17-18). Desde un punto de vista ideológico, puede tratarse de un empeño noble, pero en la materialidad económica estos tipos de fondos se desenvuelven como cualquier otro ciclo de valorización del capital financiero.

En general, los instrumentos reembolsables de la cooperación para el desarrollo en el ámbito medioambiental se dedican a financiar acciones productivas, directa o indi-

rectamente, a partir del hecho de que en el ciclo financiero (D-D') están implícitos los procesos productivos (D-M-D'), y que en general son subvenciones u otras formas de cooperación no reembolsable. Por ejemplo, la construcción de infraestructuras en los diversos países que han sido subdesarrollados ha sido uno de los principales objetivos históricos de la cooperación para el desarrollo, siempre que estén consideradas a nivel internacional como estratégicas (OECD, 2021b), por dos razones: la presencia de recursos naturales que deben ser privatizados para utilizarse en procesos productivos y la posibilidad de contar con mano de obra en condiciones de sobreexplotación. Además, la construcción de infraestructuras tiene consecuencias en el devenir de la naturaleza en el capital: se construyen infraestructuras para la producción –entre otras cosas– de energía o alimentos, y se basan en el control de las materias primas necesarias para poner en marcha los procesos productivos.

Todo ello se hace a través de programas, proyectos, y dentro de ellos, con la contratación de personal y la movilización de personas expertas mediante las asistencias técnicas, generalmente de los países centrales, pues son quienes detentan el conocimiento y trabajan para las empresas que controlan los sectores con alta innovación. Más allá de las implicaciones ideológicas de estos procesos –mediados por las lógicas de la colonialidad del saber–, con las asistencias técnicas se produce un asesoramiento a instituciones en la forma más apropiada de desarrollar procesos productivos directos, o bien de manera indirecta, mediante procesos de capacitación a la población originaria de las tierras explotadas y expoliadas en cuestiones como el turismo, la generación de empresas cooperativas o el emprendimiento individual, orientadas a su conexión con los circuitos del capital a escala internacional. Aunque no siempre se logre, el principal vector de sostenibilidad con estas acciones es más bien la económica, puesto que se interviene en zonas donde históricamente se han desposeído tierras, recursos y conocimientos, y, además, se originan nuevos procesos productivos o de servicios.

Las propias dinámicas de instrumentos no reembolsables como las subvenciones a acciones de cooperación generan y reproducen también afecciones en general a la naturaleza. A nivel de gestión de proyectos y programas, a veces se toman ciertas medidas, como reducir las impresiones o gastos energéticos en las oficinas. Pero gestionar el dinero de un programa o proyecto en cualquier temática de cooperación para el desarrollo –también las aparentemente orientadas a la “acción climática”– supone comprar suministros, hacer compras de materiales de visibilidad, comprar viajes en avión para movilizar a personas desde países centrales a los lugares donde se sitúan las poblaciones “beneficiarias” o para celebrar reuniones, crear una página web y su alojamiento en servidores, todo lo cual supone generar emisiones específicas de los proyectos o programas subvencionados total o parcialmente.

La lógica de todo ello no es la de reducir la huella de CO<sub>2</sub> de las actividades industriales o de servicios (donde se inscriben las acciones de cooperación), sino hacer posible la valorización del capital invertido para los procesos de la cooperación mediante la distri-



bución de parte del dinero a subsidiar otros sectores aparentemente no conectados con dichos procesos, pero que en la realidad social concreta sí lo están, al subsidiar parcialmente a las empresas de transporte, hoteleras, de servicios y suministros, y al movilizar a un gran número de “personas expertas” que representan intereses políticos o económicos de los actores centrales, con un alto coste energético.

Asimismo, y como consecuencia de los procesos de producción de espacio imperialistas y coloniales, algunas acciones dentro de los procesos de la cooperación para el desarrollo también generan problemas directos en los ecosistemas donde intervienen: como describe Keucheyan (2016: 64-66), algunas acciones teóricamente enfocadas a mitigar problemas del desarrollo del capital en la naturaleza simplemente los reproducen, al imitar modelos occidentales de producción y gestión del espacio en otras zonas del planeta (por ejemplo, los parques naturales), generar desplazamientos y desposesión de tierras para conservar confinar ciertas especies en peligro, entre otras.

Esto se debe a cuestiones vinculadas, en primer lugar, con la propiedad intelectual e industrial, ya que los conocimientos y servicios ofrecidos a través de las asistencias técnicas, legitimadas a través de normativas internacionales (Terradas *et al.*, 2022), que no sólo impiden el acceso a tecnologías a los Estados del Sur Global (por ejemplo, de mitigación o adaptación al cambio climático), sino que transmiten una visión colonial de los procesos sociales, que parecen ser gestionables sólo mediante soluciones técnicas, ya sea mediante tecnologías o el desarrollo de políticas públicas. De hecho, esta sumisión tecnológica y técnica es una práctica por parte de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (Sogge, 2015): la Comisión Europea –principal financiador de procesos de cooperación junto con sus Estados miembro– fomenta la compra de mercancías y servicios de empresas europeas en los proyectos que financia, como por ejemplo en cuestiones energéticas (EuropeAid, 2020: 9 y 14). Esto significa, en síntesis, que mediante los procesos de la cooperación no se corrige el control monopolista de las tecnologías (como las sostenibles o verdes), ni la centralización del capital entre los actores hegemónicos de los países centrales, sino que se reproducen estas lógicas.

Todo ello genera una reproducción de las lógicas de acumulación de capital, miseria y de gestión de la miseria *a través de los procesos de la cooperación* y en conexión dialéctica con los demás procesos del capitalismo en la naturaleza. Como veremos en la sección sobre ideología, en buena medida los procesos de la cooperación para el desarrollo aparecen superficialmente sostenibles. Pero para considerar sostenibles estas acciones es imprescindible no exponer cómo se capta, distribuye y realiza el capital prestable destinado a sus acciones, no vincularlas con los procesos imperialistas de carácter financiero, o de desposesión de tierras, ni la explotación de las naturalezas baratas en los diversos países que han sido subdesarrollados, o no tener en cuenta la manera en que se ponen en marcha y gestionan sus acciones, así como en el control tanto de las decisiones como del capital y las técnicas y tecnologías por parte de los actores centrales.

#### 4. EL DESARROLLO SOSTENIBLE COMO PROCESO IDEOLÓGICO

Ya son suficientes informes del Intergovernmental Panel on Climate Change como para sostener que la crisis del capital en la naturaleza y de la naturaleza en el capital se está agudizando. Sin embargo, las producciones ideológicas hegemónicas transmiten masivamente la idea de la “sostenibilidad” y de que se están poniendo las bases para establecer economías “verdes”, pese a los problemas que padecemos (Bigoni y Mohammed, 2023: 2-5). Las producciones ideológicas que acompañan a los procesos económicos de la cooperación para el desarrollo son paradigmáticas en este sentido.

Al describir el proceso general de la cooperación para el desarrollo hemos visto que buena parte de sus procesos aparecen superficialmente de forma invertida y ocultada, o bien naturalizados. En el momento de captación de los fondos para los procesos de la cooperación no se rastrea su origen ni la forma en que Estados y empresas de países centrales se apropian de ese capital y lo convierten en capital prestable para poner en marcha dichos procesos. Esta parte del proceso se ve ocultada e invertida, al no indicarse de dónde provienen los fondos y al presentar superficialmente sólo el momento en que estos actores ponen a disposición de ciertos actores subordinados ese capital prestable. Este proceso queda, además, naturalizado, puesto que aparentemente se utiliza para mejorar las condiciones sociales y mitigar los impactos medioambientales en el Sur Global.

Lo mismo podría decirse del momento de distribución de ese capital prestable para poner en marcha acciones de cooperación, puesto que aparentemente esos fondos son distribuidos y gestionados por actores de países del Sur Global, pero queda oculto e invertido el hecho de que buena parte de los procesos son gestionados por actores centrales, en los propios países centrales y orientados a la reproducción social diferenciada entre estos países y los que han sido subdesarrollados a tal efecto. Se naturaliza asimismo que haya unos instrumentos reembolsables o no reembolsables que efectúen este proceso. Y el momento de realización de esos fondos está generalmente ocultado o invertido, puesto que en ningún caso se reconoce que quienes valorizan el capital prestable son las propias personas “beneficiarias” con un trabajo generalmente impagado o con pocas contraprestaciones en especie.

Nada de esto está presente en la mayoría de las producciones ideológicas sobre la cooperación para el desarrollo, ya se trate de los acuerdos internacionales, normativas y leyes, convocatorias de subvenciones, congresos, documentos y artículos académicos. Estas formas de inversión, cosificación y ocultación de los procesos más concretos de la cooperación para el desarrollo y su exposición superficial solo pueden ser analizados adecuadamente si los exponemos como formas concretas de fetichización y mistificación. Y todo ello ocurre de manera aún más mistificada y fetichizada cuando hablamos del desarrollo sostenible y, en general, de las acciones de la cooperación para el desarrollo que parecen estar orientadas a mitigar los efectos del cambio climático en los países que teóricamente reciben los fondos de la cooperación para el desarrollo.

Como hemos visto, los procesos que tratan de gestionar la crisis del capital en la naturaleza y de la naturaleza en el capital, agrupados en los nuevos *green deals*, suponen la financiarización y mercantilización de los procesos de gestión de la miseria ambiental, en donde participan los procesos específicos de la cooperación para el desarrollo. Si, como subrayan López y Martínez (2021: 70), estos procesos son “una reedición de las relaciones de propiedad capitalista” y son las relaciones capitalistas en la naturaleza las que están generando la crisis actual, presentar estos procesos como *sostenibles* sólo puede hacerse mediante la producción ideológica.

Todo ello está sustentado por el propio Intergovernmental Panel on Climate Change, que trata de reproducir en sus sucesivos informes que estamos ante una emergencia climática que nos lleva a los límites de la humanidad *frente* a la naturaleza, a los que habrá que adaptarse y trabajar por mitigar los efectos, porque el camino que debemos seguir es el del desarrollo sostenible y sus objetivos, y no otro (IPCC, 2023: 53-56 y 75-85). Todo ello entra en contradicción con los propios escenarios que dibuja el IPCC, ya que ni el más optimista está en conjunción con los objetivos acordados en el marco de las sucesivas Conferencias de las Partes ni en la Agenda 2030 -que además son considerados insuficientes de por sí- y se critiquen las políticas desarrolladas hasta el momento para la mitigación y adaptación al cambio climático.

Ello no se debe a una incoherencia científica, sino a una cuestión ideológica que hace referencia a lógicas fundamentales del devenir del sistema capitalista como la fetichización y mistificación de sus procesos. De ahí que para proceder a analizar la producción ideológica del desarrollo sostenible haya que exponer dos formas de mistificación y fetichización principales de la cooperación para el desarrollo: la fetichización de la cooperación y la mistificación del desarrollo.

#### 4.1. *La fetichización de la cooperación*

La cooperación entre actores se ha convertido en una convención social, en la forma *natural* de afrontar una serie de problemas que se dan a escala internacional, entre otros los que aparentemente gestiona la cooperación para el desarrollo, como la gestión de la doble internalidad capital-naturaleza. En abstracto, parece natural, positivo y un deber cooperar entre actores para resolver problemas globales; sin embargo, debe considerarse de manera concreta qué supone esta cooperación, es decir, presentar estos procesos en conexión dialéctica con los demás procesos que se dan en el capitalismo, especialmente los que comportan la cooperación entre unos actores que nunca se enfrentan en igualdad de condiciones a estos procesos.

La fetichización de la cooperación es un fenómeno social que cosifica las relaciones sociales cooperativas bajo el capitalismo, y las presenta como algo natural, al aparecer en nuestra realidad concreta de forma invertida, es decir, como una relación social necesaria para afrontar una serie de problemas globales, como la pobreza, las desigualdades eco-

nómicas y sociales, o nuestra relación con el medio ambiente. Lo que permanece oculto es la constitución de la forma “cooperación” como el impulso de “relaciones sociales de explotación, control, dominación y desigualdad entre actores centrales frente a los actores subordinados y personas de los diversos países que han sido subdesarrollados” (Arredondo, 2023: 262).

Esta naturalización de estas relaciones sociales no es una “ilusión cognoscitiva” (Ramas, 2018: 76), sino la forma en que efectivamente se manifiestan las relaciones cooperativas de manera superficial en el modo de producción capitalista. Lo que permanece oculto es el carácter inherente de explotación y dominación que estas relaciones cooperativas comportan bajo el capital como relación social. Esto sucede efectivamente en la cooperación para el desarrollo y ya se ha expuesto aquí: la acción de los actores centrales -Estados, empresas, ONG, agencias, fundaciones- para lograr valorizar el capital invertido en las acciones de la cooperación a través de los actores subordinados de los países que han sido subdesarrollados a tal efecto, especialmente las personas “beneficiarias” para reproducir tanto las relaciones capitalistas como las específicas de la cooperación para el desarrollo.

Las relaciones cooperativas a través de la cooperación para el desarrollo están circunscritas a un lugar y un tiempo determinado, el que se haya establecido en la acción (un programa, un proyecto, un préstamo a un Estado). En estas relaciones los actores se ven involucrados en distintas condiciones, marcadas por la división internacional, racial y sexual del trabajo. Los aparentes donantes y receptores de la acción de cooperación para el desarrollo se enfrentan en una relación desigual. Quienes valorizan el capital –principalmente las personas “beneficiarias” y, en menor medida, quienes gestionan las acciones de cooperación– aparecen en la acción cooperativa de manera forzada y creada a tal efecto, y bajo las condiciones y órdenes de los actores que controlan el capital prestable, establecidas en las normativas generales sobre cooperación para el desarrollo y específicas de esa acción (la ley que regula la subvención, el contrato que pone en marcha la acción de cooperación).

Como indica Marx (2009a : 405), la relación de cooperación entre quienes valorizan el capital comienza en el proceso productivo capitalista. Las personas aparentemente “beneficiarias” de la acción de cooperación para el desarrollo no estaban unidas para hacer un trabajo social específico (construir una infraestructura, asistir a un taller de emprendimiento, constituir una cooperativa) hasta el momento en que se pone en marcha dicha acción, principalmente porque carecen de fondos o desarrollan otros trabajos reproductivos o en la esfera productiva del capital. Esto es lo que les convierte en la fuerza productiva del capital, quienes están en esta relación para valorizar el capital, y lo que los convierte en actores subordinados a las condiciones de los actores financiadores y gestores de las acciones de cooperación (ONG, agencias, ministerios de los países “receptores” de los fondos), que supervisan y controlan que la acción de cooperación para el desarrollo se ejecute como estaba previsto, es decir, que se oriente a la valorización del capital invertido.

Una vez que esta acción ha logrado su objetivo, la relación social de producción cooperativa y desigual puede extinguirse (se ha creado la cooperativa, se han desarrollado los talleres) o reproducirse indefinidamente (renovación del proyecto o programa).

No se trata de una cooperación en abstracto, naturalizada, positiva en sí y para sí; se trata de una cooperación en el marco más amplio de los procesos generales del capitalismo a escala global. Sin embargo, en las acciones de cooperación para el desarrollo estas relaciones desiguales están todavía más fetichizadas, puesto que parece que se basan en el deber de ayudar a las personas más golpeadas por el sistema, así como de hacer frente a los retos que plantea el cambio climático. Pueden existir críticas a cómo se desarrollan las acciones de la cooperación para el desarrollo, *pero nunca se impugna la cooperación en sí y para sí*, las relaciones sociales que emanan de este proceso, porque están naturalizadas, cosificadas y aparecen superficialmente de forma invertida, a saber: cómo la forma en que los actores deben colaborar a escala internacional para los supuestos fines que se ha marcado la cooperación para el desarrollo.

En el ámbito de la gestión de la doble internalidad capital-naturaleza ocurre también esto. Los actores se enfrentan a las acciones de cooperación para el desarrollo en la mitigación o adaptación al cambio climático de una manera desigual: los actores más subordinados se ven obligados a participar de esta relación cooperativa si quieren acceder a fondos para tratar de gestionar los problemas en sus ecosistemas que los procesos globales del capitalismo han generado en sus territorios desde hace siglos. Entran en la relación cooperativa con esa intención, pero en la realidad concreta deben valorizar el capital prestable que se ha puesto en movimiento a través de la acción de la cooperación y en las condiciones generales de mercantilización y financiarización de la gestión tanto de las naturalezas que deben captarse para realizar el proceso productivo capitalista (energía, materias primas, alimento), como para gestionar las basuras baratas generadas. En la relación cooperativa que se enmarca en una acción de cooperación para el desarrollo los actores subordinados deberán reproducir estas condiciones de gestión de la crisis de la naturaleza en el capital, ya sea con la compra de mercancías y servicios de empresas centrales (que detentan su propiedad), pagando a personas expertas occidentales para capacitarse en cuestiones como la gestión de residuos, etcétera.

Se trata, en síntesis, de unas relaciones cooperativas, pero no como se presentan superficialmente, es decir, como relaciones donante-receptor, o incluso como relaciones horizontales entre actores, como tratan de exponer los estudios hegemónicos sobre la cooperación para el desarrollo; la forma en que se expresa esta forma de cooperación es justamente la contraria, pero la fetichización de la cooperación la presenta como algo positivo, con beneficios para todas las partes, ocultando las relaciones de control, dominación y explotación a través de las acciones de la cooperación para el desarrollo. Esta forma de fetichización “es un mecanismo cognitivo de ocultamiento de los momentos ético-críticos” (Dussel, 2020:115-116) mediante los cuales el capital se reproduce, tam-

bién a través de la cooperación para el desarrollo, también en la forma en que el capital se desarrolla en la naturaleza.

#### 4.2. *La mistificación del desarrollo*

La mistificación del desarrollo expresa la inversión y ocultación de la relación directa y proporcionada entre la acumulación de capital y la acumulación de miseria a escala global, mostrando solamente la acumulación de capital, “el desarrollo”. Con ello la pobreza, las desigualdades de todo tipo y la doble internalidad capital-naturaleza aparecen desvinculadas o aisladas del desarrollo histórico del capital como relación social, lo que habilita a buscar soluciones bajo las mismas relaciones sociales capitalistas.

De este modo, las consecuencias de los procesos de acumulación de capital y de miseria se manifiestan de forma invertida bajo la forma “desarrollo”, entendido solamente como un proceso de crecimiento, progreso y prosperidad, de la expansión indefinida de las fuerzas productivas y de las capacidades y habilidades de todos los seres humanos, quedando ocultos los procesos de acumulación de miseria a partir de la explotación diferencial de las personas y de la desposesión de las naturalezas baratas (energías, materias primas, alimentos, los cuerpos y el trabajo vivo de los seres humanos). De esta forma, el “desarrollo” puede normativizarse legalmente e instituirse como el gran objetivo común de la humanidad (Arredondo, 2023: 270).

Así entendemos que la cooperación para el desarrollo fetichizada y mistificada se manifiesta superficialmente como un conjunto de acciones que se orientan a la mejora de las posibilidades de las personas, sus condiciones materiales y el progreso general de la humanidad, así como para reducir las desigualdades, manejar los conflictos o reducir los problemas ecológicos, mediante la concurrencia de actores de todo el planeta orientados a ese fin. El camino para ello es intensificar los procesos de acumulación de capital, es decir, llevar el desarrollo a todos los confines del planeta, siempre en un horizonte temporal relativamente cercano: ya sea en un decenio, como expresaron las sucesivas estrategias de la Organización de las Naciones Unidas hasta el año 2000, o bien en un quinquenio, como se acostumbra a establecer desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Vemos que, además de codificar legalmente el desarrollo (léase la acumulación de capital) como el empeño colaborativo de la humanidad, la mistificación del desarrollo se reproduce incesantemente a través de las producciones ideológicas (leyes, acuerdos, trabajos académicos), incluso cuando desde posturas teóricas críticas se propone el “postdesarrollo” o su descolonización (Tapia, 2018), puesto que pueden expresar que el problema del desarrollo tiene que ver con la forma en que se garantiza la acumulación de capital a escala global (el imperialismo, la colonialidad), pero lo conciben primariamente como un empeño discursivo de los países centrales (Escobar, 2005), y no como la expresión de numerosos procesos –ideológicos, pero inseparablemente de los económicos– a escala global y determinados por la acumulación de capital y de miseria.

El desarrollo, como forma en que se expresan una serie de procesos que generan acumulación de capital y de miseria, tiene consecuencias claras en la relación dialéctica del capitalismo en la naturaleza, ya que ambas acumulaciones tienen efectos en el devenir de la naturaleza. Por ello es imprescindible que haya producciones ideológicas que reproduzcan la mistificación del desarrollo y separen los efectos negativos de los procesos de la acumulación de capital en la naturaleza y presenten sólo los efectos aparentemente positivos.

Señalemos, en última instancia, que tanto las formas de fetichización y de mistificación generales del capitalismo y específicas de la cooperación para el desarrollo otorgan un poder a la clase capitalista (Žižek, 2003: 12) sobre el que crear productos ideológicos que garanticen la dominación de clase y la generación de hegemonía, aunque esto suponga un riesgo para la reproducción de la naturaleza.

#### 4.3. El desarrollo sostenible

Es en este punto donde podemos introducir la producción ideológica fundamental cuando se quiere, al mismo tiempo, unir el futuro de la humanidad a la reproducción del capital como relación social y separar u ocultar las consecuencias del devenir del capital en la naturaleza: el desarrollo “sostenible”.

La idea y la práctica del desarrollo en su forma mistificada, expresión únicamente de la acumulación de capital, tiene su principal punto problemático material-económico y material-ideológico en la manera como se gestiona la doble internalidad capital-naturaleza. Las versiones más rudimentarias del desarrollo (Morgenthau, 2015; Rostow, 1960), con la idea de la última etapa de desarrollo como expansión del nivel del consumo (y de producción) occidental a todo el planeta, guardan cierta incongruencia con cómo se expresa el desarrollo “sostenible” en la actualidad, incluso cierta incompatibilidad.

Con todo, el desarrollo “sostenible” hoy es el concepto hegemónico y más reproducido cuando se plantea un camino que *mítigue* los efectos del cambio climático y nos adaptemos a las nuevas condiciones climáticas. Para ello se ha institucionalizado esta producción ideológica en los acuerdos, estrategias, políticas públicas, estudios científicos, producción académica y, con ello, se ha convertido en el *sentido común*, en un consenso social. Rist (2002: 202) identificó la estrategia ideológica en la producción del concepto “desarrollo sostenible” al juntar “dos términos antinómicos para hacer repercutir sobre el que es condenable el valor que se le otorga al otro”.

Todas las formas de mistificación en el capitalismo son una generación de procesos que invierten las relaciones sociales para garantizar la reproducción del capital; no pueden aparecer en la realidad concreta de otro modo que invertido. No se trata de una tergiversación, en primera instancia, sino de la forma en que se manifiesta superficialmente un fenómeno en nuestra realidad concreta (Ramás, 2018). Esto implica tanto la posibilidad de generar producciones ideológicas que reproduzcan esta forma



de mistificación, como la posibilidad de generar una crítica mediante el análisis de las inconsistencias y del desarrollo “sostenible” si lo ponemos en el marco del desarrollo del capital en la naturaleza.

En términos ideológicos, y siguiendo las nociones de Žižek (2003), con el desarrollo “sostenible” estamos ante un intento de crear un objeto simbólico que sirva como referente de lo real y universal, que dé sentido a las experiencias vividas por los sujetos, y con ello, se intente bloquear el espectro que siempre acompaña a cualquier producción ideológica: ese espacio vacío, incoherente, inmenorable, que permite la construcción antagonista. Al acompañarse de términos antinómicos como desarrollo *humano*, desarrollo *sostenible* o *verde*, se crea el marco ideológico para generar la utopía capitalista del crecimiento eterno sin que ello tenga relación con los efectos negativos que los procesos de acumulación de capital generan en la vida de las personas ni en la naturaleza, de acuerdo con los intereses de la clase dominante. Pero como no es posible cerrar lo real y generar la universalidad ideológica en un sistema como el capitalista, que genera desigualdades por su propia lógica, en el concepto del desarrollo “sostenible”, y en sus prácticas (como la cooperación para el desarrollo), está también la posibilidad de generar el antagonismo social y político que plantee la superación no ya del desarrollo “sostenible”, sino del capital como relación social histórica en la naturaleza.

En este sentido, la mistificación del desarrollo y la concepción antinómica del desarrollo “sostenible” es especialmente problemática para el capital como relación social y su reproducción, puesto que señala uno de sus límites internos: la imposibilidad de reproducirse sin hacer uso intensivo de las naturalezas, sin apropiarse del excedente ecológico para posibilitar sus procesos productivos, así como la dificultad para solucionar los residuos que generan la producción y distribución de mercancías. La sostenibilidad es, entonces, un “inconsistencia lógica” (Vela, 2022: 40) en el capitalismo, puesto que propone una solución mecanicista ante los problemas del capital en la naturaleza y de la naturaleza en el capital: incrementar el desarrollo de las fuerzas productivas y las relaciones capitalistas a escala global por medio de una serie de procesos que no pondrán en riesgo la supervivencia de los seres humanos y de los ecosistemas, en un futuro indeterminado.

Así se transmite en la producción ideológica hegemónica. Como hemos visto antes, el desarrollo “sostenible” es una producción ideológica cuyo principio *aparente* es mejorar el bienestar de toda la humanidad y reducir o mitigar los riesgos ecológicos (PNUMA, 2011). Desde el Informe Brundtland de 1987 el desarrollo es el punto de partida y la meta, la “petición de principio” (Rist, 2002: 210), el problema implícito y la solución explícita, ya que se conjuga la *necesidad* de crecimiento con el *deseo* de no comprometer el futuro del planeta. Esta es la base ideológica que rige los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con conceptualizaciones ideológicas como el “crecimiento económico sostenido e inclusivo” (Naciones Unidas, 2015: 4), y que se reproducen en normativas y leyes de todo

el planeta. Esta es, de hecho, la premisa ideológica para los procesos económicos que gestionen esta relación a escala global, como la cooperación para el desarrollo<sup>5</sup>.

Este intento de gestión mediante la regulación normativa a nivel internacional de las peores consecuencias del desarrollo del capital en la naturaleza es impuesto por los actores centrales a los actores de los diversos países que han sido subdesarrollados, dada su posición subordinada frente al capital. Además de vincularlos con procesos generales del capitalismo como el imperialismo y la financiarización creciente, debemos señalar la raíz colonial y racista que subyace del concepto de *ley internacional* (Mignolo, 2016: 15-17), mediante la cual se posibilita el control y la intervención sobre muy diversos aspectos que impactan a los países subdesarrollados. En las nociones de “sostenibilidad” o de economía “verde” confluyen producciones ideológicas hegemónicas y aparentemente críticas, principalmente del ecologismo liberal, europeo y estadounidense, para convertirla en “otra gran hazaña” (Escobar, 2007: 321-322) que deben emprender los países centrales. Esta construcción ideológica tiene su expresión política en la búsqueda del consenso a escala internacional como forma de reducir el conflicto y asegurar la hegemonía económica-ideológica de los actores centrales.

El más reciente ejemplo de todo ello en nuestro ámbito de estudio son los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con una vocación “universalista” (Sanahuja, 2016: 209) que comparte con las anteriores agendas de desarrollo, y cuyo denominador común es la homogeneización de los problemas, los conflictos y las soluciones, al canalizarlos a través del desarrollo del capital en la naturaleza y pasar por alto procesos como los imperialistas o coloniales. Asimismo, y como señala Escobar (2007), en estos informes y grandes declaraciones subyace un elemento colonial, dado que en estas producciones ideológicas se dan por supuestos la modernidad, el progreso y las relaciones capitalistas a escala internacional, puesto que si no se hiciera se pondría en cuestión el desarrollo del capital en la naturaleza.

Otros ejemplos son las agendas paralelas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC, en inglés), y las sucesivas Conferencias de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Todas estas agendas y los procesos que las realizan son fundamentales por dos razones: en primer lugar, generan la unidad de acción entre actores centrales y subordinados, lo que significa controlar los procesos de gestión de la miseria (ambiental, social) a escala global, sin que se marquen adecuadamente las responsabilidades en los procesos de degradación de la naturaleza en el capital. En segundo lugar, estas agendas de desarrollo (las pasadas, y presumiblemente las que sustituyan a los Objetivos de Desarrollo Sostenible) se caracterizan por presentar las consecuencias del desarrollo del capital en la naturaleza y de la relación directa y proporcionada entre acumulaciones de capital y de

---

<sup>5</sup> Podría considerarse si también es la premisa ideológica para los procesos de Cooperación Sur-Sur, pero esto implicaría desarrollar un análisis que excede los objetivos de este capítulo.

miseria como *problemas* a los que se les puede dar una *solución* mediante el desarrollo a secas o el desarrollo desde hace un tiempo sostenible, ambos mistificados.

Todo ello se topa con la realidad social concreta en la que vivimos y en las consecuencias ya palpables de la crisis de la naturaleza en el capital. Porque los procesos de acumulación de capital y la generación de ganancias, cada vez más problemáticos, sólo son sostenibles, verdes y humanos *en términos ideológicos*. De este modo, la carga crítica de muchas de las proposiciones, declaraciones y discursos que componen las producciones ideológicas orientadas a asegurar la sostenibilidad se subsume en los procesos de acumulación de capital (Bigoni y Mohammed, 2023: 5), lo que oculta o captura otras formas de expresar y de enfrentar los problemas de la naturaleza en el capital (Tapia, 2018: 214-215). Ello sólo es posible si se analizan y presentan en unidad dialéctica los procesos de acumulación de capital y de miseria, así como los procesos para la gestión de esta relación directa y proporcionada.

Si en la dimensión económica se propugna la “financiación” en abstracto como forma de superar la crisis de la doble internalidad capital-naturaleza, en el plano ideológico la financiación a escala global de estrategias de desarrollo resilientes al clima, así como la canalización de fondos para las regiones, los sectores y grupos más “vulnerables”, cuentan con el aparente aval científico del IPCC, dado que se consideran acciones con un nivel de “confianza” “alta” o “muy alta” y siguen propugnando estrategias de desarrollo “sostenible” como única solución *científica* al cambio climático (IPCC, 2023: 80-84).

Se trata todo ello de un callejón sin salida específico tanto del capital en la naturaleza como de los estudios hegemónicos sobre el cambio climático, que si bien tratan de dar una visión precisa de la crisis de la naturaleza en el capital, *basada en la evidencia*, al mismo tiempo reproducen la inversión y ocultación de las implicaciones del desarrollo del capital en la naturaleza y naturalizan las relaciones de producción capitalistas (ya sea en los escenarios “*business as usual*” o en los más extremos), partiendo del “antropoceno” como premisa del problema.

Todo ello tiene una lectura más general. Con estas producciones ideológicas se están expresando tanto los límites económicos del capital en la naturaleza, que pasa siempre por destinar “financiación” –pero que es capital financiero y se comporta como tal–, como del discurso del desarrollo sostenible, esto es, mistificado y sólo como expresión de procesos económicos, políticos y sociales dirigidos a la acumulación de capital, y que ocultan al mismo tiempo la acumulación directa y proporcionada de miseria, si bien precisamente concentrada en aquellas regiones y los sectores y grupos más “vulnerables”.

No podemos separar, por tanto, los procesos de desarrollo (entendidos como mera acumulación de capital), de este cercamiento intensivo y extensivo de las naturalezas (que genera un aumento de la miseria a escala global y exacerba la crisis climática), por más que se haya institucionalizado la antinomia “desarrollo sostenible” como sinónimo de medidas para mitigar el cambio climático. La producción ideológica “sostenibilidad” supone

aceptar, en la práctica, que lo que debe sostenerse es, precisamente, esas relaciones capitalistas y el devenir del capital en la naturaleza (Bigoni y Mohammed, 2023: 8), aunque esto suponga el deterioro de la naturaleza en el capital.

La “sostenibilidad” en los procesos de cooperación para el desarrollo debe entenderse, por tanto, como el mantenimiento de los procesos de acumulación de capital generados a través de una acción concreta de cooperación: si se trata de poner en marcha un proceso productivo (cultivos ecológicos, cooperativas), éste deberá conectarse con los demás procesos productivos del capital a escala global, de forma que el capital generado pueda distribuirse y realizarse; y si se trata de procesos financieros, también deberán conectarse con los circuitos financieros del capital (ya sea un banco de microcréditos, un fondo global de desarrollo sostenible, o bancos de desarrollo).

Por eso, en los principales informes que monitorean y plantean escenarios futuros del cambio climático, lo único que puede proponerse es la reproducción del capital por medio de procesos financieros o de mercantilización, dejando de lado que en cualquier punto de ese ciclo financiero debe darse un proceso productivo de acumulación de capital y que ese proceso históricamente ha generado altos impactos en la naturaleza.

Al final, la receta es la misma que se ha promulgado siempre respecto a la cooperación para el desarrollo: *si hubiera más financiación se conseguiría reducir la pobreza, las desigualdades y, ahora, mitigar los impactos del cambio climático*. De entrada esto ya es falso, puesto que en los mejores escenarios, aunque se mejorara la financiación y se gravara la emisión y generación de basuras, ya no se van a poder evitar graves problemas ecológicos (Roberts, 2021).

Destinar más *capital financiero* a procesos de gestión de la miseria -como los de la cooperación y los más amplios para gestionar el cambio climático- significa orientarlos a la acumulación de capital (pues todos los ciclos financieros se desenvuelven bajo la relación D-D', es decir, se genera una ganancia en el proceso), a basar esta gestión en la conversión de valores de uso o de gases contaminantes (sin ningún valor de uso) en valores de cambio (mediante su mercantilización y financiarización). Esto es lo que genera un nivel de degradación de la naturaleza directo y proporcionado.

## SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

A lo largo de este capítulo hemos presentado las formas en que los procesos de la cooperación para el desarrollo tratan de gestionar los problemas de la naturaleza en el capital y del capital en la naturaleza, gracias a un marco teórico y metodológico alternativo y crítico. El principal problema al que debe hacer frente el capital en nuestro ámbito de estudio es generar un excedente ecológico que permita contener la caída tendencial de la tasa de ganancia. Las energías renovables y la explotación de nuevas materias primas no están generando por sí mismas una mejora en este sentido, por lo que se produce

paralelamente una creciente financiarización y mercantilización de las naturalezas y basuras baratas. Con ello se logra generar o reproducir ciclos de valorización financiera del capital a través de la agudización de los procesos de desposesión y de centralización del capital a nivel internacional; pero esta valorización financiera se realiza bien por actividades especulativas o bien por la financiación de actividades productivas que reproducen el problema del desarrollo del capital en la naturaleza y la generación de gases contaminantes y residuos.

Por tanto, reproducir estos procesos de “finanzas ambientales” puede contribuir relativamente a los procesos de acumulación de capital, pero sin duda genera una mayor acumulación de miseria, que se concentra en los países que han sido históricamente subdesarrollados. En términos de gestión de la miseria, esto significa que la posibilidad de que se gestione la miseria bajo los estándares actuales o pasados de “bienestar” está íntimamente vinculado con el expolio y la acumulación de capital. En el caso concreto de la cooperación para el desarrollo, sus procesos son la expresión precisamente de todo ello, puesto que funcionan igual, captando capital generado en el Sur Global, distribuyéndolo y gestionándolo mayoritariamente en los países centrales, y captando nuevamente el capital realizado mediante el trabajo (pagado e impagado) por las aparentes “beneficiarias” de sus procesos.

La propuesta hegemónica es reproducir un mítico *new green deal*, construido desde las élites, para supuestamente conjugar los intereses del capital –mediante masivos procesos de movilización de deuda pública y fondos privados– con la mitigación o adaptación a los efectos del cambio climático, al tiempo que se asegura el bienestar de la humanidad. Éste es, precisamente, la premisa ideológica de la cooperación para el desarrollo, pero también la manera como se desenvuelven sus acciones, mediante instrumentos reembolsables y no reembolsables, todos ellos orientados a generar procesos de acumulación directa o indirectamente.

De este modo, los procesos de la cooperación para el desarrollo no sólo reproducen en general los procesos del capital en la naturaleza, sino que generan unas acciones específicas que posibilitan –en una proporción muy relativa, en todo caso– la reproducción del capital a nivel mundial y la polarización de las acumulaciones de capital y de miseria entre países centrales y los que han sido subdesarrollados. Considerar “sostenibles” a los procesos de la “cooperación para el desarrollo” implica ignorar todas sus expresiones materiales. Ello es posible mediante las producciones ideológicas hegemónicas, que reproducen la superficialidad de los procesos de la cooperación para el desarrollo, fetichizados y mistificados, especialmente con el desarrollo “sostenible”.

No va a haber, en suma, una solución a la crisis de la naturaleza en el capital a través de los procesos de la cooperación para el desarrollo. No va a haber una posibilidad de resolución de la crisis de la naturaleza en el capital mientras el capital como relación social se reproduzca. Pero, precisamente, el análisis crítico del desarrollo “sostenible” abre también

la posibilidad de señalar los límites internos del desarrollo del capital en la naturaleza, que precisa del uso intensivo de naturalezas baratas para reproducirse.

La solución no es, por tanto, reproducir los procesos generales del capitalismo y, concretamente, procesos como los de la cooperación para el desarrollo u otros basados en la misma premisa de aparente financiación de los países y grupos más necesitados, como es el caso de la cooperación financiera frente al cambio climático. Con ello no sólo se mantienen intactos procesos como el imperialismo o la colonialidad, sino que los reproduce y los intensifica, con consecuencias en la naturaleza tanto más graves cuanto más las reproduzcamos e insistamos política y académicamente en que ese es el camino.

Si hay alguna solución a la crisis de la doble internalidad capital-naturaleza, ésta pasa por la superación del capital como relación social histórica y de su imbricación con otras lógicas de dominación económica, social y cultural, como el patriarcado y el racismo, con consecuencias específicas en la naturaleza (Keucheyan, 2016; Mies, 2019). Corresponde a los distintos y diversos movimientos políticos contrarios al capitalismo, la colonialidad y el patriarcado en sus distintos frentes de lucha (también el académico) proponer una crítica bien sustentada a todos estos procesos económico-ideológicos, entendida como un proceso superador del capitalismo (Sacristán, 1980: 14).

## REFERENCIAS

- Alonso, José Antonio y Glennie, Jonathan (2015). What Is Development Cooperation? En *2016 Development Cooperation Forum Policy Briefs* (Número 1). <https://bit.ly/3MrfqeY>
- Amin, Samir (2003). *Más allá del capitalismo senil. Por un siglo XXI no norteamericano*. Madrid: El Viejo Topo.
- Arredondo, Ander (2023). *La cooperación para el desarrollo redefinida: un estudio alternativo y crítico a partir de sus componentes económicos e ideológicos* [tesis de doctorado]. Universidad Complutense de Madrid. <https://bit.ly/3M2YctF>
- Beltrán, Miguel (1985). Cinco vías de acceso a la realidad social. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 29, 7. <https://doi.org/10.2307/40183084>
- Bigoni, Michelle y Mohammed, Sideeq (2023). Critique is unsustainable: A polemic. *Critical Perspectives on Accounting, January*, 102555. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2023.102555>
- Bruno, Diego (2011). La dialéctica histórica de Karl Marx. Aproximaciones metodológicas para una teoría del colapso capitalista. *Hic Rhodus. Crisis capitalista, polémica y controversias*, 1, 75-86.
- Carcanholo, Reinaldo (2013). La ley de la baja tendencial de la tasa de ganancia. *Laberinto*, 38, 27-42.
- Carchedi, Guglielmo y Roberts, Michael (2021). The Economics of Modern Imperialism. *Historical Materialism*, 29(4), 23-69. <https://doi.org/10.1163/1569206X-12341959>
- Castro-Gómez, Santiago (2000). Ciencias sociales, violencia epistémica y el problema de la “invención del otro”. En Ernesto Lander (Ed.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas* (pp. 88-98). Buenos Aires: CLACSO.
- Chen, Ying (2022). How Has Ecological Imperialism Persisted? A Marxian Critique of the Western Climate Consensus. *American Journal of Economics and Sociology*, 81(3), 473-501. <https://doi.org/10.1111/ajes.12475>
- Chesnais, François (2019). *Mundialización: extrema pobreza, destrucción del medio ambiente y guerras...* Herramienta. Revista de debate y crítica marxista. <https://herramienta.com.ar/articulo.php?id=437>
- Curiel, Ochy (2015). La descolonización desde una propuesta feminista crítica. En *Descolonización y despatriarcalización de y desde los feminismos de Abya Yala* (pp. 11-26). Madrid: ACSUR-Las Segovias. <https://bit.ly/3MpkPTW>
- De la Garza, Enrique (2018). *La metodología configuracionista para la investigación* (primera ed). Ciudad de México: Editorial Gedisa.
- Dussel, Enrique (2020). El Marx del “segundo siglo”. En *Siete ensayos de filosofía de la liberación. Hacia una fundamentación del giro decolonial* (pp. 96-144). Madrid: Editorial Trotta.



- Escobar, Andrés (2005). El “postdesarrollo” como concepto y práctica social. En D. Mato (Ed.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización* (Número 2005, pp. 17-31). Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Escobar, Andrés (2007). *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas: Fundación Editorial el Perro y la Rana.
- EuropeAid (2020). *Call for tender - Support to the Global Covenant of Mayor. ANNEX II: Terms of Reference for Climate and Energy* (p. 22). Comisión Europea. <https://bit.ly/3zew5JP>
- European Commission (2021). Team Europe increased Official Development Assistance to € 66.8 billion as the world’s leading donor in 2020. *European Commission Press release, IP/21/1701, 66-67*. <https://bit.ly/3O8DZ1O>
- Federici, Silvia (2010). *Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria* (Sexta Edic). Madrid: Traficantes de Sueños.
- Federici, Silvia (2020). *Reencantar el mundo. El feminismo y la política de los comunes* (Número 0). Traficantes de Sueños.
- Galindo, María (2015). La revolución feminista se llama Despatriarcalización. En *Descolonización y despatriarcalización de y desde los feminismos de Abya Yala* (p. 52). Madrid: ACSUR-Las Segovias. <https://bit.ly/3MpkPTW>
- Girón, Alicia (2014). Neoliberalismo, microcréditos y empoderamiento de las mujeres. En A. Carosio (Ed.), *Feminismos para un cambio civilizatorio* (pp. 139-154). Caracas: Fundación Celarg, CLACSO y Centro de Estudios de la Mujer.
- Glennie, Jonathan (2019). *Global public investment: Five paradigm shifts for a new era of aid* (Número Septiembre). <https://bit.ly/3I6MuGA>
- Gómez-Baggethun, Erik (2012). Economía verde o la mistificación del conflicto entre crecimiento y límites ecológicos. *Ecología política, 44*, 51-60.
- Gómez, Manuel y Sanahuja, José Antonio (1999). El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos. En *Una aproximación a sus actores e instrumentos. 2a ...* Madrid: CIDEAL.
- Harvey, David (2003). *El nuevo imperialismo*. Madrid: Akal.
- Harvey, David (2014). *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. Madrid: Traficantes de Sueños - Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador.
- Harvey, David (2018). *Justicia, naturaleza y geografía de la diferencia*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- IPCC (2021). *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge Cambridge University Press.
- IPCC. (2023). *AR6 Synthesis Report. Climate Change 2023. Longer Report*. <https://bit.ly/3nYJlIA>

- Janus, Heiner, Klingebiel, Stephan y Paulo, Sebastian (2015). Beyond aid: A conceptual perspective on the transformation of development cooperation. *Journal of International Development*, 27(2), 155-169. <https://doi.org/10.1002/jid.3045>
- Keucheyan, Razmig (2016). *La naturaleza es un campo de batalla. Ensayo de ecología política*. Madrid: Clave Intelectual.
- Kosík, Karel (1967). *Dialéctica de lo concreto. Estudio sobre los problemas del hombre y el mundo*. Ciudad de México: Editorial Grijalbo.
- Krogstrup, Signe y Oman, William (2019). *Macroeconomic and Financial Policies for Climate Change Mitigation: A Review of the Literature (WP/19/185)*.
- Lammersen, Frans y Hynes, William (2016). Aid for Trade and the Sustainable Development Agenda : Strengthening Oecd Development. *OECD Development Policy Papers, December 2(5)*, 1-32.
- Lander, Ernesto (2000). Ciencias sociales: saberes coloniales y eurocéntricos. En Ernesto Lander (Ed.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas* (pp. 4-23). Caracas: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Lapavistas, Costas (2016). *Beneficios sin producción. Cómo nos explotan las finanzas*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- López, Isidro y Martínez, Rubén (2021). *La solución verde. Crisis, Green New Deal y relaciones de propiedad capitalista*. Barcelona: La Hidra Cooperativa.
- Marx, Karl (2008). *El capital. Crítica de la economía política. El proceso de producción de capital. Libro Primero, Volumen I*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Marx, Karl (2009a). *El Capital. Crítica de la Economía Política. Libro Primero, Volumen 2*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Marx, Karl (2009b). *El Capital. Libro primero, Volumen 3. El proceso de producción de capital*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Mejía, Carola (2023). *Crisis climática, deuda y recuperación en un contexto de crisis múltiple. Una mirada desde la Justicia Climática en América Latina y el Caribe*. Lima: Red Latinoamericana por la Justicia Económica y Social (LATINDADD).
- Mies, Maria (2019). *Patriarcado y acumulación a escala mundial*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Mignolo, Walter D (2016). Sustainable Development or Sustainable Economies? Ideas Towards Living in Harmony and Plenitude. *Dialogue of Civilizations Research Institute*, 1-29.
- Moore, Jason W (2020). *El capitalismo en la Trama de la Vida. Ecología y acumulación de capital*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Morgenthau, Hans (2015). A political theory of foreign aid. En José Ángel Sotillo y Dayanuvís Tahina Ojeda Medina (Eds.), *Antología del Desarrollo* (pp. 42-57). Madrid: IUDC - Los Libros de La Catarata.

- Naciones Unidas (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: Vol. A/RES/70/1* (pp. 1-40). Asamblea General. <https://bit.ly/3pD5Tc2>
- OECD-DAC (2017). *DAC High Level Communiqué: 31 October 2017: 31 October 2017. A New DAC: Innovations for the 2030 Agenda* (pp. 1-26). OECD Publishing. <https://bit.ly/2nZe6rr>
- OECD-DAC (2022). *DAC Statistics: Classification by type of aid*. Development finance standards. <https://bit.ly/3o26mUM>
- OECD-DAC (2023). *Climate-related official development assistance in 2021: A snapshot*. <https://doi.org/10.1128/AAC.03728-14>
- OECD (2021a). Official Development Assistance (ODA): What is ODA? En *Organisations for Economic Co-operation Development* (Abril). <https://bit.ly/3W3VpP1>
- OECD (2021b). *The OECD DAC Blended Finance Guidance*. OECD Development Co-operation Directorate. <https://bit.ly/3Booc7n>
- Osorio, Jaime (2019). *Cuestiones epistémicas en el análisis de la dependencia y del capitalismo dependiente*. Viento Sur. <https://vientosur.info/spip.php?article14708>
- Oxfam Intermón. (2015). *La ilusión fiscal*. Madrid: Oxfam Intermón.
- Patnaik, Utsa y Patnaik, Prabhat (2017). *A theory of imperialism*. Nueva York: Columbia University Press. <https://doi.org/10.1080/00207233.2019.1618665>
- PNUMA (2011). *Hacia una economía verde: Guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. Síntesis para los encargados de la formulación de políticas*. Nueva York: PNUMA.
- Quijano, Aníbal (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En Ernesto Lander (Ed.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas* (pp. 122-151). Caracas: CLACSO.
- Ramas, Clara (2018). *Fetichismo y mistificación capitalistas. La crítica de la economía política de Marx*. Madrid: Siglo XXI España.
- Rist, Gilbert (2002). *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Madrid: Los Libros de La Catarata.
- Roberts, Michael (2020). *A world rate of profit: a new approach*. Michael Roberts Blog. Blogging from a Marxist economist. <https://bit.ly/3O9zcx8>
- Roberts, M (2021). *Global warming: planning not pricing*. Michael Roberts Blog. Blogging from a Marxist economist. <https://bit.ly/3O6pziu>
- Rodríguez, Celenis (2014). Mujer y desarrollo: un discurso colonial. *El Cotidiano*, 184(marzo-abril), 31-37.
- Rostow, Walter (1960). *The Stages of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sabbatella, Ignacio (2010). Latinoamérica ante la crisis ecológica global. Un problema de fondo. *BiodiversidadLA*. <https://bit.ly/42AlHuv>

- Sachs, Jeffrey D (2015). *The age of sustainable development*. Nueva York: Columbia University Press.
- Sacristán, Manuel (1980). El trabajo científico de Marx y su noción de ciencia. *Mientras Tanto*, 2. <https://bit.ly/45275Wr>
- Sanahuja, José Antonio (2016). La Agenda 2030 de desarrollo sostenible: de la cooperación Norte-Sur al imperativo universalista del desarrollo global. *Gaceta sindical: reflexión y debate*, 26, 205-221.
- Segato, Rita Laura (2010). *La guerra contra las mujeres*. Madrid: Traficantes de Sueños. <https://doi.org/10.35305/rpu.v0i3.42>
- Smith, Neil (2020). *Desarrollo desigual. Naturaleza, capital y la producción del espacio*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Sogge, David (2004). *Dar y Tomar*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Sogge, David (2015). Los donantes se ayudan a sí mismos. *Cuadernos 2015 y más, cuaderno 6*, 46. <https://bit.ly/3W3T86l>
- Sotillo, José Ángel (2011). *El sistema de cooperación para el desarrollo. Actores, formas y procesos*. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación - Los Libros de La Catarata.
- Tagliavini, Damiano y Sabbatella, Ignacio (2012). La expansión capitalista sobre la Tierra en todas las direcciones. Aportes del Marxismo Ecológico. *Revista Theomai*, 26.
- Taibo, Carlos (2017). *Colapso: capitalismo terminal, transición ecosocial, ecofascismo* (primera ed). Buenos Aires: Libros de Anarres.
- Tapia, Asier (2018). Los Objetivos de Desarrollo Sostenible como el último paso técnico del discurso de Desarrollo. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 5(2), 211-224. <https://bit.ly/3W1EyMC>
- Terradas, Liliana, et al. (2022). Semillas genéticamente modificadas y derechos de propiedad intelectual. En Urphy Vasquez y Antonio De Lisio (Eds.), *Cambio ambiental global, metabolismo social local, gobernanza y alternativas: desastres ambientales y catástrofes sociales : rutas del capitalismo depredador* (pp. 63-68). Buenos Aires: CLACSO.
- Tomlinson, Brian (2021). *Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD): Game changer or mirage?*
- United Nations (2011). The Great Green Technological Transformation. En *World Economic and Social Survey*. Nueva York: United Nations.
- Vela, Corsino (2018). *Capitalismo terminal. Anotaciones a la sociedad implosiva*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Vela, Corsino (2022). *La sociedad implosiva*. Traficantes de Sueños.
- Wallerstein, Immanuel (1998). *Impensar las ciencias sociales*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

- Weeks, Kathi (2020). *El problema del trabajo. Feminismo, marxismo, políticas contra el trabajo e imaginarios más allá del trabajo*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Žižek, Slavoj (2003). El espectro de la ideología. En Slavoj Žižek (Ed.), *Ideología: un mapa de la cuestión* (pp. 7-42). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina.

*La cooperación internacional en la encrucijada:  
reglobalización versus órdenes mundiales solapados*

coeditado por el Instituto de Ciencias Sociales  
y Humanidades “Alfonso Vález Pliego” de la  
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y  
la Editorial de la Universidad de Cantabria,  
se publicó como libro electrónico de acceso gratuito  
en noviembre de 2023.

# LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA ENCRUCIJADA

REGLOBALIZACIÓN VERSUS  
ÓRDENES MUNDIALES  
SOLAPADOS

En un panorama internacional de polarización creciente, el tradicional sistema de cooperación internacional que se despliega en el orden mundial, delineado por la hegemonía de los Estados Unidos y sus aliados occidentales desde la segunda mitad del siglo XX, parece entrar en competencia con un nuevo “régimen de cooperación Sur-Sur”, impulsado por China en lo que va del siglo XXI. Ante ello, la cooperación internacional se enfrenta a la encrucijada de reorganizarse en un proceso reglobalizador que se vislumbra

bajo liderazgo chino, frente a la posibilidad cada día más cierta de fragmentación del multilateralismo, de modo que la alternativa de cooperación que China propone se acabaría solapando con el orden liberal existente.

La presente obra se ha realizado con el fin de reflexionar sobre este panorama de la encrucijada, en el que la cooperación internacional se tensa en el cuadro de la reglobalización versus el solapamiento de órdenes mundiales. Es el trabajo conjunto de académicos, provenientes de distintas instituciones latinoamericanas y europeas, con diversas perspectivas teóricas. Se trata del sexto libro de esta índole de la Red Iberoamericana Académica de Cooperación Internacional (RIACI), en conjunto con el Grupo de Investigación en Cooperación Sur-Sur e integraciones regionales de la Red Española de Estudios del Desarrollo (GICSS-REEDS), que se han venido publicando en coedición con el Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades “Alfonso Vélaz Pliego” de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (ICSyH-BUAP), México, y la Universidad de Cantabria (UC), España.



BUAP



ICSyH  
"Alfonso Vélaz Pliego"

UC



Editorial  
Universidad  
Cantabria