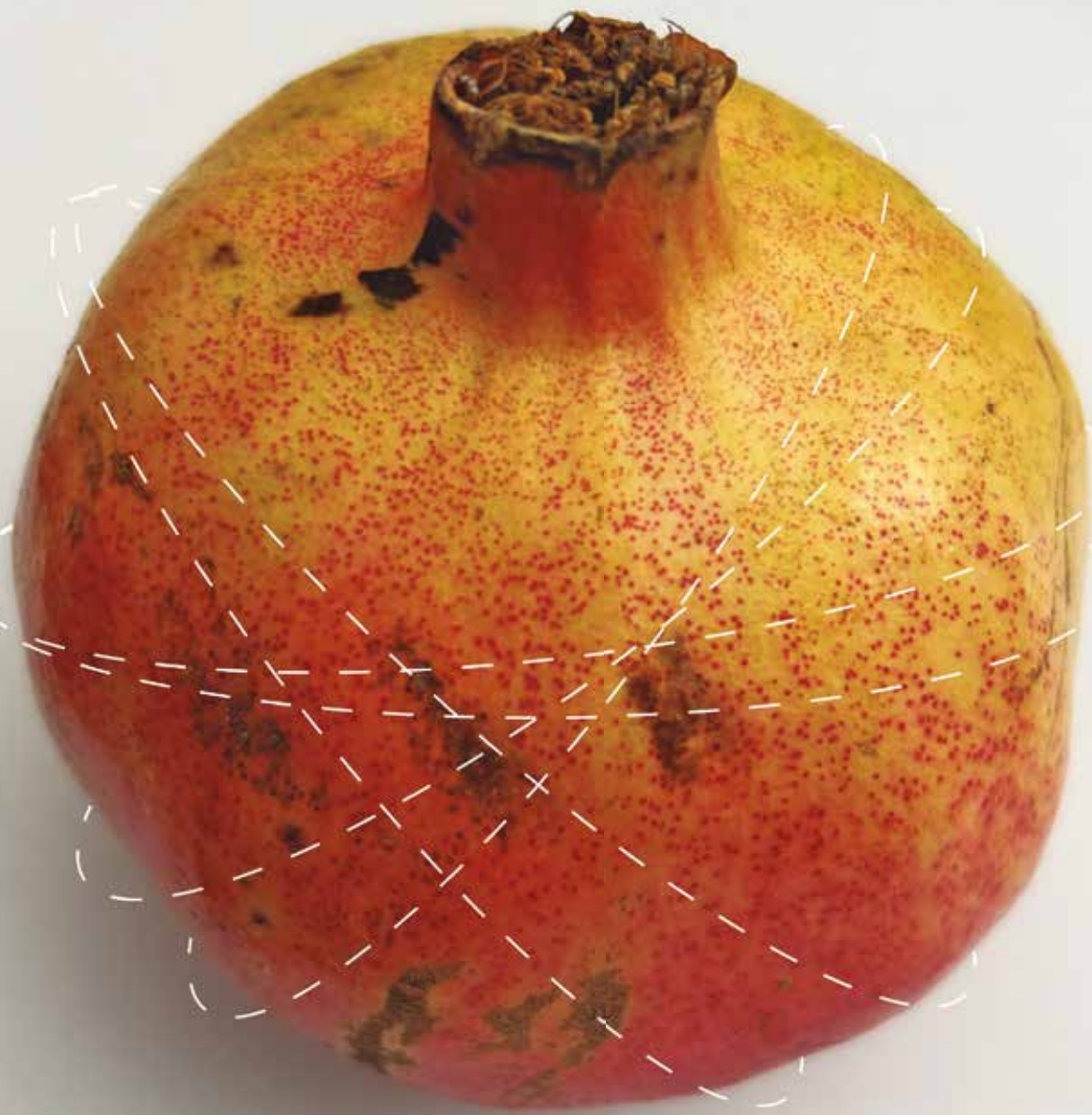


LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN TIEMPOS DE COMPETENCIA ESTRATÉGICA

ENTRE EL INTERREGNO HEGEMÓNICO Y LA MULTIPOLARIDAD



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y
HUMANIDADES "ALFONSO VÉLEZ PLIEGO"

UNIVERSIDAD DE CANTABRIA

ADA CELSA CABRERA GARCÍA

EDUARDO CRIVELLI MINUTTI

RAFAEL DOMÍNGUEZ MARTÍN

GIUSEPPE LO BRUTTO

COORDINADORES

Coordinadores

Ada Celsa Cabrera García
Eduardo Crivelli Minutti
Rafael Domínguez Martín
Giuseppe Lo Brutto

Autores

Ada Celsa Cabrera García
Eduardo Crivelli Minutti
Rafael Domínguez Martín
Giuseppe Lo Brutto
Alessandra Corrado
Camilla Macciani
Thomas Muhr
Javier Vadell
Carmelo Buscema
Eduardo Crivelli Minutti
Juan Pablo Salazar
Dulce Gabriela Paz Juárez

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL
EN TIEMPOS DE COMPETENCIA ESTRATÉGICA
ENTRE EL INTERREGNO HEGEMÓNICO Y LA MULTIPOLARIDAD

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 Vélez 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 TIEMPOS DE COMPETENCIA ESTRATÉGICA ENTRE EL INTERREGNO HEGEMÓNICO Y LA MULTIPOLARIDAD

**ADA CELSA CABRERA GARCÍA
EDUARDO CRIVELLI MINUTTI
RAFAEL DOMÍNGUEZ MARTÍN
GIUSEPPE LO BRUTTO
Coordinadores**



BUAP



ICSyH
"Alfonso Vélaz Pliego"

UC



Editorial
Universidad
Cantabria

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

La cooperación internacional en tiempos de competencia estratégica. Entre el interregno hegemónico y la multipolaridad

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

Primera edición, 2024

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

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

D.R. © EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD DE CANTABRIA

Avda. de los Castros, s/n, 39005 Santander (España)

Edif. Tres Torres, Torre C, pl. –1

ISNI: 0000 0005 0686 0180

www.editorialuc.es

publica@unican.es

ISBN: -BUAP- 978-607-5914-80-0 (BUAP)

ISBN: -Editorial Universidad de Cantabria-: 978-84-19024-94-7 [RÚSTICA]

978-84-19024-95-4 [PDF]

D.L.: SA 44-2025

DOI-EUC-: <https://doi.org/10.22429/Euc2024.028>

Este libro es el n. 79 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: Adolfo Durán Sánchez, Elías Martínez Bello, Eduardo Crivelli Minutti

Formación | digitalización: Abraham Zajid Che | Manuel Ángel Ortiz Velasco

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: COOPERACIÓN Y COMPETENCIA, ENTRE EL INTERREGNO HEGEMÓNICO Y LA MULTIPOLARIDAD	9
<i>Ada Celsa Cabrera García</i>	
<i>Eduardo Crivelli Minutti</i>	
<i>Rafael Domínguez Martín</i>	
<i>Giuseppe Lo Brutto</i>	
LA DEMOCRACIA COMO ARMA DE PODER BLANDO EN LA COMPETENCIA ESTRATÉGICA ENTRE ESTADOS UNIDOS Y CHINA	17
<i>Rafael Domínguez Martín</i>	
LA NUEVA GOBERNANZA DE LA MIGRACIÓN: UN ANÁLISIS DEL PAPEL DE LA COOPERACIÓN GUBERNAMENTAL Y NO GUBERNAMENTAL EN LA REDEFINICIÓN DE LAS RELACIONES CAPITALISTAS RACIALES	54
<i>Alessandra Corrado</i>	
<i>Camilla Macciani</i>	
RECUPERAR LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN SUR-SUR: UNA PERIODIZACIÓN DECOLONIAL	79
<i>Thomas Muhr</i>	
BRICS PLUS: EL CHOQUE DE LAS GLOBALIZACIONES EN UN SISTEMA MULTICÉNTRICO	109
<i>Javier Vadell</i>	
LA RELEVANCIA GEOPOLÍTICA DE LOS HEMISFERIOS EN LAS DINÁMICAS DE ASCENSO Y DE SUPERACIÓN DEL NEOLIBERALISMO	127
<i>Carmelo Buscema</i>	

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE FRENTE A LOS BRICS PLUS EN EL INTERREGNO DEL SISTEMA MUNDIAL	147
<i>Eduardo Crivelli Minutti</i>	
<i>Giuseppe Lo Brutto</i>	
FINANCIARIZACIÓN DE LA AYUDA EUROPEA EN LATINOAMÉRICA: LOS CASOS DE PERÚ Y ECUADOR	174
<i>Juan Pablo Salazar</i>	
EMPRESAS CON CAPITAL MAYORITARIAMENTE PÚBLICO DE CHINA Y LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN EL ACTUAL CONTEXTO DE CAOS SISTÉMICO	205
<i>Ada Celsa Cabrera García</i>	
<i>Dulce Gabriela Paz Juárez</i>	

INTRODUCCIÓN: COOPERACIÓN Y COMPETENCIA, ENTRE EL INTERREGNO HEGEMÓNICO Y LA MULTIPOLARIDAD

Ada Celsa Cabrera García

Eduardo Crivelli Minutti

Rafael Domínguez Martín

Giuseppe Lo Brutto

Luego de cinco siglos de predominio de Europa en el moderno sistema mundial, tras la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos se convirtieron en una potencia hegemónica que logró recentrar las dinámicas económicas y políticas del mundo en el Norte del continente americano (Dehio, 1948). El viejo sistema de equilibrio de poder europeo fue sustituido por un nuevo modelo americano de cooperación internacional para el desarrollo que fue instrumental en la consolidación del orden hegemónico estadounidense, sobre todo al impulsar un conjunto de prácticas de naturaleza económica para conseguir fines políticos; es decir, la paz y la armonía mundial, o bien, al revés, un entramado de acciones políticas desplegadas con fines económicos, como la valoración de la acumulación capitalista en la búsqueda del desarrollo económico, presentado como un objetivo universalmente deseado (Buscema, 2020). Para ello, los estadounidenses promovieron la conformación de una serie de organizaciones internacionales de carácter financiero y político, como el Fondo Monetario Internacional, el Grupo del Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas, entre otras, dotadas de todo tipo de instrumentos financieros de carácter concesional y un complejo sistema de monitoreo y evaluación.

Sin embargo, desde el último cuarto del siglo XX, la promesa de desarrollo mundial comenzó a desvanecerse y con ello el mundo volvió a entrar a la dinámica competitiva de antaño (Crivelli, Martínez y Tello, 2023). Distintos autores coinciden en que este nuevo panorama responde al declive relativo de la hegemonía mundial de los Estados Unidos en un contexto más amplio de crisis y cambios sistémicos en la economía y la política global (Hobsbawm, 1995; Wallerstein, 2003; Chomsky, 2016). La ausencia relativa de una potencia central parecía llevar a un nuevo equilibrio de poder con otra jerarquía en condiciones de anarquía (Waltz, 1979). En esas condiciones, las instituciones y los regímenes internacionales se comprendían como facilitadores de un nuevo orden de liberación comercial (Ikenberry, 2012) que favorecía los procesos de cooperación internacional en un

mundo considerado posthegemónico (Keohane, 1984). De cualquier forma, los Estados Unidos parecían mantenerse como una potencia importante en un mundo cada vez más interdependiente y de cambio hacia una mayor multipolaridad (Keohane y Nye, 1988).

Sin embargo, otra lectura del declive estadounidense lo enmarca en una caótica situación (Arrighi y Silver, 1999), que podría desencadenar en una transición hegemónica (Cox, 1983; 1992), observando el recentramiento de la economía mundial en el Asia oriental, desde donde China ha ido consolidando su autoridad regional y mundial (Arrighi, 2007; Xuetong, 2016; 2024). Al mismo tiempo los Estados Unidos parecen recurrir cada vez más al uso de la fuerza para tratar de contener los poderes que atentan contra su predominio (Gilpin, 1981; Kennedy, 1987; Allison, 2017). Esto deja entrever un interregno hegemónico, que en términos *gramscianos* se define como el periodo en el que “lo viejo está muriendo y lo nuevo no puede nacer”, o en palabras de Robert W. Cox: un punto de transición hacia una nueva subjetividad global, un nuevo consenso, que logre establecer otra hegemonía; es decir, una nueva autoridad reguladora internacional (Cox 1992: 141-142). En el marco de dicho interregno se manifiestan fenómenos de incertidumbre y turbulencia global, donde ninguna potencia logra imponer una hegemonía clara, abriendo la puerta a un periodo de inestabilidad prolongada, caracterizada por procesos de competencia estratégica que derivan en conflictos y cambios rápidos en las relaciones internacionales y en la estructura del poder global.

Desde estas perspectivas se comprende la reconfiguración del sistema de ayuda y cooperación internacional desplegados desde la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y en su Comité de Ayuda para el Desarrollo, que históricamente han apuntalado la hegemonía de los Estados Unidos con una amplia gama de regulaciones, organizaciones y procesos e instituciones que organizan, legitiman y representan las relaciones “verticales” entre Estados donantes y receptores en una lógica que corre de Norte a Sur (Sogge, 2009). En oposición, China parece avanzar en la construcción de un régimen internacional de cooperación Sur-Sur, más horizontal, integrado por nuevas organizaciones internacionales financieras y políticas, como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y la Agencia Estatal de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que favorecen la financiación ampliada del desarrollo; y la configuración de un nuevo sistema de monitoreo y evaluación (Domínguez, 2018). Todo esto deja entrever el surgimiento y la coexistencia de un nuevo consenso interestatal que poco a poco va ganando terreno con China como líder (Cabrera y Lo Brutto, 2023).

Ante tal panorama, este libro, producto de las reflexiones de distintos autores latinoamericanos y europeos, busca contribuir al debate de la cooperación internacional en tiempos de competencia estratégica entre Estados Unidos y China. Se distinguen dos grandes propuestas analíticas planteadas por los autores del volumen, aquellas que ubican la discusión en torno al interregno de una posible transición hegemónica y las que, al cuestionar el concepto occidental de hegemonía, proponen que se trata de un trayecto

hacia un mundo multipolar presidido por un tipo de globalización más incluyente. El libro es el octavo de la serie crítica de libros promovida por 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-REEDES), y se publica en coedición entre 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. La obra está compuesta por ocho capítulos.

En el primer capítulo Rafael Domínguez Martín de la Universidad de Cantabria, España, analiza el uso instrumental del concepto de democracia como arma de poder blando en la competencia estratégica entre Estados Unidos y China en el marco de los respectivos regímenes de cooperación internacional para el desarrollo que lideran ambas potencias. Para ello, se analiza, por un lado, la propuesta de Coalición de las Democracias para aislar a China, lanzada por el presidente Joe Biden, que toma como modelo exportable la democracia procedimental estadounidense, a pesar de la profunda crisis institucional que atraviesa ese sistema político en la actualidad; y, por otro, se revisa la respuesta doctrinal de China al uso geopolítico de la democracia, a partir del concepto *whole-process people's democracy* con el que Beijing reivindica su concepción sustantiva de la democracia que funciona como mecanismo integrador de los derechos humanos.

El segundo capítulo, que es una contribución de Alessandra Corrado y Camila Manciani, de la Università della Calabria, Italia, explora el papel de la cooperación internacional en la gestión de la migración y su impacto en la redefinición de relaciones de poder opresivas y la competencia estratégica. El texto analiza cómo las políticas de control migratorio de Europa e Italia influyen en las relaciones hegemónicas globales y examina la “ONG-ización de la resistencia”, según Arundhati Roy (2014). Este fenómeno describe cómo las ONG italianas, tanto en Italia como en África, reproducen estructuras de poder opresivas que explotan y excluyen a sujetos racializados del Sur global. La investigación se basa en la teoría del capitalismo racial, que jerarquiza la población mundial y utiliza el régimen fronterizo para filtrar el acceso a recursos escasos (Battacharyya 2018). La contribución se fundamenta en un estudio de políticas y planes estratégicos, y una investigación etnográfica con observación participante, análisis de documentos oficiales y entrevistas en Senegal, Gambia e Italia. De esta forma se examina cómo los proyectos para prevenir la “migración irregular” y gestionar la “migración regular” perpetúan el capitalismo racial y redefinen las relaciones hegemónicas globales.

El tercer capítulo es obra de Thomas Muhr, del University Institute Lisbon, Centre for International Studies, Portugal, que enmarcado en el conflicto Norte-Sur, realiza un análisis histórico-conceptual de la política de la cooperación Sur-Sur desde una perspectiva decolonial del Sur global. El trabajo identifica tres periodos distintos de la cooperación Sur-Sur post-1945: concertación (1945-1981), contención (1981-1995) y cooptación

vs confrontación (1995-presente). No se plantea una hipótesis concreta, sino que se argumenta que una comprensión histórica de la política de la cooperación Sur-Sur y de las contrapartidas neo-coloniales/imperialistas es esencial para una praxis emancipadora del Sur global, especialmente en la construcción de un orden mundial multipolar. El marco teórico se basa en la teoría decolonial y se nutre de la teoría de la dependencia, el análisis del sistema-mundo, la escuela de modernidad/colonialidad/decolonialidad de América Latina, la economía política crítica y el pensamiento marxista y post-colonial. Para ello, el trabajo emplea una metodología de globalización crítica, considerando al Sur global en términos nacionales y transnacionales, con datos obtenidos mediante el análisis de documentos clave de la cooperación Sur-Sur y la revisión de literatura académica, identificando puntos de inflexión históricos en el pensamiento y la praxis de la cooperación Sur-Sur.

El cuarto capítulo, autoría de Javier Vadell, de la Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais, Brasil, es una propuesta que busca explorar y analizar la constitución del foro de los BRICS plus, compuestos por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, más Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Irán y Etiopía, en el actual reordenamiento mundial y la turbulencia económica y geopolítica internacional. El trabajo define a los BRICS plus como una formación política de socioeconomías emergentes en evolución institucional, representando un desafío significativo para las instituciones del Orden Liberal Occidental basado en reglas, que sustentan la globalización neoliberal. Las preguntas clave son: ¿cuál es la importancia del BRICS plus en este contexto? ¿Sigue representando a países emergentes que exigen mayor participación en la Organización Mundial de Comercio, o ha habido un cambio cualitativo en la formación política? La hipótesis es que la redefinición del BRICS está en construcción, en una transición de cambios estructurales. La transformación de BRICS a BRICS plus es tanto cuantitativa como cualitativa, hacia un nuevo orden mundial emergente. Los BRICS plus constituyen un pilar geopolítico crucial de una nueva globalización y reflejan el choque de globalizaciones en el actual período de caos sistémico. Este cambio cualitativo facilita la cooperación decolonial y la reconfiguración geoeconómica global, abriendo nuevos horizontes de desarrollo.

El quinto capítulo de Carmelo Buscema, de la Univesità della Calabria, Italia, reflexiona sobre el origen, el desarrollo y la crisis de superación –que parece estar actualmente en acto– del paradigma neoliberal. El enfoque geopolítico y geoeconómico que privilegia se esfuerza en comprender la lógica de desenvolvimiento de las relaciones internas, externas y recíprocas respecto a las ambiguas entidades geográficas, históricas y culturales que son los “hemisferios”. En particular, integrando las perspectivas de diferentes autores que han adoptado ese tipo de enfoque analítico, o que, más bien, han ofrecido aportaciones estimulantes para su planteamiento, se observa cómo algunas de las más destacadas vicisitudes maduras en las macrorregiones de América Latina por un lado y de Asia por el otro, estando en una más o menos estrecha y violenta relación dialéctica con Estados

Unidos en cuanto sujeto hegemónico, han sido cruciales para la evolución y la definición práctica y teórica de las configuraciones del sistema-mundo posbélico y contemporáneo. Es de aquella dialéctica conflictiva entre el centro y las áreas periféricas, en efecto, que han surgido los elementos y los instrumentos de ruptura, de formación y apoyo, de captura, así como finalmente de superación, de las diferentes disposiciones de poder, y de ejercicio del juego hegemónico y de dominación.

En el sexto capítulo Eduardo Crivelli Minutti y Giuseppe Lo Brutto, de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, reflexionan sobre la ampliación de los BRICS, en la XV Cumbre de ese grupo de 2023, para dar pie al BRICS plus como una alianza estratégica y económica, que despliega un esquema de cooperación Sur-Sur ampliado y proyecta nuevas formas de multilateralismo, guiado por ese conjunto de naciones emergentes. El texto sostiene la hipótesis de que la región latinoamericana y caribeña desempeña un papel crucial en la proyección global de los BRICS plus en el marco de tensiones y reestructuraciones geopolíticas características del interregno de transición hegemónica en curso que parece delinarse desde los Estados Unidos a China, y la consecuente reconfiguración y recentramiento de las dinámicas de la economía mundial en el Asia oriental. Por lo tanto, el objetivo del trabajo es analizar cómo América Latina y el Caribe se posicionan en el contexto de ampliación de los BRICS y la reconfiguración geopolítica global del siglo XXI.

El séptimo capítulo de Juan Pablo Salazar de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, de Ecuador, parte de la idea de que a pesar de ser un mecanismo que ha sido utilizado por alrededor de un siglo, los créditos mixtos o *blending* han cobrado gran relevancia en los últimos años. Este tipo de créditos consisten en una combinación de préstamos con pequeñas donaciones, que en conjunto están ligados a la compra de bienes y servicios de un país donante o financiador. Estados Unidos los ha utilizado desde 1934 para subsidiar a sus empresas, y desde la década de 1970 dicho mecanismo se volvió muy popular entre los países europeos. En las últimas tres décadas, la Unión Europea, China e India, como potencias en desarrollo, han comenzado a utilizar el *blending* como parte de sus estrategias para competir con el viejo hegemón en un escenario global cambiante. El texto sostiene que es muy probable que estemos presenciando un cambio de paradigma de una cooperación centrada en donaciones, a una cooperación mayormente crediticia, que facilita el acceso a mercados en países en desarrollo.

El octavo capítulo de Ada Celsa Cabrera García y Dulce Gabriela Paz Juárez, de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, analiza la dinámica de las empresas chinas que poseen capital mayoritariamente público y que son gestionadas, a nombre del Estado chino, por la *State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council* (SASAC). Las autoras plantean que estas corporaciones se presentan como un “modelo” de empresa o agencia capitalista con elementos a considerar como “innovadores”, en el sentido de que las colocan en una posición de potencial liderazgo en la

dinámica de acumulación de capital a escala mundial. Al mismo tiempo, colocan la idea de que un brazo de expansión fundamental de estas empresas ha sido la participación de China tanto en un esquema de cooperación internacional tradicional, como en uno de cooperación Sur-Sur, enfatizando la importancia que, de manera particular, posee este último para garantizar la obtención de amplios márgenes de beneficios. El trabajo busca contribuir a la tesis de que el esquema de cooperación Sur-Sur de China se constituye como uno de los pilares de la estrategia de liderazgo e influencia en lo que se considera el camino hacia la posible construcción de un nuevo consenso interestatal, emulando de manera temprana, es decir, en el actual contexto de caos sistémico, a la estrategia de cooperación y ayuda al desarrollo del orden posterior a la segunda posguerra (Cabrera y Lo Brutto, 2022; 2023).

A la luz de estos capítulos, el libro devela un panorama de competencia estratégica entre el hegemon en declive, Estados Unidos, y China en su desarrollo pacífico dejando entrever el surgimiento y coexistencia de un nuevo orden mundial sin hegemonías” (Hirst *et al.*, 2024: 134) que trastoca los procesos de cooperación internacional incluidos como recurso de poder blando en las relaciones económicas y geopolíticas internacionales. En otras palabras, quizá sea hora de empezar a pensar en el fin del orden mundial delineado por los Estados Unidos (Zakaria, 2008; Acharya, 2018), para ver la importancia de los procesos de cooperación en la transición hacia un orden mundial diferente del que se configuró en la segunda mitad del siglo XX, y en el que ahora parecen surgir múltiples centros de poder, con la rearticulación de viejos poderes, como la Unión Europea, Japón o Rusia, o la consolidación de potencias emergentes como China, India o Brasil, entre otras, que van desempeñando roles más prominentes en la arquitectura del multilateralismo y la gobernanza global, como reflejo de la nueva realidad geopolítica y económica mundial del siglo XXI.

REFERENCIAS

- Acharya, Amitav (2018). *The End of American World Order*. Cambridge: Polity Press.
- Allison, Graham T. (2017). *Destined for War. Can America and China Escape Thucydides's Trap?* New York: Houghton Mifflin Harcourt.
- Arrighi, Giovanni (2018 [2007]). *Adam Smith en Pekín, Orígenes y fundamentos del siglo XX*. Madrid: Akal.
- Arrighi, Giovanni y Silver Beverly J. (2001 [1999]). *Caos y orden sistémico en el sistema-mundo moderno*. Madrid: Akal.
- Bhattacharyya, Gargi (2018). *Rethinking Racial Capitalism. Questions of Reproduction and Survival*. London and New York: Rowman & Littlefield International.
- Buscema, Carmelo (2020). La cooperación internacional: entre caos y el gobierno del mundo. En Caria, Saria y Giunta, Isabella (coords). *Pasado y presente de la cooperación internacional: una perspectiva crítica desde las teorías del sistema mundo*. Quito: IAEN, 29-58.
- Cabrera, Ada C., y Lo Brutto, Giuseppe (2023). Role of the China South-South cooperation hegemonic strategy as an “early emulation” in a context of systemic chaos. *Frontiers in Political Science*, 5, 1-11.
- _____. (2022). China and the road to an alternative interstate consensus, En Dal, E. P. (ed), *G20 Rising Powers in the Changing International Development Landscape*. Switzerland: Palgrave-Macmillan, 139-168.
- Chomsky, Noam (2016). *¿Quién domina el mundo?* B de Books.
- Cox, Robert W. (2016 [1983]). Gramsci, hegemonía y relaciones internacionales: un ensayo sobre el método. *Relaciones Internacionales*, 31, 137-203.
- _____. (1992). Towards a post-hegemonic conceptualization of world order: reflections on the relevancy of Ibn Khaldun. En Rosenau J., Czempiel E. O. (eds.). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 132-159.
- Crivelli, Eduardo, Martínez, Elias y Tello, Christian (2023). ¿Hacia una segunda guerra fría? cooperación y conflicto en el siglo XXI. En Lo Brutto, Giuseppe y Domínguez Rafael (coords). *La cooperación internacional en la encrucijada: reglobalización versus órdenes mundiales solapados*. México: BUAP-UC, 129-162.
- Dehio, Ludwig (1988 [1948]). *Equilibrio o egemonia. Considerazioni sopra un problema fondamentale della storia politica moderna*. Il Mulino.
- Domínguez, Rafael (2018). China y la construcción de un régimen internacional de Cooperación Sur-Sur. *Carta Internacional*. 1(13): 38-72.
- Gilpin, Robert (1981). *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hardt, Michel y Negri, Antonio (2016 [2000]). *Imperio*. Barcelona: Paidós.

- Hirst, Monica *et al.* (2024). América Latina y el Sur Global en tiempos sin hegemonías. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 136, 133-156.
- Hobsbawm, Eric J. (2019 [1995]). *Historia del siglo XX, 1914-1991*. México: Crítica.
- Ikenberry, G. John (2012). *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. New Jersey: Princeton University Press.
- Keohane, Robert O. (1984). *After hegemony, Cooperation and Discord in the World Political Economy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Keohane Robert O. y Nye Joseph Jr. (1988). *Poder e interdependencia, la política mundial en transición*. Buenos Aires: GEL.
- Kennedy, Paul (1998[1987]). *Auge y caída de las grandes potencias*. Barcelona: Plaza & Janés.
- Kindleberger, Charles (1969). *American business abroad. Six lectures on direct investment*. Yale: Yale University Press.
- Krasner, Stephen D. (1982). Structural causes and regimes consequences: regimes as intervening variables. *International Organization*, 2(36):185-205.
- Roy, Arundhati (23 sep 2014). The NGO-ization of resistance, *Pambazuka News. Voices for Freedom And Justice*. <https://www.pambazuka.org/governance/ngo-ization-resistance>.
- Sogge, David (2009). Sistema de Ayuda Extranjera ¿régimen o vehículo histórico. *Relaciones Internacionales*, 12, 11-31
- Wallerstein, Immanuel (2005 [2003]). *La decadencia del poder estadounidense, Estados Unidos en un mundo caótico*. México: Era.
- ____ (2014 [1974]). *El moderno sistema mundial, la agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI*. México: Siglo XXI.
- Waltz, Kenneth N. (1979). *Theory of International Politics*. Long Grove IL: Addison-Wesley.
- Xuetong, Yan (2016). Political Leadership and Power Redistribution. *Chinese Journal of International Politics*, 9(1), 1-26.
- ____ (2024). Upgrading the Paradigm of Leadership Analysis. *Chinese Journal of International Politics*, 17(2), 174-186
- Zakaria, Freed (2008). *The Post-American World*. London: W.W. Norton & Company.

LA DEMOCRACIA COMO ARMA DE PODER BLANDO EN LA COMPETENCIA ESTRATÉGICA ENTRE ESTADOS UNIDOS Y CHINA

Rafael Domínguez Martín¹

INTRODUCCIÓN²

El objetivo de este capítulo es analizar el uso instrumental del concepto de democracia en sus distintos tipos ideales –procedimental y sustantiva, minimalista y maximalista, liberal y social, realista/deliberativa e ideal/participativa (Gutmann, 2007)– como arma de poder blando de los regímenes de cooperación internacional para el desarrollo liderados por Estados Unidos y China en su competencia estratégica. Para ello, se recurre a una familia de marcos teóricos cuyo común denominador es la teoría crítica, a partir de un enfoque interdisciplinar que toma en cuenta y pone a dialogar los aportes recientes de la ciencia política, la filosofía moral y política, la sociología política y económica, la geoeconomía economía política internacional, la historia económica y de las ideas y las relaciones internacionales.

En cuanto a las fuentes, se triangulan los informes occidentales sobre la situación internacional de la democracia (procedentes de organismos oficiales y sus *think tanks* asociados) con investigaciones de grupos de la sociedad civil de Estados Unidos que se ocupan de la salud democrática de ese país, así como los documentos del Consejo de Estado y el Ministerio de Exteriores de la República Popular de China, de la China Society for Human Rights Studies y de la China Foundation for Human Rights Development,

¹ 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. 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

² Este trabajo es una versión anotada y actualizada al 20 de junio de 2024 de una ponencia que se presentó sobre la misma temática en el *I Congreso Internacional de Gobierno y Relaciones Internacionales: “Hacia una nueva era de la democracia. Perspectivas y retos contemporáneos”*, en la Universidad La Gran Colombia (Bogotá), en septiembre de 2023.

dos instituciones que representan respectivamente el grupo de investigación académico y la organización de la sociedad civil más importantes de China sobre democracia y derechos humanos.

La hipótesis general del trabajo es que el discurso de la democracia (y los derechos humanos) se ha convertido en un recurso de poder y contrapoder clave en la competencia geopolítica entre Estados Unidos y China, contribuyendo al desgaste y vaciado del concepto de democracia y la concepción asociada de los derechos humanos. La recomendación principal que se deriva del análisis es que los países de América Latina deben permanecer vigilantes con las deficiencias y limitantes que presentan los dos modelos de democracia en competencia y aprender de los logros y deficiencias (y de los progresos y retrocesos en la garantía de derechos), que uno y otro han protagonizado.

El capítulo se estructura como sigue. En la primera sección se aborda la crisis contemporánea de la democracia occidental y sus raíces profundas. A continuación, se estudia la propuesta de Coalición de las Democracias para aislar a China, lanzada por el presidente Joe Biden, que toma como modelo exportable la democracia procedimental estadounidense, centrado en los derechos civiles y políticos, a pesar de la profunda crisis institucional que atraviesa ese sistema político en la actualidad. En tercer lugar, se analiza la respuesta doctrinal de China al uso geopolítico de la democracia, a partir del concepto *whole-process people's democracy* con el que China reivindica su concepción sustantiva de la democracia que funciona, como mecanismo integrador del derecho al desarrollo y de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. El capítulo cierra con las conclusiones y unas reflexiones finales sobre el papel de la democracia en los países de la Unión Europea y América Latina, con un llamamiento al no alineamiento activo para esta última región, a fin de experimentar con democracias más participativas, incluyentes y garantistas de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales que el modelo de democracia (procedimental y minimalista) en crisis de los países occidentales.

1. DEMOCRACIA EN CRISIS AUTOINDUCIDA

Según el V-Dem Institute (2024), un centro sueco de investigación independiente, financiado por el Banco Mundial, el nivel de democracia que el ciudadano medio global disfrutaba en 2023 se redujo a niveles de 1985. Desde 2022, hay más “autocracias cerradas” que “democracias liberales”³ por primera vez en más de dos décadas; el 71% de la población

³ China sería una de las 33 “autocracias cerradas” existentes en 2023, “sin elecciones multipartidistas para el ejecutivo; ausencia de componentes democráticos fundamentales como libertad de expresión, libertad de asociación, y elecciones libres y justas”. Estados Unidos, a su vez, estaría entre las 32 “democracias liberales”, caracterizadas por tres elementos: “requisitos de democracia electoral se cumplen; limitaciones al ejecutivo por el judicial y el

mundial estaría viviendo en regímenes autocráticos; y el número de países que en 2023 oscilaron hacia el autoritarismo (43) duplicó con creces el de países que se movieron hacia la democracia (18) (V-Dem Institute, 2024: 9). La regresión de la democracia es especialmente intensa en Europa Oriental, Asia Central y Asia del Sur, mientras en América Latina y el Caribe la democracia parece recuperarse (V-Dem Institute, 2024), tras el constante retroceso que se produjo desde 2007, según la organización intergubernamental vinculada a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, International IDEA (2022).

Con independencia de estas diferencias geográficas, las perspectivas de la democracia no parecen halagüeñas. En una encuesta realizada en 30 países (representativa de 5.500 millones de personas) por la Open Society Foundations (2023), del magnate George Soros, el apoyo a la democracia como mejor forma de gobierno es significativamente menor entre la población de 18 a 35 años (57%) que en la franja mayor de 56 años (71%), lo que arroja dudas sobre el futuro de la democracia. Por su parte, la consultora finlandesa sobre megatendencias, SITRA, afirma en su último informe que “en muchas democracias bien establecidas, los ideales y principios democráticos están siendo cuestionados y las prácticas autoritarias se están aplicando tanto en Europa como en los Estados Unidos” (Dufva y Rekola, 2023: 36).

Diversos analistas toman como punto de partida próximo de la regresión democrática global la crisis financiera del Atlántico Norte de 2007-2008 (Öniş, 2017; Youngs, 2023). Por aquel entonces, el gran politólogo argentino, Guillermo A. O'Donnell, todavía encontraba razones para un “cauto optimismo” sobre la crisis de la democracia, que –según él– estaban atravesando los países ricos por “dificultades inevitables y autoimpuestas” y las “democracias de más baja calidad” o “autoritarismos electorales” de los países en desarrollo (O'Donnell, 2007: 5, 9). Sin embargo, en la actualidad, el pesimismo se multiplica como nota dominante entre la mayor parte de los observadores de la democracia. Así, la filósofa francesa habermasiana Emilie Praticto describe las transformaciones de la esfera pública interna que han puesto en cuestión la legitimidad de la democracia occidental en los últimos años:

La proliferación de noticias falsas y la firme reticencia de Facebook y Twitter a interferir en su regulación han amenazado a las bases racionales de la deliberación democrática; el repudio de la experticia así como el denominado rechazo del elitismo han debilitado el potencial de la deliberación para ayudarnos a alcanzar las mejores decisiones posibles; los escándalos

legislativo; junto con la protección de libertades civiles e igualdad ante la ley” (V-Dem Institute, 2023: 12; V-Dem Institute, 2024: 17). En el ranking del índice de democracia liberal que elabora ese *think tank*, China estaría situada en el decil más bajo, mientras Estados Unidos en el segundo decil más alto, aunque en proceso de autocratización entre 2012 y 2022 (V-Dem Institute, 2023: 42-43).

de Cambridge Analytica han sacado a la luz la manipulación de las redes sociales a escala global en el contexto de las elecciones estadounidenses y el referéndum del Brexit; un nuevo marco de cuestiones raciales que pretende tener en cuenta los efectos duraderos y no resueltos de la colonización y la esclavitud, provocados por la implacable brutalidad policial y los crímenes de odio en todo el mundo; la represión violenta de protestas pacíficas en países que se suponía eran faros de libertad. División, insultos a países enteros, opresión brutal y ataques personales se han convertido en la moneda del discurso político, y para algunos, son una moneda corriente (Prattico, 2022: 2-3).

En el contexto latinoamericano, donde las bases de la democracia representativa (elecciones libres, libertades civiles y políticas, y derecho de ciudadanía) son más débiles como ya señaló O'Donnell (2007: 8), debido a “los efectos malignos de la pobreza persistente, la profunda desigualdad, las deficiencias del Estado y la muy extendida corrupción”, la anterior Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, la expresidenta de Chile Michelle Bachelet (2022), denunció los ataques contra los órganos de gestión electoral, los tribunales constitucionales, los medios de comunicación y las instituciones nacionales de derechos humanos. A ello habría que añadir el recurso al *lawfare* (con el último caso en Guatemala) y las nuevas técnicas de golpe de Estado parlamentario y las de toda la vida (el último golpe cívico-militar en Perú) contra gobiernos o candidatos de signo progresista (Domínguez, 2020; Internacional Progresista, 2023; Mejía y Jaramillo, 2023; Katz en Insuasty, 2022), más el asalto a las principales instituciones de Brasil, en enero de 2023, cuando partidarios del presidente saliente irrumpieron en la Cámara de Diputados e intentaron invadir el Palacio de Planalto que alberga la sede del poder Ejecutivo en Brasilia⁴.

Pero lo sucedido en Brasil fue la repetición de lo que pasó antes en Washington y que, en palabras de Bachelet (2022), hace parte del “manual del gobierno autoritario”. La crisis contemporánea de la democracia, entendiendo por democracia la centralidad del sufragio y los partidos políticos (Urbinati, 2016), procede, pues, de Estados Unidos y la Unión Europea, al punto que es en esos países centrales donde se empieza a hablar sobre “el fin de la democracia” (Prattico, 2022: 2). Al menos tres elementos apuntan en esa dirección: i) el asalto al Capitolio de enero de 2021 dirigido por el candidato perdedor de la contienda electoral presidencial y calificado por el politólogo de Harvard, Steven Levitsky, como un “autogolpe de Estado”⁵; ii) el intento de golpe de Estado protagonizado por el grupo

⁴ Véase el asalto a la sede de los tres poderes de Brasilia de 2023. <https://elpais.com/internacional/2023-01-08/cientos-de-partidarios-de-bolsonaro-invaden-el-congreso-de-brasil.html>

⁵ <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-55568588>. El internacionalista argentino, Juan Gabriel Tokatlian (2023: 37), describe así el autogolpe: “un levantamiento organizado y deliberado, instigado por el presidente Trump, incuestionado por su gabinete, avalado por un amplio grupo de legisladores republicanos, activado por supremacistas blancos, neonazis, milicias antigubernamentales, grupos de extrema derecha, fundamentalistas

terrorista de extrema derecha, Unión Patriótica, en Alemania en diciembre de 2022, que tenía planeado también el asalto al Bundestag⁶; y iii) la existencia en la Unión Europea de siete gobiernos donde la extrema derecha, gobierna en solitario o en coalición (Desmonts, 2023) con los “conservadores radicalizados” (Strobl, 2023) o en proceso de “ultraderechización” (Forti, 2024: 73), que, como en Estados Unidos, tienden a culpar a las víctimas de las políticas neoliberales (destacadamente a los inmigrantes) de todo lo que causa el malestar social, sean los bancos, la globalización o los medios de comunicación (Forti, 2024; Iber, 2024). Como señala la especialista india en economía geopolítica, Radhika Desai (2022: 170), “Estados Unidos y las democracias occidentales están siendo asaltadas por una combinación tóxica de desigualdad, pobreza, desconfianza, división social y desafección política y polarización”.

De todas estas amenazas para la democracia, la Comisión Europea elige el aumento de las desigualdades (interpersonales, intergeneracionales y espaciales) como determinante de la pérdida de confianza en la democracia liberal, descrita en estos términos:

La privación de derechos, el creciente descontento y la falta de una agenda positiva se combinan en una erosión de la confianza en las instituciones públicas, la polarización y un mayor atractivo de los movimientos extremistas, autocráticos o populistas... En la Unión Europea, algunos de los requisitos básicos para una democracia que funcione se ven afectados. Esto es visible a través de los desafíos al Estado de Derecho y una ciudadanía silenciosa cada vez mayor, por ejemplo, una disminución constante de la participación electoral en muchos Estados miembros tanto en las elecciones nacionales como en las europeas, o la creciente falta de interés en la vida democrática en general... La personalización de la política, con líderes políticos considerados más importantes que los partidos políticos, también está en aumento. La polarización del debate político y la sensación de aislamiento se ven amplificadas por la manipulación y la desinformación, la dinámica de grupo en las redes sociales o el sesgo algorítmico. Además, los lugares que se sienten abandonados alimentan la desconexión y el descontento” (European Commission, 2023: 20).

Pero, con su pretensión anacrónica de crear un “súper-Estado neoliberal europeo” guardián de una ortodoxia en retroceso a nivel mundial (Streeck, 2020: 223), la Comisión Europea se queda en las apariencias (el aumento de las desigualdades). Las instituciones europeas no abordan las causas profundas de la actual crisis de la democracia

religiosos y movimientos conspirativos, [que] ratificó lo que había sido evidente durante años: los estadounidenses no parecen compartir un destino común. Esto no es temporal: es estructural y producto de una compleja red de fenómenos sociales, económicos y políticos. Un trauma se cierne sobre el país, y esto no es culpa de Pekín, sino de los propios estadounidenses.”

⁶ <https://www.bbc.com/news/world-europe-63885028>.

sobre la que tanto pensadores progresistas (Son, 2018) como conservadores (de Benoist, 2011) están de acuerdo. Me refiero a la incompatibilidad de la ontología neoliberal dominante (el individuo atomizado que maximiza su interés propio) con la democracia deliberativa (que presupone la existencia de ciudadanos que comparten una comunidad para el logro del bien común)⁷. Es “el eclipse de la subjetividad democrática por la subjetividad capitalista” (Son, 2018: 40) o lo que otros analistas del neoliberalismo denominan “la reconfiguración de nuestras subjetividades” por medio de epistemologías disciplinarias que conciben al individuo como empresa (Springer, Birch y McLeavy, 2016: 7; ver también O’Neill y Weller, 2016). Según el experto en teoría e historia de la democracia, Kyong-Min Son (2018: 41), “cuando la subjetividad capitalista abruma y reemplaza a su contraparte democrática, constituye una amenaza para la democracia más fundamental que cualquier deficiencia institucional particular”. A partir del análisis de la democracia en la obra de Friedrich A. Hayek, este profesor de la Universidad de Delaware concluye que el funcionamiento exitoso del capitalismo “crea problemas que no se pueden abordar en sus propios términos, con su tendencia oligárquica a recompensar a unos pocos a expensas de los muchos y su incapacidad para satisfacer demandas que no pueden ser reducidas a necesidades exclusivamente materiales” (Son, 2018: 56).

La subordinación de la subjetividad democrática (las libertades civiles y políticas) al mercado (la libertad de empresa), mediante una democracia limitada o un régimen autoritario, está en la raíz del pensamiento neoliberal del trío de los Nobel: Hayek, Milton Friedman y, sobre todo, James Buchanan⁸ (Hayek, 1960; Friedman y Friedman, 1980 y 2002; Buchanan, 1982; Miller, 2010; Caldwell y Montes, 2015; Farrant y Tarko, 2019). Un pensamiento donde se encuentran las causas profundas de la crisis de la democracia que prestigiosas politólogas como la italiana Nadia Urbinati (2019) y economistas políticos como el norteamericano Thomas Palley (2023) coinciden en identificar con las políticas neoliberales. Tales políticas se implantaron tras las recomendaciones de la Comisión Trilateral –una iniciativa no gubernamental del banquero David Rockefeller– para acabar con el “exceso de democracia” mediante una “moderación en la democracia”

⁷ Habermas resume así el concepto de democracia deliberativa: “La mayor parte de las decisiones políticas son el resultado de procesos de negociación; y... las decisiones se alcanzan a través de compromisos que se negocian entre socios que ejercen el poder mediante concesiones recíprocas o beneficios compartidos... Además, cualquier desacuerdo en curso tiene lugar en el contexto de un consenso previo sobre los principios constitucionales que se generó a partir de las deliberaciones de una generación fundadora sobre cuestiones básicas de justicia. Este consenso de fondo debe ser *regenerado* por cada generación” (Habermas, 2022: xv).

⁸ En la reunión regional de la Sociedad Mont Pèlerin, celebrada en Chile en 1980, en plena dictadura de Pinochet, Buchanan (1982: 44) afirmó: “una estructura político-gubernamental que está limitada constitucionalmente a un radio de acción bien definido –aun si las decisiones gubernamentales se toman dentro de ese ámbito en forma no democrática– bien puede ser preferible a una estructura gubernamental abierta e ilimitada, en la cual las decisiones se tomen democráticamente (por mayoría legislativo-parlamentaria)”.

(Crozier, Huntington y Watanuki, 1975: 113), es decir, se trataba de cortocircuitar las demandas crecientes de los trabajadores, los pobres y otros grupos marginados y cerrar, así, el “déficit de gobernabilidad” que atenazaba a los gobiernos de Estados Unidos y Europa Occidental poniendo en peligro la acumulación empresarial de las grandes corporaciones (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975: 173; ver también Kiersey, 2016).

Por tanto, la “erosión de la democracia”, inducida por el consenso de élite, se puede considerar “la precondition política necesaria para la implementación de la política económica neoliberal” (Hickel, 2016: 142). Este proyecto, que se implantaría en Occidente –y desde ahí en América Latina y África– por medio del Consenso de Washington durante las décadas de 1980 y 1990 (Palley, 2023), tendió a subvertir la democracia no sólo porque con su pulsión autoritaria tecnocrática excluyó del debate público las alternativas económicas (Hickel, 2016; Streeck, 2020), sino por los efectos que la globalización (como principal cambio institucional promovido por las políticas neoliberales contra la soberanía nacional) tuvo con el aumento de las desigualdades dentro de los países (Harris y Davidson, 2013; Hickel, 2016; Öniş, 2017).

Los efectos sociales devastadores de las políticas económicas neoliberales (que en los países desarrollados explotaron a partir de la crisis financiera del Atlántico Norte de 2007-2008) hacen del proyecto de gobernanza neoliberal el verdadero responsable de la mutación de los partidos políticos tradicionales que está en la base de la erosión de la democracia occidental (Urbinati en Schuster, 2023a; ver también Gilman y Rahman, 2019). Para Urbinati, “la democracia está formada por ciudadanos que tienen una serie de derechos y que bregan por el mejoramiento de su vida” (Urbinati en Schuster, 2023a). En esta “democracia social”, los partidos políticos son los mediadores de las demandas del electorado para sostener las protecciones de Estado del bienestar frente al control de las instituciones por parte de las minorías privilegiadas. Pero si la democracia no arroja resultados en forma de garantías de vida y trabajo dignos, entonces los ciudadanos empiezan a desconectarse de los partidos tradicionales y a perder confianza en la democracia, lo cual vale tanto para Europa (Urbinati, 2019) como para Estados Unidos (Gilman y Rahman, 2019).

⁹ El filósofo holandés Rob Riemen (2020: 3) define este concepto como la “esencia de la democracia” en términos de ideal moral y espiritual: “La verdadera democracia demanda una conciencia social; necesita ser una democracia social si esto es luchar contra los excesos del capitalismo y del liberalismo amoral, contra la desigualdad social y la injusticia”. El sociólogo económico alemán Wolfgang Streeck (2020: 223) afirma, por el contrario, que la democracia no es un catálogo de valores: significa “instituciones que dan a los perdedores, tanto políticos como económicos, la oportunidad de organizarse para acumular, si no capital, entonces poder político y así forzar la atención de los ganadores”. Y desde la Organización No Gubernamental norteamericana Demos, se considera en la misma línea que “la democracia requiere condiciones socioeconómicas que dismantelen y prevengan las formas sistemáticas de exclusión y desigualdad” (Gilman y Rahman, 2019: 29).

Primero en Estados Unidos, y luego en Europa y América Latina, las políticas económicas neoliberales (en muchos casos protegidas por dispositivos constitucionales o, en el caso de Estados Unidos, por la jurisprudencia del Tribunal Supremo) se han solapado con la implantación de una “democracia minimalista” (Urbinati, 2019: 70). En este tipo de democracia, el gobierno representativo, en vez de neutralizar al *establishment*, se presenta “como un compromiso entre el *establishment* y los gobernados” que queda sellado y formalizado por las elecciones (Urbinati, 2019: 70). Tal concepción minimalista de la democracia resulta “totalmente antidemocrática, ya que asume un dualismo fundacional que nunca se resuelve a través de la competición política”, la cual sólo parece ocurrir entre los pocos, mientras “el pueblo desempeña el papel externo de asentir o rechazar, precisamente como lo hacen en la democracia de audiencias” (Urbinati, 2019: 70).

En efecto, en la democracia minimalista, ligada al neoliberalismo, los partidos pierden su función mediadora y son sustituidos por la “democracia de las audiencias”¹⁰. Esta transformación de los partidos en maquinarias puramente electorales es el terreno fértil para el florecimiento de los líderes populistas que erosionan todavía más la democracia (Urbinati 2019; Urbinati en Schuster, 2023a) y, en el caso latinoamericano, dinamitan el intento de los gobiernos progresistas de profundizar en su ampliación e inclusividad, mediante el reforzamiento de las garantías de cumplimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (López, 2023).

El problema es que, ahora, el intento de los socialdemócratas europeos (y de los demócratas norteamericanos) de corregir su inmenso error histórico de abrazar el neoliberalismo¹¹, para retornar a los tiempos dorados del Estado del bienestar de la década de 1960, ya no tiene cabida ante un sistema político que ha cambiado profundamente, como consecuencia del proceso de financiarización capitalista (Palley, 2023) y, en la Unión Europea, por el avance paralelo de la integración del mercado único sin su correspondiente contrapeso político (Habermas, 2013). Semejante cambio se traduce en una radicalización de los conservadores y su acercamiento a la extrema derecha (Strobl, 2023), en un giro hacia el darwinismo social de estilo americano, que, bajo la ideología neoliberal de la meritocracia, atenta contra el contrato social basado en la inclusión y la cohesión social (Sandel, 2020; Strobl en Schuster, 2023b; Pelling, 2023).

En América Latina, donde todavía están por colocar los cimientos del Estado del bienestar, la radicalización de los conservadores se está repitiendo con la irrupción de

¹⁰ “La democracia de las audiencias es un régimen de *pleonexia de popularidad*. Y esto significa que la victoria electoral en tal sistema es ante todo la victoria del líder y sus ‘expertos en medios’” (Urbinati, 2019: 175).

¹¹ Como acaba de recordar Riemen: https://www.eldiario.es/cultura/rob-riemen-gran-estupidez-izquierdado-aceptar-neoliberalismo-cat-insta_128_10519607.html.

la extrema derecha de tintes neofascistas, que, siguiendo la estela del nefasto uribismo en Colombia –recuérdese que Uribe ganó las elecciones presidenciales en 2002 al frente de una coalición denominada Colombia Primero– y el trumpismo estadounidense (Domínguez, 2020; Hylton y Tauss, 2022; Katz en Insuasty, 2023), sólo pondrá palos a la rueda de la democracia participativa e incluyente que la segunda ronda de ejecutivos progresistas busca impulsar, en medio de tremendas dificultades internas y externas. En el plano interno, por las mayorías parlamentarias tan ajustadas que condicionan la acción transformadora de los gobiernos, y, en el frente exterior, por la presión internacional de Washington para alinear a sus aliados en la Nueva Guerra Fría contra China (López, 2023; Katz en Insuasty, 2023; Tokatlian, 2023).

2. LA COALICIÓN DE LAS DEMOCRACIAS DE WASHINGTON

Todas estas contradicciones están presentes en la Alianza de las Democracias¹² que el presidente de Estados Unidos, Joe Biden, lanzó como “Coalición de las Democracias” contra China en diciembre de 2021. Haciendo tabla rasa de un problemático pasado estadounidense de desestabilización de regímenes democráticos (en Guatemala, Irán, la República del Congo o Chile) y de los fracasos estrepitosos para promocionar la democracia por medio de intervenciones militares directas (Irak, Afganistán y Siria), que reconoce hasta el *think tank* que asesora al Congreso (Weber, 2024), el mandatario impulsó una Cumbre por la Democracia bajo el lema “renovar la democracia en casa y confrontar las autocracias en el exterior”¹³, en la que participaron 110 países, y anunció la Iniciativa Presidencial sobre Renovación Democrática para fortalecer la democracia a través de la cooperación internacional¹⁴.

La cumbre suscitó múltiples críticas internacionales por su confusión estratégica y falta de claridad para interpretar las alianzas del Sur y Sudeste de Asia (Zeeshan, 2021; Seiko, 2022) y Europa del Este y Turquía (Goldgeier y Jentlenson, 2022), por las inconsistencias de la lista de invitados (el Brasil de Bolsonaro, la Filipinas de Duterte y el pre-

¹² Se trata de un concepto acuñado por el Atlantic Council, el *think tank* de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (Jain, Kroenig y Parello-Plesner, 2021), aunque también se puede citar como antecedente el informe del Halifax International Security Forum, una organización no gubernamental con sede en Washington para promover la cooperación internacional entre las democracias que organiza anualmente en Nueva Escocia el conocido como “Davos de la seguridad internacional”. En el referido documento se afirma que “las democracias necesitan reimaginar una alianza democrática y un sistema de asociación que funcione para su líder natural, que seguirá siendo Estados Unidos” (Shepherd, 2020: 62).

¹³ En el documento del Atlantic Council, se clasifican los países en tres grupos: democracias, resto del mundo y autocracias, etiqueta que se reserva solo a China, Rusia, Irán y Corea del Norte (Jain, Kroenig y Parello-Plesner, 2021: 8).

¹⁴ <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/12/09/fact-sheet-announcing-the-presidential-initiative-for-democratic-renewal/>.

sidente interino de Venezuela reconocido por Estados Unidos, Juan Guaidó), y por la aplicación de dobles estándares con algunos gobiernos no invitados como la Bolivia de Arce, a pesar de que Washington había reconocido previamente a la golpista Añez. A su vez, la invitación a Taiwán, violando el reconocimiento estadounidense de la política de Una Sola China (Goldgeier y Jentleson, 2022), aceleró la respuesta preventiva de Beijing, ante lo que se consideró como “politización de la democracia en las relaciones internacionales” (He, 2022). De hecho, el día de inauguración de la cumbre, Nicaragua, que no fue invitada, anunció la ruptura de relaciones diplomáticas con Taiwán y el establecimiento de relaciones con China (Seiko, 2022).

Reconocidos analistas internacionales como Branko Milanovic (2021) describieron la cumbre como el “preludio a la creación de una asociación de Estados difícil de manejar, que sería utilizada por los Estados Unidos para encabezar su cruzada ideológica en el creciente conflicto geopolítico con China y Rusia”. Para este antiguo economista del Banco Mundial, la Coalición fue una “idea equivocada” que acabaría por conducir a un conflicto “inevitable”, y que no tenía nada que ver con la democracia, sino con la instrumentalización del concepto de democracia para otros fines “más mundanos” (Milanovic, 2021)¹⁵.

Aunque, por todo lo anterior, Milanovic (2021) recomendó que “la primera Cumbre por la Democracia debería ser realmente la última”, en marzo de 2023 se celebró un segundo encuentro. Esta vez, la Cumbre por la Democracia terminó con una declaración final, firmada por 72 países, con la notoria ausencia del Brasil de Lula¹⁶, la decisión de Malasia, Pakistán y Sudáfrica de no asistir a pesar de que fueron invitados (Young, 2023), y las reservas de México e India sobre la condena a Rusia por la invasión de Ucrania, y –en el caso de India– sobre el papel complementario de la Corte Penal Internacional –cuyo tratado Estados Unidos sigue sin ratificar– en la persecución de los crímenes de guerra y las restricciones de internet. Taiwán fue nuevamente invitado y, aunque la Honduras de Xiomara Castro también participó, Tegucigalpa anunció la ruptura de relaciones diplomáticas con Taiwán y el establecimiento de relaciones con China un par de días antes del inicio de la cumbre (Linbin, 2023). La declaración recogió el compromiso de “crear asociaciones más fuertes a nivel nacional, regional y global que sean más asertivas en con-

¹⁵ “La creación de una asociación que consagra o consolida la incompatibilidad de valores entre los sistemas de tipo estadounidense y los sistemas de tipo chino contribuye a elevar el choque de intereses original a un plano donde el compromiso es casi imposible. La formalización del conflicto obliga a todos los países, les guste o no, a elegir bandos. Tal alineación proyecta el choque entre Estados Unidos y China en todo el mundo y lo exacerbaba... Según la lógica de la cumbre, o estás con nosotros o contra nosotros” (Milanovic, 2021). En la misma línea véase Goldgeier y Jentleson (2021).

¹⁶ Unas semanas antes de la cumbre, Lula anunció su visita oficial a China para las mismas fechas del evento de Washington, y cuatro días antes del inicio del mismo, el Nuevo Banco de Desarrollo (el banco de los BRICS) con sede en Shanghái publicó el nombramiento de Dilma Rousseff como nueva presidenta de la institución (Bouchard, 2021).

tener el autoritarismo y la corrupción” (Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 2023). E incluyó la definición de democracia que propugna Estados Unidos, más allá de la apelación retórica a que las instituciones democráticas son las que mejor apoyan “una sociedad inclusiva que respete la diversidad, promueva el trabajo decente para todos y permita a todos perseguir libremente sus aspiraciones”:

elecciones justas e inclusivas y accesibles; separación de poderes; controles y equilibrios; transiciones pacíficas del poder; medios de comunicación independientes y seguridad de los periodistas; transparencia; el acceso a la información; responsabilidad; inclusión; la igualdad entre los géneros; participación cívica; igual protección de la ley; y el respeto de los derechos humanos, incluidas las libertades de expresión, reunión pacífica y asociación (Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 2023).

La tercera y por ahora última cumbre, celebrada en marzo de 2024 en Corea del Sur como evento en línea, ni siquiera terminó con una declaración final. La falta de transparencia sobre los temas tratados y de información sobre el número de países participantes, así como las mínimas referencias al evento en la página oficial del Departamento de Estado, más allá de las acciones de Estados Unidos para apoyar los compromisos de las dos cumbres anteriores¹⁷, parecen apuntar a que la iniciativa ha perdido el –por otra parte– escaso empuje que tuvo inicialmente¹⁸.

A la vista del corto recorrido y contenidos de la Cumbre por la Democracia, la iniciativa promueve el tipo de democracia minimalista que Urbinati identifica con la crisis de la democracia social. En este punto, Estados Unidos, que sigue sin ratificar la Convención de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁹ y que fue el único país que votó en contra de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de Naciones Unidas en 1986 (Subedi, 2021), propugna su modelo de democracia procedimental para un orden internacional “basado en reglas” (Jain y Kroening, 2019; ver también Jain *et al.*, 2021; Kroening y Cimmino; 2021). Pero se trata de las reglas hegemónicas que permiten el derecho de veto de Washington en el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y los Bancos Regionales de Desarrollo o la prevalencia de los intereses de los inversores privados sobre los Estados soberanos a través del arbitraje internacional de los Tratados Bilaterales de Inversión (con el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, una agencia del Grupo Banco Mundial, como tribunal de referencia controlado

¹⁷ Véase, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/03/20/fact-sheet-delivering-on-the-biden-harris-administrations-commitment-to-democratic-renewal-at-the-third-summit-for-democracy/>.

¹⁸ Véase el resumen de los temas tratados en la web oficial del evento, <https://s4dkorea.kr/?menu=1>.

¹⁹ https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?Treaty=CCPR. Washington firmó la convención en 1977.

por Estados Unidos). Semejantes reglas son consideradas antidemocráticas por los países emergentes (Hickel, 2016; Foster, 2021; Carty y Gu, 2021; MFA, 2023c; Youngs, 2023), así que proclamar la defensa de la democracia desde una concepción antidemocrática de las relaciones internacionales es la primera inconsistencia básica de la Coalición de las Democracias dirigida desde Washington, un punto que China no pierde oportunidad de señalar (SCIO, 2021b; MFA, 2023b)²⁰.

A ello hay que añadir una segunda inconsistencia todavía más flagrante, a saber, “la disfuncionalidad democrática de la política americana” (Gilman y Rahman, 2019: 29), un fenómeno que se ha intensificado en los últimos años y que convierte a la democracia de Estados Unidos en un producto que primero habría que reparar (tras el Black Lives Matter, el asalto al Capitolio, la persistencia de la legislación discriminatoria que impide el derecho al voto a diversos colectivos y la omnipresente manipulación y encuadre de la información por los medios dominantes tradicionales y las redes sociales interferidos por los Departamentos de Estado y de Defensa, y las agencias nacionales de seguridad) antes que intentar exportarlo (Desai, 2022; MFA, 2023b). Así, “dar lecciones de democracia” cuando el sistema ha perdido tanta credibilidad internacional no parece la mejor estrategia de marketing (MFA, 2023b).

En una encuesta realizada por el Pew Research Center (2021) en 16 países desarrollados aliados de Estados Unidos, un 57% de los entrevistados (72% en Estados Unidos) consideraron que la democracia americana no es un buen modelo para seguir en los últimos años y otro 23% que nunca lo ha sido, con un 42% de los estadounidenses a favor de una reforma completa de su democracia, y otro 43% favorable a introducir cambios mayores.

En la encuesta de la organización More Perfect (2022) sobre la salud de la democracia americana llevada a cabo entre septiembre y octubre de 2022, se constata que un 54% de los entrevistados (sin diferencias entre simpatizantes demócratas y republicanos) consideran que la democracia de Estados Unidos encara “amenazas muy serias”, un 64% está extremadamente preocupado por el exceso de influencia del dinero en la política (con consenso bipartidista), un 61% por la corrupción (71% entre simpatizantes republicanos), un 58% por la manipulación y los sesgos de la información (64% entre los republicanos) y un 56% por la falta de representación de los políticos respecto de los votantes (63% entre los republicanos).

Desde que los economistas neomarxistas Paul A. Baran y Paul M. Sweezy caracterizaron el sistema político de Estados Unidos como “democrático en la forma y plutocrático en el contenido”, esta denuncia, según la cual “los votos son la fuente nominal del poder político y el dinero es la fuente real” (Baran y Sweezy, 1966: 155), se hizo omnipresente a raíz de los efectos de la crisis financiera de 2007-2008. Estados Unidos estaría ante

²⁰ “Tildarse a sí mismo de democracia mientras que a los demás de autocracias es en sí mismo un acto contrario a la democracia” (MFA, 2023b).

“el tercer advenimiento de la plutocracia americana”, tras las fases esclavista (anterior a la Guerra Civil) e industrial (la plutocracia de los *Robber Barons* y los *trusts* corporativos): una “plutocracia global”, o “gobierno [sin fronteras] por y para los ricos” (Kuhner, 2019: 53, 57). Igual que en los episodios anteriores, la plutocracia, como “sistema de gobierno cooptado por los ricos”, ha sido legitimada por el Tribunal Supremo (Kuhner, 2019: 22). Esta vez por la sentencia de 2010 (*Citizens United vs Federal Election Commission*), reforzada por otra de 2014 (*McCutcheon vs Federal Election Commission*), que permiten eliminar todas las restricciones para las contribuciones corporativas y privadas de dinero negro sin límite de cantidad y tiempo a las campañas electorales a través de los SuperPACs (*political action committees*). Esta jurisprudencia significa de facto que “el Tribunal Supremo ha convertido a la plutocracia en el sistema oficial de gobierno” de Estados Unidos (Kuhner, 2019: 54; ver también Milanovic, 2016; Lee, 2019; Gilman y Rahman, 2019; Jacob y Pierson, 2020; Williamson y Wright, 2020; Mahbubani, 2022), lo cual tiene sentido para una institución formada por nueve jueces que ha sido capturada por los neoconservadores merced a cinco nombramientos realizados por presidentes republicanos sin mayoría de votos populares (dos por Bush y tres por Trump), tras el visto bueno del Senado, la cámara de representación más desequilibrada del sistema político americano.

Pero la plutocracia pone en cuestión hasta el mismo funcionamiento de la democracia minimalista o procedimental. Las voces que consideran que Estados Unidos es una plutocracia empezaron a resonar cuando el Premio Nobel de Economía, Paul Krugman (2011), calificó de “oligarquía” el estilo estadounidense de gobierno, un término que unos entienden como sinónimo de la plutocracia (Kuhner, 2019), mientras otros distinguen como “el gobierno de los pocos” frente a la plutocracia, que sería propiamente “el gobierno de los ricos” (Gilens, 2012: 234). En todo caso, la diferencia es irrelevante: parafraseando al otro Nobel, Joseph Stiglitz (2011), se trata de “un gobierno del 1%, por el 1% y para el 1%” (Mahbubani, 2022: 25). En 2011 el sistema americano fue caracterizado abiertamente como un “plutocracia bipartidista” (Krishna, 2011) y Robert Reich (2012), asesor del presidente Barack Obama, afirmó un año después que el país estaba viviendo en una “plutocracia”.

Milanovic (2016: 190) pone fecha al nacimiento de la “plutocracia” contemporánea norteamericana en 2000, cuando el futuro presidente George Bush, en la cena para recaudar fondos de caridad que tradicionalmente celebra la Alfred E. Smith Memorial Foundation, afirmó “esta es una multitud impresionante. Los que tienen y los que tienen más. Algunas personas los llaman la élite. Yo os llamo mi base” (Milanovic, 2016: 199)²¹. Como señala el reconocido experto en desigualdad global:

²¹ Antes que Milanovic, el economista político James K. Galbraith (2008: 144) atribuyó el nacimiento de la plutocracia a la Presidencia de Bush (2001-2009), bajo la cual se hizo con el gobierno “una estrecha coalición de la alta plutocracia... principalmente de las industrias de los recursos naturales (petróleo, minería y agnegocios),

Mientras el sistema político sigue siendo democrático en su forma debido a que la libertad de expresión y el derecho de asociación se han preservado y las elecciones son libres, el sistema se parece cada vez más a una plutocracia. En términos marxistas, es una “dictadura de la clase propietaria”, incluso si parece ser formalmente una democracia. El gobierno se convierte en nada más que, en palabras de Marx del *Manifiesto Comunista*, “el comité para gestionar los asuntos comunes de la burguesía” (Milanovic, 2016: 199).

Así, en los últimos años, el uso término plutocracia se ha ido difundiendo entre los politólogos de modo contenido (Schlozman, Brady y Verba, 2018: 270) o ampliado (como “populismo plutocrático”, según Hacker y Pierson, 2020: 10), y también entre los sociólogos políticos (Lichterman, 2014; Kenworthy, 2022) y los historiadores críticos (Formisano, 2015; Kuhner, 2019). Hacker y Pierson (2020) relacionan el surgimiento de la plutocracia con las políticas neoliberales del presidente Ronald Reagan que fueron “un asalto a nuestra democracia” (Hacker y Pierson, 2020: 7), mientras que los historiadores económicos consideran la *Reaganomics* como el inicio de “la línea divisoria... que revirtió muchos de los logros del New Deal e inauguró una era en la que la desigualdad aumentó sustancialmente” (Komlos, 2019: 47). Por su parte, Kenworthy (2022: 7) confirma en términos generales la “hipótesis desigualdad-plutocracia” para Estados Unidos, tras un análisis cualitativo de la literatura reciente más relevante.

La plutocracia americana ha acabado sustituyendo el principio de una persona un voto por el de quien financia los partidos “captura las instituciones del Estado” (Gilman y Rahman, 2019: 17), en unas elecciones que se han vuelto obscenamente caras. Según la organización Open Secrets, que investiga el papel del dinero en la política estadounidense, el coste de las elecciones presidenciales (y de la renovación parcial del Congreso) pasó de 5,283 millones de dólares en 2000 a 16,413 millones en 2020; y en las elecciones intermedias al Congreso el coste pasó de 2,934 millones en 1998 a 8,937 millones en 2022²². Entre 2000 y 2022 el porcentaje de elecciones ganadas por el candidato al Senado con más financiación superó el 80% en siete de las 12 citas electorales, y el 70% en las cinco restantes; para la Casa de Representantes, el porcentaje superó el 90% en nueve elecciones y el 80% en las tres restantes²³.

En esa línea, Milanovic (2016: 203) analiza justamente “la naturaleza obsoleta y restrictiva del sistema político estadounidense y su inclinación a favor de los ricos”, que, según su opinión, resulta posible por la fabricación de un “consenso de élite”, el cual promueve una “falsa conciencia” entre el electorado (la ideología del sueño americano) impuesta

los supervivientes de las antiguas líneas industriales (notablemente, automóviles, acero y defensa), combinados con los grandes medios, los seguros y las farmacéuticas”.

²² <https://www.opensecrets.org/elections-overview/cost-of-election>.

²³ <https://www.opensecrets.org/elections-overview/winning-vs-spending>.

por la hegemonía cultural de los medios de comunicación de vieja y nueva generación (Milanovic, 2016: 202-203). Y todo esto es posible porque el sistema político americano se caracteriza por la baja participación electoral institucionalmente inducida, como ha denunciado incluso la Organización para la Cooperación y la Seguridad en Europa (Weber, 2024), con la contrapartida de que la confianza de los ciudadanos en el gobierno es muy baja.

La participación electoral en las seis últimas elecciones presidenciales sólo superó el 60% (como porcentaje de participación respecto a las personas en edad de votar) en 2008 (61.6%) y 2020 (63.2%), pero en el resto de las citas se mantuvo en la franja entre el 50.2% de 2000 y el 58.6% de 2012; y para los representantes al Congreso en las elecciones intermedias la participación osciló entre el 34.3% de 2002 y el 48.1% de 2018²⁴. En Estados Unidos es necesario registrarse para poder votar. A pesar de la Voting Rights Act de 1965 y la National Voter Registration Act de 1993 para eliminar respectivamente los impedimentos del derecho al voto y facilitar el registro de votantes, la sentencia del Tribunal Supremo de 2013 (*Shelby County vs Holder*) volvió a abrir la posibilidad de que los estados implementaran restricciones al voto. En los últimos años se multiplicaron los onerosos procesos de obtención o renovación de la credencial para votar (con tasas exorbitantes para los que quieren recuperar el sufragio activo después de una condena penal), las revisiones agresivas de las listas de electores para purgarlas de determinados grupos de votantes, el acortamiento de plazos para el voto por correo y los impedimentos para el voto electrónico, o el cierre de centros de votación (Wright, 2019; Daniels, King-Meadows y Henderson, 2019). Como resultado de este marco legal claramente discriminatorio, 75 millones de posibles votantes (un tercio del electorado de 229 millones de mayores de 18 años), la mayoría no-blancos, jóvenes y personas de ingreso bajo, permanecen sin registrarse, lo que inclina el sistema hacia la derecha y los ricos: así, mientras el porcentaje de votantes registrados es del 58% para los que ingresan menos de 30,000 dólares al año, sube al 82% para los que tienen rentas superiores a los 100,000 dólares; si el 71% de los blancos están registrados, los porcentajes de afroamericanos y latinos son del 64% y 54% respectivamente (Williamson y Jayaram, 2020). Además, la participación electoral de los registrados está brutalmente desequilibrada por razón de clase social y raza (Milanovic, 2016)²⁵.

²⁴ Ver <https://www.infoplease.com/us/government/elections/participation-in-elections-for-president-and-us-representatives-1930-2014>; y Desilver (2023).

²⁵ Si se utiliza el nivel educativo como *proxy* de la clase social, en 2018 sólo votaron el 27.2% de las personas con estudios primarios, contra el 65.7% y 74% que tenían estudios de grado y avanzados respectivamente. Por origen étnico sólo votaron el 40.4% de los latinos y el 51.4% de los afroamericanos, frente al 57.5% de los blancos (Working Group of Universal Voting, 2020: 13). Téngase en cuenta, además, que la clase y la raza están fuertemente relacionadas: los hogares afroamericanos y latinos tienen de media la mitad del ingreso que los hogares de familias blancas (MFA, 2023a).

A ello se une que la retirada de los derechos electorales a las personas encarceladas o con antecedentes penales (sobrerrepresentadas en las comunidades negras, latinas y los pueblos originarios)²⁶ se ha multiplicado en numerosos estados en los últimos años. Según datos del Brenan Center for Justice (2024), en 12 estados las personas condenadas por delitos graves están privadas permanentemente del derecho al voto, en otros 12 están privadas del derecho al voto hasta que no cumplan totalmente su condena (incluidos los periodos de libertad provisional y a prueba) y en otro estado más si después de cinco años de libertad no son encarcelados por ningún delito, en 22 estados no pueden votar mientras estén en la cárcel, y sólo en tres estados los presos tienen sus derechos electorales garantizados²⁷. Ciertamente, los estadounidenses gozan de más libertades civiles y políticas que los chinos, tal y como revelan los informes de Freedom House (2023: 31), que califica a China en el 9º puesto entre los peores países en cuanto al respeto de los derechos civiles y políticos, Human Rights Watch (2023), Amnesty International (2023), y, sobre todo, del Departamento de Estado, que etiquetó a China como “Estado autoritario” (State Department, 2022: 1)²⁸. Pero Estados Unidos tiene el récord mundial absoluto de personas encarceladas (2,068,800), por delante de China (1,690,000), de modo que la tasa de encarcelamiento americana (639 personas por cada 100,000 habitantes), quintuplica la de China (120)²⁹.

La otra característica del disfuncional sistema democrático estadounidense es la baja confianza en el gobierno. Según la serie histórica del Pew Research Center (2023), hay una correspondencia directa entre la evolución del nivel de confianza y la democracia social: cuando ésta alcanzó su máxima expresión con el proyecto de la Gran Sociedad del presidente Lyndon B. Johnson, el 77% de los norteamericanos afirmaban confiar siempre o las más de las veces en el gobierno. Con la administración de Gerald Ford, por el tiempo en que Comisión Trilateral publicó su famoso informe, la confianza cayó al 35% y no volvió a superar el 50% desde entonces (con la excepción del año 2001, por el atentado de las Torres Gemelas). En las tres últimas administraciones (Obama, Trump y Biden), mien-

²⁶ La tasa de encarcelamiento en prisiones federales y estatales en 2019 fue de 214 por cada 100,000 habitantes para los blancos, 525 para los latinos, 547 para los indios americanos y 1,096 para los negros. Ver https://www.prisonpolicy.org/graphs/prison_rates_by_race_2019.html.

²⁷ Se calcula que, como consecuencia de estas leyes, más de 5 millones de personas son privadas del derecho al voto en algún momento de su vida. Dado el sesgo racial del sistema penal, la pérdida de ese derecho afecta desproporcionadamente a los afroamericanos (Williamson y Wright, 2020).

²⁸ Frente a ellos, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas ha sido más benevolente, como evidencia la declaración de Bachelet tras su visita oficial a China en 2022. Véase, <https://www.ohchr.org/en/statements/2022/05/statement-un-high-commissioner-human-rights-michelle-bachelet-after-official>. Cabe señalar que el Departamento de Estado retiró la calificación de Estado autoritario en su siguiente informe, aunque sin dejar de acusar al gobierno de Beijing de genocidio contra los uigures (State Department, 2023).

²⁹ <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/incarceration-rates-by-country>

tras los restos de la democracia social fueron arrasados por la democracia minimalista, la confianza se hundió desde el 24% en 2008 hasta el 16% actual de 2023.

Además, la confianza de los ciudadanos estadounidenses en su gobierno es una de las más bajas a nivel internacional. Según la encuesta en 28 países del Edelman Institute (2023: 43), la confianza en Estados Unidos está en el 42%, la décima más baja de la muestra, inferior a la de México (47%) y similar a la de Colombia y Brasil (42%). Este reducido nivel de la confianza se repite en la encuesta del Open Society Barometer, donde la confianza en que los políticos trabajen por los intereses generales es inferior en Estados Unidos (29%) a la media de 30 países (30%), sólo un punto por encima de Rusia (28%) e igual a la de Turquía (Open Society Foundation, 2023: 31), dos países considerados por el V-Dem Institute (2024) como autocracias cerradas o electorales respectivamente.

Por último, el sistema político de Estados Unidos está plagado de instituciones obsoletas (Palley, 2023), expresivas de una “disfuncionalidad democrática que se manifiesta de diversas formas” (Gilman y Rahman, 2019: 5). Entre ellas destacan la falta de proporcionalidad del sistema electoral en la elección presidencial y del Senado, y la práctica del *gerrymandering* para la elección de los miembros de la Casa de Representantes, lo que, junto con las barreras sociales y raciales para poder votar, pone en cuestión uno de los elementos de la “democracia electoral” –la fase previa a la “democracia liberal” en el camino a la democratización–, que son las “elecciones justas”, según la definición del V-Dem Institute (2023: 12).

El Colegio Electoral para la elección del presidente –una herencia del racismo de la Constitución americana, que permitió a los estados esclavistas contar a su población de esclavos, a razón de 3/5 por cada uno, para el cálculo de los electores del colegio–, desconecta la elección del voto popular, ya que da mucho peso a los estados rurales menos poblados. Así es como ganó Trump en 2016 (al conseguir 304 votos de los 538 del colegio), a pesar de quedar a casi 2.9 millones de votos populares de la candidata demócrata, y también Bush en 2000, con 500,000 votos menos que su oponente demócrata (Williamson y Wright, 2020). Esta falta de proporcionalidad del Colegio Electoral (donde el estado más poblado tiene un elector por cada 719,219 residentes y el menos poblado por cada 192,579) se reproduce de manera enormemente ampliada en la representación del Senado, donde cada uno de los 50 estados de la Unión cuenta con 2 senadores independientemente de su población, que oscila entre los casi 40 millones de California y los 576,000 de Wyoming (Williamson y Wright, 2020; Palley, 2023).

Finalmente, el recurso al *gerrymandering* para las elecciones al Congreso (la delimitación artificial de circunscripciones electorales para diluir el voto de los pobres y las minorías) tiende a beneficiar sistemáticamente la elección de candidatos republicanos (Milanovic, 2016; Palley, 2023), pese a lo cual el Tribunal Supremo ha dictado una nueva sentencia aprobatoria de esta práctica filibustera en 2019 (*Rucho vs Common Cause*) (Gilman y Rahman, 2019). A ello se une además el insidioso sistema denominado *prison-based gerrymandering*, por el cual las personas encarceladas son censadas en la jurisdicción donde

se localizan las prisiones, lo que aumenta el peso electoral de esos distritos (zonas rurales y semi-rurales de mayoría blanca), a la vez que los convictos no pueden votar, lo que va en detrimento de las zonas urbanas multiétnicas de las que provienen la mayoría de los internos (Wright, 2019; Williamson y Wright, 2020; Brenan Center for Justice, 2024).

En suma, para exportar la democracia americana habría que empezar a restaurar la confianza en el sistema en la propia casa, frente a los depredadores internos, que con la excusa de que “la riqueza compra el poder en nombre del orden han convertido la democracia en una plutocracia”, como dice Martin Wolf (2023), el columnista internacional más influyente del mundo occidental. Adicionalmente, será necesario promover la reforma del imperfecto sistema democrático y de defensa de los derechos humanos dentro de los Estados Unidos, incluyendo la ratificación en el Senado de las seis convenciones de Naciones Unidas al respecto que Washington sigue sin aprobar³⁰. De lo contrario, el intento de vender su democracia en el exterior estará expuesto a la deslegitimación internacional por parte de lo que Estados Unidos etiqueta como autocracias.

3. CHINA Y LA DEMOCRACIA QUE FUNCIONA

Así, a raíz de la convocatoria de la Cumbre por la Democracia, China decidió pasar a la ofensiva diplomática con la publicación de un *white paper* sobre la *democracia que funciona* (SCIO, 2021b). Previo a la celebración de la segunda Cumbre por la Democracia, China dio a conocer el primer informe sobre el estado de la democracia en Estados Unidos (MFA, 2023a). En él se puede leer que “el círculo vicioso de las pretensiones democráticas, la política disfuncional y la división de la sociedad” se acentuó durante 2022, lo que revela un “fallo de gobernanza y defectos institucionales” (el documento llega a insinuar que “la democracia en Estados Unidos está en un serio riesgo de quiebra”), mientras que, según Beijing, Washington usa la democracia para “mantener su hegemonía por medio de la política de bloques” con “la falsa narrativa de ‘democracia versus autoritarismo’” (MFA, 2023a). La misma táctica se ha repetido, esta vez por partida doble, antes y después de la tercera Cumbre por la Democracia de marzo de 2024. Ello se constata en la publicación de sendos documentos sobre las amenazas a la libertad de expresión en Estados Unidos (debidas a la polarización política, la censura en los campus universitarios y de las redes sociales alternativas, la colobración entre las grandes empresas de internet y el gobierno

³⁰ Además de la Convención de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (que firmó en 1977), la de Eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (1980), la de los Derechos de la infancia (1995), la de los Derechos de las personas con discapacidad (2009), y las tres que ni siquiera firmó: la Convención de la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familias y la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (Weber, 2024).

para controlar la información y la promoción de la Internet Future Alliance para crear una confrontación geopolítica digital) y la ayuda exterior norteamericana para promover las revoluciones de los colores y los cambios de régimen en favor de la democracia a través de organizaciones como la National Endowment for Democracy (MFA 2024a y 2024b)³¹.

Como se ha mencionado anteriormente, el intento de Estados Unidos de aislar a China, mediante la creación de la Coalición de las Democracias para contrarrestar el autoritarismo, fue precedido de la aprobación por parte del máximo órgano de la República Popular (el Consejo de Estado) del documento *China: la democracia que funciona*. Este informe parte del concepto de *whole-process people's democracy*, aprobado en el 18 Congreso del Partido Comunista en 2012 (Zhu, 2022; Chang y Li, 2022; Yin, 2022; Boer, 2023; Cheng, 2023), que configura un “modelo de democracia socialista”, el cual integra la “democracia procedimental” orientada por procesos con la “democracia sustantiva” orientada por resultados (SCIO, 2021b: 1). Según el presidente y máximo líder de China, Xi Jinping, la democracia socialista “es la democracia en su forma más amplia, más genuina y efectiva” (Xi, 2022: 31).

La democracia que funciona se atiene a procedimientos, con “un sistema de cooperación multipartidista y consultas políticas bajo el liderazgo del Partido Comunista de China” y otros ocho partidos existentes antes de 1949 (SCIO, 2021b: 12)³², pero no se concibe la idea de partidos de oposición: la dialéctica asiática no es hegeliana, sino de interdependencia yin/yang entre los opuestos, en orden a maximizar la armonía social. Se trata del ideal confuciano de gobernanza interiorizado por el Partido Comunista, “una organización pluralista compuesta de miembros seleccionados meritocráticamente entre diferentes grupos y clases y cuyo propósito es representar a todo el país” (Bell, 2015: 198; ver también Cheng, 2023)³³. En la democracia socialista se enfatizan sobre todo los resultados, respecto a los cuales los dirigentes del Partido Comunista de China, elegidos por medio de la denominada “democracia interna” entre los 98 millones de afiliados (Chang y Li, 2022; Lawrence, 2024), son sometidos a un estricto sistema de reclutamiento me-

³¹ La National Endowment for Democracy, una institución privada, fue autorizada por el Congreso a partir de 1983 para recibir fondos federales (que actualmente proveen del 97% de la financiación) para promover de forma abierta lo que hasta ese momento había hecho la Agencia Central de Inteligencia (CIA) de forma encubierta (Weber, 2024; MFA, 2024b).

³² Comité Revolucionario del Kuomintang Chino, Liga Democrática China, Asociación para la Construcción Nacional Democrática de China, Asociación China para la Promoción de la Democracia, Partido Democrático de los Campesinos y Trabajadores de China, Partido Zhi Gong de China, Sociedad Jiusan y Liga Democrática de Autogobierno de Taiwán (SCIO, 2021b). La representación de estos partidos y de los candidatos independientes en el Congreso Nacional del Pueblo supone el 30% de los 2,980 diputados, frente al 70% de los del Partido Comunista (State Department, 2022).

³³ El sistema de cooperación multipartidista de China “evita la debilidad de los sistemas de partidos políticos de estilo occidental” que sólo “actúan en su propio interés o en el interés de las clases, regiones y grupos que representan, provocando división en la sociedad” (SCIO, 2021b: 16; ver también Golden, 2021).

ritocrático basado en exámenes ultracompetitivos, formación integral en administración pública y promoción en función del grado de cumplimiento de las promesas electorales en los diferentes niveles de desempeño, que habitualmente perfilan una larga carrera profesional desde lo local hasta los puestos más altos del Estado, en el caso de los mejores, después de pasar por alguna universidad extranjera de clase mundial (Bell, 2015)³⁴. Esto es lo que el politólogo canadiense radicado en China, Daniel A. Bell (2015: 62), denomina “meritocracia política: la idea de que el poder político debería ser distribuido de acuerdo con la capacidad y la virtud”. Una noción que remite a la visión de las sociedades del Este de Asia en favor de la epistocracia, o gobierno de los más sabios, y a la propia tradición imperial de la milenaria burocracia china, donde no hay distinción entre funcionarios públicos y líderes políticos (Bell, 2015).

Para China, la definición de democracia debe ser consistente con las reglas democráticas de la soberanía popular y de la mayoría tanto de países como de la población mundial:

Que un país sea democrático debe juzgarlo su gente, no dictarlo un puñado de forasteros. Si un país es democrático debe ser reconocido por la comunidad internacional, no decidido arbitrariamente por unos pocos jueces autoproclamados. No existe un modelo fijo de democracia... Evaluar la miríada de sistemas políticos en el mundo contra un solo criterio y examinar diversas estructuras políticas en monocromo es en sí mismo antidemocrático” (SCIO, 2021b: 2-3).

China, que sigue sin ratificar la Convención de Derechos Civiles y Políticos³⁵, asegura que la democracia que funciona es un sistema completo de participación universal periódica (elecciones nacionales, provinciales y locales cada cinco años donde votan todos los ciudadanos mayores de 18 años) y consultas multinivel, ocasionales o programadas (en el caso de la formulación del Plan Nacional de Desarrollo) en más de 6.5 millones de empresas y organismos públicos (de los cuales más de 3 millones tienen un sistema de

³⁴ “La democracia es necesariamente la participación de un número limitado de personas en la toma de decisiones sobre asuntos limitados dentro de un tiempo limitado. Los principales criterios para determinar los límites son el conocimiento, los beneficios y los intereses de las personas. Por lo tanto, por un lado, es necesario aceptar el hecho de que sólo algunas personas estén involucradas en la gobernanza de las operaciones democráticas; por otro lado, es necesario entender que un alto nivel de democracia debe basarse en la premisa de participantes de alta calidad. Sin buenos ciudadanos calificados, la democracia sólo puede ser una copia y ampliación de bajo nivel. Por lo tanto, es crucial formar ciudadanos de alta calidad y dotarles de una idea clara de la situación general y mejorar su conocimiento del desarrollo social, el patrón político, el crecimiento económico y la construcción cultural, porque éstas son las claves para la implementación y el amplio reconocimiento del modelo democrático” (He, 2022).

³⁵ https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?Treaty=CCPR. China firmó la convención en 1998, y defiende una interpretación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos según la cual los diferentes derechos, aunque están interrelacionados y son inseparables, deben sujetarse a las condiciones nacionales (Quiangba, 2019; Shang, 2020; Li, 2022; Yin, 2022; He, 2022).

democracia industrial), 492,000 municipios rurales y 116,000 ciudades, 155 áreas étnicas autónomas, 34 provincias y 2,850 distritos para la elección de los representantes del Colegio Electoral para el Congreso Nacional del Pueblo, la institución que elige al presidente y vicepresidente de la República y a las máximas autoridades judiciales y militares (SCIO, 2021b; CFHRD, 2022; Lawrence, 2024). Desde que se iniciaron las elecciones periódicas en 1979, ha habido 12 procesos electorales al Congreso Nacional del Pueblo, desde 1988 a los municipios y desde 1996 a las provincias, siendo la participación media del 90% (Bell, 2015; SCIO, 2021b).

Sin olvidar los derechos civiles y políticos³⁶, China saca pecho de los logros de desarrollo que ha conseguido bajo el liderazgo del Partido Comunista: erradicar la pobreza (contribuyendo al 70% de la reducción mundial), asegurar el derecho a la vivienda y el agua potable, proporcionar educación y salud pública gratuitas, garantizar el seguro de desempleo y un sistema público de pensiones de cobertura universal, y mejorar la calidad del aire y la protección del medio ambiente (SCIO, 2021a; CFHRD, 2022). La democracia socialista china está en las antípodas de la plutocracia estadounidense: se basa en la “dictadura democrática del pueblo”, lo que se traduce en que “el poder político de China no está vinculado de ninguna manera con el estatus personal, la riqueza o las relaciones sociales, sino que es igualmente disfrutado por todo el pueblo. El poder estatal sirve al pueblo, más que al capital” y la regla de la mayoría se impone a una “estrecha minoría”: “la ‘dictadura’ sirve a la democracia” (SCIO, 2021b: 9, 35).

Además, el concepto de democracia socialista pone mucho énfasis en el “eficiencia de la gobernanza nacional”: la democracia y la gobernanza (que incluye las tres legitimidades de input, proceso y output) son “interdependientes y se refuerzan mutuamente” (SCIO, 2021b: 41; ver también He, 2022). Y aquí Beijing encuentra la oportunidad para diferenciar su democracia que funciona, o “democracia gobernable” (He, 2022), y la que tachan de disfuncional democracia de Estados Unidos, aunque sin citarla: “es difícil ver cómo un país puede servir como un buen ejemplo para el resto del mundo si su propio modelo de democracia no tiene éxito o es ineficaz en la gobernanza nacional” (SCIO, 2021b: 41)³⁷.

³⁶ “En China las personas tienen derecho a votar y presentarse a las elecciones. Gozan del derecho a ser informadas, a participar, a expresar opiniones y a supervisar los asuntos estatales y sociales. Tienen derecho a criticar y hacer sugerencias sobre cualquier órgano del Estado o servidor público. Gozan de libertad de expresión, prensa, reunión, asociación, movimiento, manifestación y creencia religiosa. La gente de China participa en la gestión de los asuntos estatales y sociales, económicos y culturales de manera extensiva; también ejerce plenamente sus derechos democráticos en la vida cotidiana. Todos desempeñan múltiples funciones en el avance de la democracia y disfrutan de los correspondientes derechos democráticos en el proceso” (SCIO, 2021b: 36).

³⁷ “No es necesario utilizar un sistema que está lleno de lagunas, duramente criticado y que carece de suficiente persuasión institucional como arma para atacar a otros países. El criterio del juicio democrático presta atención tanto a la precisión del proceso como a la legitimidad del resultado. En gran medida, si una estructura política ha tomado decisiones políticas correctas, si es propicia para promover la economía nacional y los medios de vida

Es más, tras la resaca trumpista, China parece darle la lección a Estados Unidos de qué es la democracia sustantiva, que, por cierto, es el entendimiento característico de la democracia en el Este de Asia (Bell, 2015):

La democracia sólo puede prosperar en una sociedad basada en la libertad, la igualdad, la justicia, el civismo, la unidad y la armonía. Un buen modelo de democracia debe generar consenso en lugar de crear divisiones y conflictos sociales, salvaguardar la equidad y la justicia social en lugar de ampliar las disparidades sociales en favor de intereses creados, mantener el orden social y la estabilidad en lugar de causar caos y agitación, e inspirar positividad y aprecio por lo bueno y lo bello en lugar de instigar la negatividad y promover lo falso y lo malo (SCIO, 2021b: 42).

Esta versión de la “democracia social” con características chinas (He, 2022), donde el progreso social se aúna al mantenimiento del orden, la estabilidad, la unidad y la armonía (SCIO, 2021b; Cheng, 2023), es la que explica la ausencia de polarización y la elevada confianza de la población en el gobierno y en sus políticos, bajo el liderazgo del Partido Comunista de China. El Edelman Trust Barometer mide la polarización como la suma de los porcentajes de entrevistados que consideran que las divisiones ideológicas y la falta de acuerdos sobre aspectos y desafíos clave son profundas y están atrincheradas. China, con 59 puntos, estaría en el rango de los países no polarizados (todos los que tienen menos de 80 puntos), mientras Estados Unidos sería el tercer país más polarizado a nivel internacional, con 133 puntos, sólo superado por Colombia (136) y Argentina (164) (Edelman Institute, 2023: 57). Respecto a la confianza en el gobierno y los políticos, China se sitúa en ambos casos en la primera posición a nivel internacional: la confianza en el gobierno alcanza el 89% frente al 42% de Estados Unidos (Edelman Institute, 2023: 43) y la confianza en que los políticos trabajen por los intereses generales es del 76% frente al 29% en Estados Unidos (Open Society Foundations, 2023: 31).

Desde Beijing se afirma que “China no ha duplicado los modelos de democracia, sino que ha creado el suyo propio”, de la misma manera que el resto de las instituciones, a partir del proceso de reforma y apertura, a través de “un dificultoso proceso de selección, experimentación, práctica y desarrollo” basado en las “condiciones nacionales” del país (SCIO, 2021b: 46)³⁸. El desarrollo de la democracia está conectado al proceso de ampliación

de la gente, y si es propicia para el desarrollo económico son criterios importantes para juzgar una democracia efectiva” (He, 2022).

³⁸ Este gradualismo institucional queda patente en la afirmación de que “China ha hecho esfuerzos activos y prudentes para promover la democracia. Para evitar errores fatales, nunca busca objetivos poco realistas o se extiende demasiado en busca del éxito rápido. En cambio, se centra en identificar y resolver todos y cada uno de los problemas, y sigue adelante con la democracia paso a paso para hacer que el sistema sea más maduro y esté bien definido” (SCIO, 2021b: 47-48).

de derechos, que empieza por “permitir que el pueblo se convierta en dueño del país” y continúa con “disfrutar del derecho a presentarse a las elecciones, el derecho a votar y el derecho a una amplia participación... el derecho a expresar sus expectativas y el derecho a que esas expectativas se cumplan” (SCIO, 2021b: 46-47), sin olvidar que en China “1,000 millones de personas navegan por internet, acceden a noticias, se comunican con otras personas y expresan sus puntos de vista” (SCIO, 2021b: 43). Y, por último, se considera que el proceso de ampliación de derechos debe permitir al pueblo “el derecho a contribuir al desarrollo nacional y el derecho a compartir los frutos del desarrollo” (SCIO, 2021b: 47).

China, que asegura no querer exportar su modelo de democracia socialista³⁹, propone, en cambio, democratizar las relaciones internacionales (políticas y económicas), que sería la segunda dimensión de la forma en que se manifiesta la democracia (SCIO, 2021b; Chang y Li, 2022). La democratización de las relaciones internacionales –enraizada en el movimiento socialista internacional y los movimientos de liberación nacional que convergieron en la Declaración y Programa del Nuevo Orden Económico Internacional (Chang y Li, 2022)– implica el respeto de la soberanía nacional y la no interferencia en los asuntos internos de acuerdo con los Cinco Principios de la Coexistencia Pacífica (el espíritu de Bandung). La continua injerencia de Estados Unidos en otros países con el pretexto de defender la democracia⁴⁰ o el orden internacional basado en reglas hegemónicas⁴¹ resultan inaceptables. China, en suma, busca establecer un nuevo orden mundial basado en reglas justas y equitativas para todos los países, con independencia de que sean “grandes o pequeños, fuertes o débiles, ricos o pobres”, de modo que las normas internacionales sean establecidas “por todos los países”, los asuntos globales estén gobernados “por todas las partes” y los frutos del desarrollo sean “compartidos por todos” (SCIO, 2021b: 49-50; ver también Chang y Li, 2022). Esto es lo que significa el lema de “la comunidad

³⁹ “China nunca busca exportar el modelo chino de democracia... Apoya firmemente la elección independiente de cada país de su propio camino hacia la democracia, y se opone a cualquier interferencia en los asuntos internos de otros con el pretexto de ‘traer la democracia’” (SCIO, 2021b: 48).

⁴⁰ “La dignidad de un país debe ser respetada, y su soberanía, seguridad e intereses de desarrollo son inviolables. Juzgar a otros países por el criterio particular, u obligarlos a duplicar el propio sistema político o modelo democrático a través de revoluciones de los colores o la amenaza de la fuerza son antidemocráticos en sí mismos” (SCIO, 2021b: 48).

⁴¹ “El mundo actual está lejos de ser justo y equitativo, igualitario y democrático. Un pequeño número de países ignoran el derecho internacional, se burlan de la justicia internacional, desdeñan la opinión pública internacional, infringen flagrantemente la soberanía de otros países e interfieren en los asuntos internos de otros. Con frecuencia abusan y dictan a los países más pequeños y débiles, convirtiendo la ‘aldea global’ en una jungla primitiva donde los fuertes se aprovechan de los débiles... 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” (SCIO, 2021b: 49; ver también Chang y Li, 2022).

global de futuro compartido”, que cuenta ya con su propio *white paper*. El documento recoge cuatro menciones a la dimensión internacional de la democracia, y, respecto de la democracia, expresa lo siguiente:

No existe un modelo único de democracia que sea universalmente aplicable, y mucho menos superior. La democracia no es la *Coca-Cola*, con el mismo sabor en todo el mundo que el jara-be que se produce en un solo país. La democracia no es un adorno, sino una solución a proble-mas reales. Los intentos de monopolizar la “patente” de la democracia, definir arbitrariamente los “estándares” de la democracia y fabricar una falsa narrativa de “democracia versus autori-tarismo” para provocar la confrontación entre sistemas políticos e ideologías son prácticas de falsa democracia. Promover los valores comunes de la humanidad no consiste en canonizar los valores de un país en particular, sino en buscar un terreno común preservando las diferen-cias, la armonía sin uniformidad y respetando plenamente la diversidad de civilizaciones y el derecho de todos los países a elegir independientemente sus sistemas sociales y caminos de desarrollo (SCIO, 2023b: 21).

Ahora bien, el hecho de que China renuncie a exportar su modelo de democracia, en razón de que “no hay un solo camino a la democracia” y que las diversas “formas de democracia” deben estar adaptadas a las “condiciones nacionales” (SCIO, 2021b: 47, 50; ver también Shang, 2020; Li, 2022; Yin, 2022; He, 2022), no significa que renuncie a promover esta visión pluralista de la democracia entre el resto de sus socios del mundo en desarrollo. A ello responde el Foro de Beijing sobre Derechos Humanos, del cual se han celebrado hasta el momento diez ediciones (2008-2015 anuales, 2018 y 2022)⁴². A esta iniciativa se unió, en 2017, el Foro Sur-Sur de Derechos Humanos, que ha celebrado tres ediciones (2017, 2019 y 2021). Y en junio de 2023, con motivo del 30 aniversario de la Declaración de Viena y el Programa de Acción sobre la Gobernanza Global de los Derechos Humanos, se desarrolló en Beijing el Foro sobre Gobernanza Global de los Derechos Humanos⁴³.

En estos eventos, China busca proyectar su concepción de la democracia y los dere-chos humanos y, a la vez, tener una participación más activa en la gobernanza y avance de los derechos humanos mediante procesos de diálogo y cooperación con países socios e instituciones multilaterales, desde la Unión Africana y la Liga Árabe a Naciones Unidas (Chen y Tsu, 2021). El acervo de pensamiento sobre el que se soporta este nuevo acti-vismo de China está preparado por la academia (con la China Society for Human Rights Studies como actor principal) y se socializa en las discusiones y declaraciones finales de los foros y otros seminarios de acompañamiento (Shang, 2020; Li, 2022; Wang, 2022;

⁴² <http://en.humanrights.cn/html/special/20180228/>.

⁴³ <http://en.humanrights.cn/html/Features/25/>.

Mao y Mao, 2023). A partir de la teoría marxista de la democracia y los derechos humanos⁴⁴, la visión que se busca trasladar es la integración de los derechos humanos en la democracia (He, 2022; Zhu, 2022). En este punto, el derecho a la subsistencia y el derecho al desarrollo se consideran como derechos prioritarios o básicos⁴⁵, mientras el derecho a la felicidad es el derecho principal (Zhishang, 2015; Chen y Hsu, 2021; Meng, 2022; He, 2022; CFHRD, 2022).

En suma, China no acepta las acusaciones occidentales que califican su sistema de autocrático y reivindica la legitimidad de la democracia socialista y su modelo de *whole-process people's democracy*. Como señala, el principal teórico de la democracia y los derechos humanos de China, Zhipen He, director del Centro de Derechos Humanos de la Jilin University, los académicos y políticos occidentales, por desconocimiento, temor, falta de confianza en su propio sistema democrático o imperialismo epistemológico:

No creen que se pueda establecer una democracia con derechos humanos profundamente integrados en un país con un partido comunista como partido gobernante; no creen que en un país que toma el camino socialista, la democracia pueda promover el progreso de los derechos humanos y convertirse en la esencia de la gobernanza; no creen que en un país que toma el comunismo como su ideal, la gobernanza democrática pueda combinarse orgánicamente con la felicidad del pueblo y la prosperidad del país. En algunas obras de los occidentales, China es un país dictatorial y de partido único... Pero ésta es una descripción muy ridícula para describir a la China de hoy, al gobierno de China y al pueblo chino porque no es un hecho... Dar al pueblo la oportunidad de expresar sus opiniones, participar en la toma de decisiones políticas y supervisar las acciones del gobierno y los partidos políticos es el acuerdo principal de la sociedad contemporánea y es la base del progreso económico y social, sano, estable y continuo de China. Sin esos procedimientos básicos de toma de decisiones y canales para el intercambio de opiniones, el desarrollo de China no sería posible (He, 2022).

⁴⁴ Esta teoría enfatiza el carácter procesual y sujeto a las condiciones del contexto del avance de la democracia y los derechos humanos, cuyo fin último es la liberación de los seres humanos (Gu, 2108; Xian, 2018; He, 2018; Yin, 2022) o la vida feliz, en la reinterpretación de la teoría por Xi Jinping con motivo del 70 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Meng, 2022; He, 2022).

⁴⁵ En la fraseología de la Declaración del Primer Foro de Cooperación Sur-Sur sobre Derechos Humanos se especifica que “los países en desarrollo deberían poner atención especial en la salvaguardia del derecho de las personas a la subsistencia y el derecho al desarrollo, en especial, para lograr un nivel de vida decente, una alimentación, vestido y agua corriente potable adecuados, el derecho a la vivienda, el derecho a la seguridad, el trabajo y la educación, y el derecho a la salud y la seguridad social”. Ver el texto en http://p.china.org.cn/2017-12/10/content_50095729.htm. Sobre el derecho al desarrollo ver el *white paper* correspondiente (SCIO, 2016) y la actualización del “enfoque de derechos humanos basado en el desarrollo” de la China Foundation for Human Rights Development (2022: 3). En las últimas elaboraciones se habla ya del “bienestar” o “la vida feliz” como “el mayor de los derechos humanos” (Mao y Mao, 2023; Zhang, 2023).

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

La crisis de la democracia, “que es parte esencial de la crisis de Occidente” (Youngs, 2023: 38), se debe a razones fundamentalmente internas. El hecho de que las tendencias políticas nacionales e internacionales se solapen no significa que haya que buscar el declive de la democracia en los depredadores autoritarios externos. Por tal motivo, el declive de la democracia no se resolverá utilizando un concepto de democracia minimalista de Estados Unidos para confrontar el modelo de democracia socialista de China, ya que la “contestación normativa”, especialmente las definiciones de democracia y de derechos humanos, están a la orden del día (Barbé, 2023: 27) y lo van a seguir estando cada vez más. Autores como Bell (2015: 9) proponen una síntesis de lo mejor de los sistemas: la democracia electoral pluripartidista occidental con la “democracia meritocrática” de China, lo que se resumiría en “democracia por abajo, experimentación en el medio y meritocracia por arriba”.

Pero la escalada de la Nueva Guerra Fría de Washington contra Beijing no es el mejor clima para estas innovaciones; por el contrario, sólo servirá para profundizar la crisis de la democracia por la instrumentalización del concepto de democracia (cada vez más minimalista y alejada de la democracia social en Occidente, cada vez más iliberal en China), en la competencia geopolítica entre ambas potencias, que comparten, sin embargo, dos puntos ciegos: tanto Washington como Beijing siguen sin firmar el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y consideran legal el uso de la pena capital en sus respectivos sistemas judiciales.

En esta guerra ideológica, los países de la Unión Europea y de América Latina deberían situarse en posiciones de no alineamiento activo (Fortin, Heine y Omimani, 2023). En el caso europeo, deberían dejar atrás las políticas neoliberales responsables de haber erosionado la confianza en la democracia (Streeck, 2020) y que debilitan la capacidad de la Unión Europea para desarrollar la tan proclamada como nulumamente practicada “autonomía estratégica abierta” (STOA Workshop, 2023; Streeck, 2024).

En el caso latinoamericano, los gobiernos progresistas deberían experimentar con democracias más participativas, incluyentes y garantistas de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales que las del modelo de democracia procedimental y minimalista en crisis de los países occidentales, de modo que se pueda cumplir el lema de la Agenda 2030 de no dejar a nadie atrás. Pero, para ello habría que Estados desarrollistas emprendedores y ambientales de nueva generación (Kastelli, Mamica y Lee, 2023) en un entorno de integración regional que practique la equidistancia diplomática entre Washington y Beijing, partiendo lógicamente del reconocimiento de la situación de disparidad entre ambos polos por razones históricas, geográficas, políticas y culturales (Domínguez, 2021; Tokatlian, 2023). Sólo si se diversifican las relaciones diplomáticas, económicas y

de cooperación a fin de ganar así mayor espacio de políticas (la vieja agenda de la autonomía latinoamericana) se podrá aspirar al desarrollo como transformación estructural (Stallings, 2023; Fortin, Heine y Omimani, 2023), sin el cual las democracias de la región seguirán siendo de baja intensidad (Forero, 2003).

En este contexto, dos son las recomendaciones que se derivan del análisis precedente para los gobiernos progresistas que buscan profundizar la democracia enfrentando la oposición frontal de gran parte de las élites, sin perder de vista las reticencias de Estados Unidos, que se volverán más duras a partir de 2025 tras la victoria de Trump. La primera es la necesidad de mirar con mayor espíritu crítico el sistema político de Estados Unidos en cuanto a las garantías democráticas de los derechos civiles y políticos y dejar de creer de modo dogmático en teorías neo-institucionales, que resultan insostenibles empíricamente, pero que tanto éxito tuvieron en el pasado con su recomendación-trampa de importar las instituciones fabricadas en Washington para lograr el desarrollo (Acemoglu y Robinson, 2012). La segunda recomendación es abrirse al concepto de democracia social que, con diversos arreglos institucionales –del Estado benefactor en Estados Unidos y el Estado del bienestar en Europa de la época del liberalismo arraigado (Ruggie, 1982; Palley, 2020), a la democracia socialista en China– resulta la mejor garantía del derecho al desarrollo, sin el cual la democracia sustantiva, la democracia social, no tiene futuro.

REFERENCIAS

- Acemoglu, Daron y Robinson, James A. (2012). *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Bilbao: Deusto.
- Amnesty International (2023). *International Report 2022/23. The State of the World's Human Rights*. London: Amnesty International.
- Bachelet, Michelle (agosto 2022). Crisis y fragilidad de la democracia en el mundo, <https://www.ohchr.org/es/statements-and-speeches/2022/08/crisis-and-fragility-democracy-world>.
- Baran, Paul A. y Sweezy, Paul M. (1966). *Monopoly Capital. An Essay on the American Economic and Social Order*. New York: Monthly Review Press.
- Barbé, Esther (2023). Orden en discusión y normas en discusión. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 134: 21-36.
- Bell, Daniel (2015). *The China Model. Political Meritocracy and the Limits of Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Boer, Ronald (2023). China's Whole Process People's Democracy. En Ronald Boer, *Socialism in Power* (pp. 165-190). Singapore: Springer.
- Bouchard, Joseph (abril 2021). Former Brazilian President Named as Head of China-Based New Development Bank. *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2023/04/former-brazilian-president-named-as-head-of-china-based-new-development-bank/>.
- Brenan Center for Justice (mayo 2024). Criminal Disenfranchisement Laws Across the United States, <https://www.brennancenter.org/our-work/research-reports/can-people-convicted-felony-vote-felony-voting-laws-state>.
- Bureau of Democracy, Human Rights and Labor (2023). Declaration of the Summit of Democracy, <https://www.state.gov/declaration-of-the-summit-for-democracy-2023/>.
- Buchanan, James (1982). Democracia limitada o ilimitada. *Estudios públicos*, 6: 37-51.
- Caldwell, Bruce y Montes, Leónidas (2015). Friedrich Hayek and his visits to Chile. *Review of Austrian Economics*, 28(3): 261-309.
- 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.
- China Foundation for Human Rights Development [CFHRD], (diciembre 2022). *For a Live of Contentment. The Rationale for China's Human Rights to Development*. China Foundation for Human Rights Development & New China Research Xinhua News Agency.
- Chang, Jian y Li, Tingting (2022). On the Process and Rights in the Whole-process People's Democracy. *Journal of the Human Rights*, 21(1), http://en.humanrights.cn/html/2022/MAGAZINES_0924/18952.html.

- Chen, Titus C. y Hsu, Chiahao (2021). China's human rights foreign policy in the Xi Jinping era: Normative revisionism shrouded in discursive moderation. *British Journal of Politics and International Relations*, 23(2): 228-247.
- Cheng, Tongshun (mayo 2023). Whole-Process People's Democracy Is the Defining Feature of Socialist Democracy. *Qiushi*, http://en.qstheory.cn/2023-05/05/c_883085.htm.
- Crozier, Michel, Huntington, Samuel P. y Watanuki, Joji (1975). *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press.
- Daniels, Gilda, King-Meadows, Tyson y Henderson, Loren (noviembre 2019). *We Vote, We Count: The Need for Congressional Action to Secure the Right to Vote for All Citizens*. The Racial Equity Anchors Collaborative.
- de Benoist, Alain (2011). The Current Crisis of Democracy. *Telos. Critical Theory of the Contemporary*, 156: 7-23.
- 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.
- Desilver, Drew (marzo 2023). Turnout in 2022 House midterms declined from 2018 high, final official returns show, <https://www.pewresearch.org/short-reads/2023/03/10/turnout-in-2022-house-midterms-declined-from-2018-high-final-official-returns-show/>.
- Desmonts, William (julio 2023). Europe facing three threats to its future, <https://www.socialeurope.eu/europe-facing-three-threats-to-its-future>.
- Domínguez, Rafael (2020). Crisis orgánica, dependencia y neofascismo periférico en América Latina. Ensayo de presentación e interpretación. *Bajo el Volcán*, 2(3): 9-75.
- ____ (2021). Geopolítica y geoeconomía de la cooperación entre China y América Latina y el Caribe. En Daniel Benzi et al. (eds.), *Geopolítica y geoeconomía de la cooperación entre China y América Latina y el Caribe* (pp. 287-342). Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y Editorial Universidad de Cantabria.
- Dufva, Mikko y Rekola, Sanna (enero 2023). *Megatrends 2023. Understanding an era of surprises*. Helsinki: SITRA Studies.
- Edelman Institute (2023). *2023 Edelman Trust Barometer. Global Report*. Edelman.
- European Commission (julio 2023). *European Foresight Report 2023. Sustainability and people's wellbeing at the heart of Europe's Open Strategic Autonomy*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Farrant, Andrew y Tarko, Vlad (2019). James M. Buchanan's 1981 visit to Chile: Knightian democrat or defender of the "Devil's fix"? *Review of Austrian Economics*, 32(1): 1-20.
- Forero, Olga (2003). Democracias de baja intensidad. *Revista Opera*, 3(3): 19-39.
- Formisano, Ronald P. (2015). *Plutocracy in America. How Increasing Inequality Destroys the Middle Class and Exploits the Poor*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Forti, Steven (2024). ¿La extrema derecha otra vez “de moda”? Metapolítica, redes internacionales y anclajes históricos. *Nueva Sociedad*, 310: 66-78.
- Fortin, Carlos, Heine, Jorge y Omimani, Carlos (2023). Conclusions. Implications of an Active Non-Alignment (ANA). En Carlos Fortin, Jorge Heine y Carlos Ominami (eds.), *Latin American Foreign Policies in the New World Order* (pp. 263-274). London: Athem Press.
- 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/>.
- Freedom House (2023). *Freedom in the World 2023. Marking 50 Years in the Struggle for Democracy*. Washington: Freedom House.
- Friedman, Milton y Friedman, Rose (1980). *Free to Choose. A Personal Statement*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- ____ (2002). *Capitalism and Freedom. 40th Anniversary Edition with a New Preface by the Author*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Galbraith, John K. (2008). *The Predator State*. New York: Simon & Schuster.
- Gilens, Martin (2012). *Affluence and Influence Economic Inequality and Political Power in America*. Princeton: Princeton University Press.
- Gilman, Hollie R. y Rahman, K. Sabeel (diciembre 2019). *Rebuilding Democratic Infrastructure. An Analytical Framework*. New América y Demos.
- Golden, Sean (marzo 2021). China’s “enlightened authoritarianism” as an alternative to liberal democracy. *CIDOB Opinion*, 168.
- Goldgeier, James y Jentleson, Bruce M. (diciembre 2021). A Democracy Summit Is Not What the Doctor Ordered. America, Heal Thyself. *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2020-12-14/democracy-summit-not-what-doctor-ordered>.
- ____ (mayo 2022). Biden’s Democracy Summit Was Never a Good Idea. But Here’s How to Make It Work. *Politico*, <https://www.politico.com/news/magazine/2021/12/05/bidens-democracy-summit-never-good-idea-523718>.
- Gu, Chunde (2018). The Gist of the Marxist View on Human Rights. *Journal of the Human Rights*, 17(3), http://en.humanrights.cn/html/2018/MAGAZINES_1203/12360.html.
- Gutmann, Amy (2007). Democracy. En Robert E. Goodin, Philipp Pettit y Thomas Pogge (eds.), *A Companion to Contemporary Political Philosophy, 2nd Edition* (vol II, pp. 521-531). Oxford: Blackwell.
- Habermas, Jürgen (2013). ¿Democracia o capitalismo? *Nueva Sociedad*, 246: 32-46.
- ____ (2022). Foreword. En Emilie Prattico (ed.), *Habermas and the crisis of democracy. Interviews with Leading Thinkers* (pp. xiii-xix). London and New York: Routledge.
- Harris, Jerry y Davidson, Carl (2013). Globalization and the Crisis of Democracy. *Perspectives on Global Development and Technology*, 12(1/2): 181-193.

- Hacker, Jacob S. y Pierson, Paul (2020). *Let Them Eat Tweets. How the Right Rules in an Age of Extreme Inequality*. London: W.W. Norton.
- Hayek, Friedrich A. (1960). *The Constitution of Liberty*. Chicago: University of Chicago Press.
- He, Zhipeng (2022). On China's Democracy: An Institutional Exploration of the Integration of Human Rights into Democracy. *Journal of the Human Rights*, 21(1), http://en.humanrights.cn/html/2022/MAGAZINES_0921/18920.html.
- Hickel, Jason (2016). Neoliberalism and the end of democracy. En Simon Springer, Kean Birch y Julie MacLeavy (eds.), *The Handbook of Neoliberalism* (pp. 142-152). New York and London: Routledge.
- Human Rights Watch (2023). *World Report 2023. Events of 2022*. New York: Human Rights Watch.
- Iber, Patrik (2024). El trumpismo como amenaza a la democracia. *Nueva Sociedad*, 310: 54-65.
- Insuasty, Alfonso (octubre 2023). Progresismos, derechas y luchas populares en nuestra América. Entrevista con el economista marxista Claudio Katz, <https://www.lahaine.org/mundo.php/progresismos-derechas-y-luchas-populares>.
- Internacional Progresista (mayor 2023). *Guerra jurídica vs. Democracia. Informe de la Internacional Progresista & Common Frontiers*, https://commonfrontiers.ca/wp-content/uploads/2023/05/Lawfare_Against_Democracy_FINAL_ES.pdf.
- International IDEA (2022). *The Global State of Democracy 2022. Forging Social Contracts in a Time of Discontent*. Stockholm: International Institute fo Democracy and Electoral Assitance.
- Jain, Ash et al (2021). *From the G7 to a D-10: Strengthening Democratic Cooperation for Today's Challenges*. Washington: Atlantic Council.
- Jain, Ash y Kroenig, Matthew (2019). *Present at the Re-Creation: A Global Strategy for Revitalizing, Adapting, and Defending a Rules-Based International System*. Washington: Atlantic Council.
- Jain, Ash, Kroenig, Matthew y Parello-Plesner, Jonas (2021). *An Alliance of Democracies: From Concept to Reality in an Era of Strategic Competition*. Washington: Atlantic Council & The Alliance of Democracies Foundation.
- Jiang, Jianguo (2023). Jointly Promoting Human Rights Development and Firmly Rejecting Hegemonic Acts - Commemorating the 30th Anniversary of the Vienna Declaration and Programme of Action. *Journal of the Human Rights*, 22(4), <https://en.humanrights.cn/2023/12/28/befc4b56436648b3b19b8b628add5bd.html>.
- Kastelli, Ioanna, Mamica, Lukasz y Lee, Keun (2023). New perspectives and issues in industrial policy for sustainable development: from developmental and entrepreneurial to environmental state. *Review of Evolutionary Political Economy*, 4(1): 1-25.

- Kenworthy, Lane (2022). Economic Inequality and Plutocracy. *Contemporary Sociology*, 51(1): 6-15.
- Kiersey, Nicholas (2016). Neoliberalism and the biopolitical imagination. En Simon Springer, Kean Birch y Julie MacLeavy (eds.), *The Handbook of Neoliberalism* (pp. 164-174). New York and London: Routledge.
- Komlos, John (2019). *Reaganomics*: una línea divisoria. *Tiempo & Economía*, 6(1): 47-76.
- Krishna, Sankaran (2011). A Bipartisan Plutocracy. *Economic and Political Weekly*, 46(10): 26-30.
- Kroening, Matthew y Cimmino, Jeffrey (2021). *Global Strategy 2021: An Allied Strategy for China*. Washington: Atlantic Council.
- Krugman, Paul (noviembre 2011). Oligarchy, American Style. *New York Times*, <https://www.nytimes.com/2011/11/04/opinion/oligarchy-american-style.html>.
- Kuhner, Timothy K. (2019). The Third Coming of American Plutocracy: What Campaign Finance Reformers Are Up Against. En Eugene D. Mazo y Timothy K. Kuhner (eds.), *Democracy by the People. Reforming Campaigning Finance in America* (pp. 19-57). Cambridge: Cambridge University Press.
- Lawrence, Susan V. (2024). China Primer: China's Political System. *Congressional Research Service. In Focus*, 12505.
- Lee, Michael (2019). Populism or Embedded Plutocracy? The Emerging World Order. *Survival*, 61(2): 53-82.
- Li, Wenjun (2022). Putting People First and Global Human Rights Governance. A Summary of Academic Viewpoints of "2021 South-South Human Rights Forum". *Journal of the Human Rights*, 21(1), http://en.humanrights.cn/html/2022/MAGAZINES_0915/18875.html.
- Lichterman, Paul (2014). Plutocracy in America. *Contemporary Sociology*, 43(3): 323-327.
- Linbin, Wang (marzo 2023). Honduras' China Switch and the Aftershocks. *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2023/03/honduras-china-switch-and-the-aftershocks/>.
- López, Ociel A. (2023). The Latin American Left Regroups on New Political Terrain. *NACLA Report on the Americas*, 55(1): 32-38.
- Mahbubani, Kishore (2022). Democracy or Plutocracy? America's Existential Question. En K. Mahbubani, *The Asian 21st Century* (pp. 23-34). Singapore: Springer.
- Mao, Junxiang y Mao, Chengyi (2023). The Core of the Chinese Democracy Is to Respect and Protect Human Rights - A Summary of the Academic Seminar on Chinese Democracy and Human Rights Protection. *Journal of the Human Rights*, 22(3), <https://en.humanrights.cn/2023/10/28/12d45d8ea9ff11ee87f90c42a1073f92.html>.
- Mejía, Lina M. y Jaramillo, Mauricio (2023). *Lawfare*, judicialización de la política y corrupción transnacional. La nueva dinámica en la democratización incompleta de América Latina. En Ernesto Samper, Larissa Ramina y Carol Proner (coords.), *Guerras jurídicas contra la democracia. El lawfare en América Latina. Volumen I* (pp. 176-

- 225). Buenos Aires: Escuela de Estudios Latinoamericanos y Globales, ELAG / Instituto Joaquín Herrera Flores.
- Meng, Tao (2022). On the System Structure of Socialist Human Rights Theory with Chinese Characteristics. *Journal of the Human Rights*, 21(1), http://en.humanrights.cn/html/2022/MAGAZINES_0925/18953.html.
- MFA (febrero 2023a). Rising Economic Polarization in the United States: Truth and Facts, https://www.fmprc.gov.cn/eng/gjhdq_665435/3376_665447/3432_664920/3434_664924/202302/t20230224_11030978.html.
- _____ (marzo 2023b). The State of Democracy in the United States: 2022, https://www.fmprc.gov.cn/eng/gjhdq_665435/3376_665447/3432_664920/3434_664924/202303/t20230320_11044481.html.
- _____ (mayo 2023c). America's Coercive Diplomacy and its Harm, https://www.mfa.gov.cn/eng/wjbxw/202305/t20230518_11079589.html.
- _____ (marzo 2024b). "Freedom of Speech" in the United States: Truth and Facts, https://www.fmprc.gov.cn/eng/gjhdq_665435/3376_665447/3432_664920/3434_664924/202403/t20240314_11260689.html.
- _____ (abril 2024c). The Hypocrisy and Facts of the United States Foreign Aid, https://www.fmprc.gov.cn/eng/wjbxw/202404/t20240420_11285450.html.
- Milanovic, Branko (2016). *Inequality. A New Approach for the Age of Globalization*. Cambridge Mss: The Belknap Press of Harvard University Press.
- _____ (diciembre 2021). The Summit for Democracy-a wrong idea (for the world). *Social Europe*, <https://www.socialeurope.eu/the-summit-for-democracy-a-wrong-idea-for-the-world>.
- Miller, Eugene F. (2010). *Hayek's The Constitution of Liberty. An Account of Its Argument*. London: The Institute of Economic Affairs.
- More Perfect (noviembre 2022). *National Voter Research: Opinions on Democracy*, <https://static1.squarespace.com/static/627d43ea7d5e5f7166be23a3/t/63642069eefdf343a0f658e6/1667506622628/Democracy+Research+Summary.pdf>.
- O'Donnell, Guillermo A. (2007). The Perpetual Crisis of Democracy. *Journal of Democracy*, 18(1): 5-11.
- O'Neill, Phillip y Weller, Sallie (2016). Neoliberalism in question. En Simon Springer, Kean Birch y Julie MacLeavy (eds.), *The Handbook of Neoliberalism* (pp. 84-92). New York and London: Routledge.
- Öniş, Ziya (2017). The Age of Anxiety: The Crisis of Liberal Democracy in a Post-Hegemonic Global Order. *The International Spectator. Italian Journal of International Affairs*, 52(3): 18-35.
- Open Society Foundations (septiembre 2023). *Open Society Barometer. Can Democracy Deliver*. Open Society Foundations.

- Palley, Thomas (2020). Re-Theorizing the Welfare State and the Political Economy of Neoliberalism's Campaign Against It. *Journal of Economic Issues*, 54(3): 588-612.
- _____. (2023). La falsa promesa y el verdadero destino del neoliberalismo: la destrucción de la prosperidad compartida y la deriva hacia el protofascismo. *Revista d de Economia Crítica*, 35: 22-36.
- Pelling, Lisa (junio 2023). El mito de la meritocracia y el populismo de derecha. *Nueva Sociedad. Opinión*, <https://nuso.org/articulo/el-mito-de-la-meritocracia/>.
- Pew Research Center (diciembre 2021). Global Public Opinion in an Era of Democratic Anxiety, <https://www.pewresearch.org/global/2021/12/07/global-public-opinion-in-an-era-of-democratic-anxiety/>.
- _____. (septiembre 2023). Public Trust in Government: 1958-2023, <https://www.pewresearch.org/politics/2023/09/19/public-trust-in-government-1958-2023/>.
- Prattico, Emilie (2022). Introduction. En E. Prattico (ed.), *Habermas and the Crisis of Democracy. Interviews with Leading Thinkers* (pp. 1-25). London and New York: Routledge.
- Quiangba, Puncog (2019). China's Path to the Implementation of the Universal Declaration of Human Rights. *Journal of the Human Rights*, 18(1), http://en.humanrights.cn/html/2019/MAGAZINES_0712/13480.html.
- Reich, Robert (abril 2012). We Really Are Living in a Plutocracy. *Insider*, <https://www.businessinsider.com/the-fable-of-the-century-2012-4?op=1>.
- Riemen, Rob (diciembre 2020). Anxiety in the West. How to Restore the Ideal of Western Democracy? *CIDOB notes internacionales*, 242.
- Ruggie, James R. (1982). International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar. *International Organization*, 36(2): 379-415.
- Sandel, Michael J. (2020). *Tyranny of Merit: what's become of the common good?* New York: Farrar, Straus & Giroux.
- Schuster, Mario (agosto 2023a). La rebelión de "los pocos" contra "los muchos". Entrevista a Nadia Urbinati. *Nueva Sociedad*, <https://nuso.org/articulo/pocos-contra-muchos-urbinati-izquierda-populismo-derecha/>.
- _____. (septiembre 2023b). Entre la extrema derecha y el conservadurismo radicalizado. Entrevista a Natascha Strobl. *Nueva Sociedad*, <https://nuso.org/articulo/entrevista-natascha-strobl-conservadurismo-radicalizado-extrema-derecha/>.
- Schlozman, Kay L., Brady, Henry E. y Verba, Sidney (2018). *Unequal and Unrepresented Political Inequality and the People's Voice in the New Gilded Age*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- SCIO (diciembre 2016). *The Right to Development: China's Philosophy, Practice and Contribution*. Beijing: The State Council Information Office of the People's Republic of China.

- _____ (agosto 2021a). *Moderate Prosperity in All Respects: Another Milestone Achieved in China's Human Rights*. Beijing: The State Council Information Office of the People's Republic of China.
- _____ (diciembre 2021b). *China: Democracy That Works*. Beijing: The State Council Information Office of the People's Republic of China.
- _____ (marzo 2023a). *The Report on Human Rights Violations in the United States in 2022*. Beijing: The State Council Information Office of the People's Republic of China.
- _____ (septiembre 2023b). *A Global Community of Shared Future: China's Proposals and Actions*. Beijing: The State Council Information Office of the People's Republic of China.
- Seiko, Mimaki (enero 2022). Summit for Democracy Showed the Challenges to Democracy. *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2022/01/summit-for-democracy-showed-the-challenges-to-democracy/>.
- Shang, Haiming (2020). Diversity of Civilization and Development of the World Human Rights Cause. Summary of "2019 South-South Human Rights Forum". *Journal of Human Rights*, 19(1), http://en.humanrights.cn/html/2020/MAGAZINES_0701/15290.html.
- Shepherd, Robin (noviembre 2020). *China vs Democracy. The Greatest Game. A Handbook for Democracies*. Halifax International Security Forum.
- Son, Kyong-Min (2018). The Cold War Origins of the "Crisis of Democracy". *Democratic Theory*, 5(1): 39-61.
- Springer, Simon, Birch, Kean y MacLeavy, Julie (2016). An introduction to neoliberalism. En Simon Springer, Kean Birch y Julie MacLeavy (eds.), *The Handbook of Neoliberalism* (pp. 1-14). New York and London: Routledge.
- Stallings, Barbara (2023). China as a New Partner for Latin America: Toward a Diversification of International Relations. En Carlos Fortin, Jorge Heine y Carlos Ominami (eds.), *Latin American Foreign Policies in the New World Order* (pp. 49-60). London: Athem Press.
- State Department (2022). *China 2022 Human Rights Report*, <https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/china>.
- _____ (2023). *China 2023 Human Rights Report*, www.state.gov/reports/2023-country-reports-on-human-rights-practices/china.
- Stiglitz, Joseph (mayo 2011). Of the 1%, by the 1%, for the 1%. *Vanity fair*, <https://www.vanityfair.com/news/2011/05/top-one-percent-201105>.
- STOA Workshop (marzo 2023). The future of EU's Open Strategic Autonomy: Ensuring citizens' well-being. Participants' booklet. *European Parliamentary Research Service*, PE 737.146.
- Streeck, Wolfgang (2020). The International State System after Neoliberalism: Europe between National Democracy and Supranational Centralization. *Crisis & Critique*, 6(1): 215-234.

- _____. (2024). Los peligros de la lealtad inquebrantable a Estados Unidos, *El Salto*, 24 de febrero, <https://www.elsaltodiario.com/carta-desde-europa/alemania-peligros-lealtad-inquebrantable-estados-unidos>.
- Strobl, Natascha (2023). *La nueva derecha. Un análisis del conservadurismo radicalizado*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Subedi, Surya P. (2021). Declaration on the Right to Development. *United Nations Audio-visual Library of International Law*, <https://legal.un.org/avl/ha/drd/drd.html>.
- Tokatlian, Juan Gabriel (2023). The State of US-Latin American Relations: The Case for a Diplomacy of Equidistance. En C. Fortin, J. Heine y C. Ominami (eds.), *Latin American Foreign Policies in the New World Order* (pp. 33-48). London: Athem Press.
- Urbinati, Nadia (2016). Reflections on the Meaning of the “Crisis of Democracy”. *Democratic Theory*, 3(1): 6-31.
- _____. (2019). *Me The People: How Populism Transforms Democracy*. Cambridge Mss: Harvard University Press.
- V-Dem Institute (2023). *Democracy Report 2023: Defiance in the Face of Autocratization*. Department of Political Science University of Gothenburg.
- _____. (2024). *Democracy Report 2024: Democracy Winning and Losing at the Ballot*. Department of Political Science University of Gothenburg.
- Wang, Fuliang (2022). Working Together Towards Fairer, More Equitable, Reasonable, and Inclusive Global Human Rights Governance - Summary of Academic Views on the “2022 Beijing Forum on Human Rights”. *Journal of the Human Rights*, 21(5), http://en.humanrights.cn/html/2023/MAGAZINES_0304/19641.html.
- Weber, Michael A. (2024). Democracy and Human Rights in US: Foreign Policy: Tools and Considerations for Congress. *Congressional Research Service. Report R47890*.
- Williamson, Laura y Jayaram, Amshula K. (octubre 2020). *Universal Voter Registration. Eliminating One of the Biggest Barriers to Voting*. Demos, Inclusive Democracy Agenda.
- Williamson, Laura y Wright, Brenda (agosto 2020). *Right to Vote. The Case for Expanding the Right to Vote in the Constitution*. Demos, Inclusive Democracy Agenda.
- Wolf, Martin (enero 2023). In defence of democratic capitalism. *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/877d1a2d-67df-46a4-a3af-8e28198b944a>.
- Working Group of Universal Voting (julio 2020). *Lift Every Voice. The Urgency of Universal Civic Duty Voting. A Report from the Working Group of Universal Voting*. The Brookings Institution and The Ash Center for Democratic Governance and Innovation, Harvard Kennedy School.
- Wright, Brenda (2019). Voting Rights and Election Administration in America, <https://docs.house.gov/meetings/HA/HA08/20191017/110060/HHRG-116-HA08-Wstate-WrightB-20191017-U1.pdf>.
- Xi, Jinping (octubre 2022). 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 20th Congress of the Communist Party of China, https://brgg.fudan.edu.cn/en/articleinfo_972.html.
- Xian, Kailin (2018). In-depth Understanding of Classic Marxist Human Rights Theory. *Journal of the Human Rights*, 17(3), http://en.humanrights.cn/html/2018/MAGAZINES_1203/12359.html.
- Yin, Kuijie (2022). On the Human Rights Implications of the Whole-process People's Democracy. *Journal of the Human Rights*, 21(1), http://en.humanrights.cn/html/2022/MAGAZINES_0922/18933.html.
- Youngs, Richard (2023). Democracia, orden internacional y guerra en Ucrania. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 134: 37-50.
- Zeeshan, Mohamed (diciembre 2021). Biden's Exclusive Democracy Disappoints. *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2021/12/bidens-exclusive-democracy-summit-disappoints/>.
- Zhang, Han (2023). People's Well-rounded Development: The Value Orientation of Common Prosperity in the New Era. *Journal of the Human Rights*, 22(3), <https://en.humanrights.cn/2023/11/08/12d4747da9ff11ee87f90c42a1073f92.html>.
- Zhishang, Chen (2015). Rethinking on China's human right ideology. *International Critical Thought*, 1(4): 408-415.
- Zhu, Liyu (2022). An Analysis of the Reflection of the Whole-process People's Democracy in the Legislation of China. *Journal of the Human Rights*, 21(1), http://en.humanrights.cn/html/2022/MAGAZINES_0918/18885.html.

LA NUEVA GOBERNANZA DE LA MIGRACIÓN: UN ANÁLISIS DEL PAPEL DE LA COOPERACIÓN GUBERNAMENTAL Y NO GUBERNAMENTAL EN LA REDEFINICIÓN DE LAS RELACIONES CAPITALISTAS RACIALES

*Alessandra Corrado*¹

*Camilla Macciani*²

INTRODUCCIÓN

Este capítulo pretende contribuir al debate sobre la gobernanza de las migraciones y el nuevo papel que la cooperación está llamada a desempeñar dentro del declive de la división del trabajo a escala mundial en el marco de la competencia estratégica contemporánea.

A principios del siglo XXI, la migración se ha convertido en una cuestión política mundial: se asume que la migración es funcional al crecimiento económico mundial y objeto de la gobernanza mundial, como parte de la definición de un nuevo orden capitalista. De manera sintética esta visión del nexo migración-desarrollo es resumida en tres R: Reclutamiento, Remesa, Retorno. Basándose en las recomendaciones de instituciones internacionales (como la Organización Internacional para las Migraciones y el Banco Mundial), el modelo a promover es la migración circular, que puede servir para evitar cargar a los países de inmigración con los costes de reproducción de esta mano de obra en tiempos de crisis y para contrarrestar la fuga de cerebros o favorecer la captación de cerebros. El retorno de los emigrantes a sus países de origen se persigue a partir de políticas y acuerdos interestatales, donde pueden canalizar sus remesas y ser contratados a través de programas que respondan a las necesidades de sectores específicos (como la agricultura).

La aprobación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible de Naciones Unidas, presentada como un “programa de acción para el planeta, las personas y la prosperidad”, se pone en continuidad con esta perspectiva. De hecho, en la Agenda 2030 la mi-

¹ Profesora asociada de Sociología del Medio Ambiente y del Territorio en el Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Calabria, Italia. E-mail: alessandra.corrado@unical.it

² Doctoranda en Política, Cultura y Desarrollo en el Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Calabria y becaria de investigación en el Departamento de Letras, Filosofía y Comunicación de la Universidad de Bérnago, Italia. E-mail: c.macciani@gmail.com

gración –que tiene relevancia no sólo por los países de procedencia de migrantes, sino también por aquellos de tránsito y de destino– es interpretada como fundamental para el “crecimiento inclusivo y el desarrollo sustentable”. Así que la migración se convierte en una cuestión transversal para todos los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS): el tema de la migración está relacionado a la lucha en contra del trabajo forzado, al tráfico de ser humanos y la explotación laboral; finalmente, se indica también a la necesidad de promover la comprensión intercultural, la tolerancia, el respeto recíproco, juntos con una ética de ciudadanía global y de responsabilidad compartida, y de promocionar una gobernanza de la migración, osea “hacer que la migración y la movilidad de las personas sean más disciplinadas, seguras, regulares y responsables, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”; por eso, también se subraya la necesidad de producción de datos sobre las migraciones (Corrado 2021).

A pesar de la retórica positiva, cada vez es más evidente que la relación entre cooperación y migración se inscribe en la construcción de regímenes migratorios dentro de la dinámica de redefinición de las relaciones capitalistas sobre una base racial, y posiblemente cada vez más en el marco de la competencia estratégica contemporánea.

Los críticos ya han señalado cómo el modelo de control migratorio construido dentro del nexo migración-desarrollo responde a una dinámica de desarrollo desigual entre Norte y Sur globales o más bien entre centros y periferias (Delgado Wise, Veltmeyer 2016).

Durante la primera década de 2000, a nivel de la posición de la Unión Europea que evidentemente también se vio afectada por el enfoque global de la migración, el debate sobre las políticas de migración y cooperación pasa de una lógica de reducción de la presión migratoria (más desarrollo para menos migración) a una lógica de maximización del impacto positivo de la migración, tanto en los países de origen como en los de destino (mejor migración para un mayor desarrollo). Con el agravamiento de la crisis económica, la llamada “crisis de los refugiados” y los cambios de los equilibrios geopolíticos, se está pasando a una lógica de maximización del control para contrarrestar la inmigración irregular a cambio de acuerdos comerciales y inversiones (extractivas para el crecimiento verde) en el marco de estrategias de *friendshoring*:³ se trata de priorizar la relación con agentes que se encuentran en territorios aliados o amigos (“con valores y principios compartidos”) y que ofrecen una mayor estabilidad a largo plazo en la vinculación de las cadenas de suministro, para ampliar el acceso al mercado y reducir los riesgos económicos (más control por más competencia global).

³ El término aparece descrito por primera vez en el informe sobre la resiliencia de las cadenas de suministro publicado por la Casa Blanca en junio de 2021, “Building resilient supply chains, revitalizing american manufacturing, and fostering broad-based growth”. Más tarde, lo popularizó la secretaria del Tesoro estadounidense, Janet Yellen, en un discurso en abril de 2022, y se ha extendido rápidamente, siendo incluso uno de los términos que más caló en el Foro Económico Mundial celebrado en enero de este año en Davos.

Aquí queremos centrarnos en el papel que tiene la cooperación, tanto en contextos de salida como de llegada, en relación con el control de las migraciones y la definición de procesos de explotación y racialización del trabajo a escala global. La perspectiva de la colonialidad es útil para centrarse en elementos relacionados con la nueva composición de la mano de obra y las luchas de clases dentro del sistema capitalista global.

Al introducir el concepto de colonialidad del poder, Quijano propuso superar la perspectiva del Estado-nación y comprender la división internacional del trabajo derivada del proceso de colonización/descolonización y modernización dentro de las relaciones del sistema de la economía mundial (Quijano 2000; Quijano/Wallerstein 1992). La colonialidad “incluye la expansión transhistórica de la dominación colonial y la perpetuación de sus efectos en la época contemporánea”; se centra en el “papel histórico y renovado de la racialización en la construcción de las clases trabajadoras en una economía globalizada y en la justificación de sus condiciones de trabajo”, para permitirnos hablar de una colonialidad global (Grosfoguel 2002). Quijano emplea el concepto de “heterogeneidad estructural” para describir la construcción de una jerarquía racial/étnica global simultáneamente en el tiempo y en el espacio, con el fin de organizar una división internacional del trabajo basada en relaciones globales centro-periferia.

Los regímenes de movilidad funcionan como vectores de colonialidad: la organización y explotación del trabajo dentro de los procesos productivos continúan a través de jerarquías racializadas de clase y género, en las que la raza, la etnia y la condición de inmigrante son exacerbadas y movilizadas por mecanismos político-institucionales o y socioeconómicos.

Este capítulo enfoca sobre el papel de organizaciones no gubernamentales italianas y europeas en los países de origen, así como de la Organización Internacional para las Migraciones, en el marco de la política de lucha contra la inmigración irregular, a través de proyectos de cooperación para sensibilizar sobre las alternativas a la migración irregular a Europa y de asistencia humanitaria a los migrantes que regresan “voluntariamente” de los países de tránsito y destino, y de gestión de la migración regular. Se quiere poner de relieve cómo estas organizaciones actúan de manera cada vez más dependiente de las instituciones europeas desde un punto de vista económico y político. En consonancia con la política migratoria europea, estas organizaciones contribuyen a reproducir la narrativa dominante según la cual la “migración irregular”, las muertes en los países de tránsito y en el Mediterráneo, así como el precio desproporcionado de los viajes, la marginación y la explotación laboral de los migrantes en Europa y en Italia son el resultado de elecciones individuales y colectivas y no de las políticas de control de fronteras y de ilegalización. ONG, cooperativas sociales y sindicatos actúan adoptando enfoques paternalistas y coloniales.

El análisis desarrollado es el resultado de varios años de investigación sobre la migración y las formas de cooperación llevada a cabo en Italia y también en Senegal y Gambia

por las autoras.⁴ La investigación realizada en el sur de Italia y en particular en la provincia de Foggia, se llevó a cabo entre 2019 y 2023, mientras que el trabajo de campo en Senegal y Gambia se llevó a cabo en el periodo comprendido entre noviembre de 2022 y marzo de 2023. La metodología empleada para la investigación combinó entrevistas con diversos actores, incluyendo organizaciones no gubernamentales, sindicatos, representantes institucionales, etnografía (también digital) y el análisis de documentos oficiales. El análisis de la financiación proporcionada por la Unión Europea y las instituciones italianas a las organizaciones no gubernamentales activas en el ámbito de la migración se caracterizó por varias dificultades relacionadas con la falta de transparencia de estas organizaciones en lo que respecta a la recepción de fondos públicos. De hecho, aunque la legislación italiana (art. 1, co. 125, l. 124/2017) establece la obligación de que cualquier empresa u organización privada sin ánimo de lucro publique en su sitio web la financiación recibida de fondos públicos si ésta supera los 10, 000 euros, esta obligación rara vez es cumplida por las organizaciones que operan en el sector y que se han beneficiado en los últimos años de importantes fuentes de financiación pública.

Mientras que en el caso de los fondos asignados a organizaciones no gubernamentales que operan en Senegal fue posible rastrear las partidas de gastos a través de diversas bases de datos públicas, como la plataforma de ONG europeas PFONGUE (Plateforme des ONG européennes), la base de datos pública de la Agencia Italiana de Cooperación al Desarrollo (OPENAID AICS) y el portal “Funders and Tenders” de la Comisión Europea, en el caso de los fondos asignados a organizaciones que operan en Italia resultó más complejo encontrar las distintas partidas de gastos, ya que los fondos no son asignados directamente por la Comisión Europea a las organizaciones, sino que pasan por las instituciones nacionales y regionales italianas, que no disponen de una base de datos pública.

Por lo tanto, si en el caso de los fondos asignados a nivel regional (programas Su.Pr. Eme. - *Sud Protagonista nel superamento delle Emergenze in ambito di grave sfruttamento e di gravi marginalità degli stranieri regolarmente presenti nelle 5 regioni meno sviluppate* - y P.I.U.Su. Pr.Eme. - *Percorsi Individualizzati di Uscita dallo Sfruttamento*) el análisis se basó en los documentos de la Región de Apulia (determinaciones y boletines) publicados en el portal correspondiente, en el caso de los fondos asignados directamente por el Ministerio del Interior o el Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales fue necesario limitar el análisis a los anuncios de adjudicación publicados por el Ministerio.

⁴ Esta contribución es el fruto de una actividad de investigación etnográfica realizada por los autores conjuntamente en el marco del proyecto “Campos abiertos: prevenir y combatir el racismo y la xenofobia contra los trabajadores inmigrantes en los departamentos agrícolas del sur de Italia” (Comisión Europea, REC-Derechos, Igualdad y Ciudadanía), entre 2020 y 2021 y por Camilla Macciani en el marco de su tesis doctoral titulada *Oppression and resistance of racialized migrant farmworkers in the context of agricultural racial capitalism. the case of West African farmworkers in the province of Foggia (Italy)*, Università della Calabria, 2024.

1. CAPITALISMO RACIAL, CONTROL DE LAS MIGRACIONES Y RELACIONES HEGEMÓNICAS GLOBALES

El debate sobre las formas de control y gestión de las migraciones a escala mundial se ha desarrollado en el ámbito de los estudios migratorios de acuerdo con distintos enfoques teóricos.

Mientras que en el pasado los estudios migratorios han privilegiado un análisis de los micro y macro mecanismos subyacentes a los fenómenos migratorios muchas veces descontextualizados respecto a los procesos de explotación, colonización y racialización activos a escala global en los siglos, en los últimos años se ha consolidado una lectura de los fenómenos migratorios y de la movilidad orientada a destacar la continuidad entre las formas contemporáneas de dominación y las formas históricas de colonialismo y racialización. Para arrojar luz sobre esta continuidad, Aníbal Quijano (2000) elaboró el concepto de “colonialidad del poder”, definido como aquel sistema de poder en la base del colonialismo que, sin embargo, vio su expansión a nivel global precisamente con el fin del colonialismo histórico. Según Quijano, el nuevo sistema de poder basado en la colonialidad se estableció tras la colonización de las Américas a partir de dos procesos históricos principales: la jerarquización de la población mundial sobre la base de la “raza” y la sistematización de una nueva forma de control del trabajo, dada por la articulación de todas las relaciones laborales libres y no libres existentes anteriormente.

Numerosos autores han señalado cómo el sistema de control de las migraciones a escala mundial, denominado régimen de fronteras se estructura en continuidad con los procesos de racialización y explotación laboral en los que se basa la colonialidad y, por tanto, en continuidad con ella (Bhattacharyya 2018; Mezzadra, Neilson 2013; Sharma 2017, 2020). Del mismo modo, el concepto de “capitalismo racial” se desarrolló para destacar el nexo entre capitalismo y racialización a escala mundial. Acuñado inicialmente con referencia al contexto del capitalismo en Sudáfrica durante el apartheid, el concepto de “capitalismo racial” fue sistematizado posteriormente por Cedric Robinson (1983), quien teorizó la centralidad del proceso de racialización en la constitución del capitalismo a nivel global. En efecto, según Robinson, la creación de la raza y del pensamiento racial fue fundamental para el desarrollo del capitalismo global, que se estructuró sobre la base de la explotación de la mano de obra racializada y, en particular, de la esclavización de las poblaciones afrodescendientes deportadas al continente americano. Robinson destacó cómo la racialización y la explotación del trabajo se han basado históricamente en el control de la movilidad de la mano de obra, a través de la esclavitud y otras formas de trabajo no libre, tesis que también retomó Yann Moulier Boutang (1994) en su obra “De la esclavitud al trabajo asalariado”.

Los trabajos de Moulier-Boutang apuntalaron el desarrollo de la corriente autonomista de la migración, una perspectiva interpretativa que promueve la lectura de la mi-

gración como el intento del trabajo de escapar al control de la movilidad ejercido por el capital y conceptualiza la movilidad misma como una forma de resistencia a la explotación (Mezzadra, Neilson 2013).

El concepto de capitalismo racial ha sido reelaborado recientemente por Gargi Bhattacharyya (2018), quien ha señalado cómo puede utilizarse para comprender el desarrollo de diversos sistemas de dominación y diferenciación que se han estructurado siguiendo la lógica de la racialización. Por lo tanto, el capitalismo racial puede definirse como todas las formas de explotación, desposesión y expulsión de la población mundial, que a su vez se convierten en procesos de racialización. Los procesos de control de la movilidad que tienen lugar en el contexto del régimen fronterizo son una encarnación del capitalismo racial contemporáneo, ya que pretenden excluir, o incluir diferencialmente, a una parte de la población global del acceso a unos recursos cada vez más escasos, incluido el trabajo asalariado. Al mismo tiempo, el sistema de funcionamiento del régimen fronterizo fomenta la normalización de la violencia colonial y racial, que se hace incuestionable a través de su burocratización a través de las políticas.

De hecho, la exclusión o inclusión diferencial de la población racializada no está motivada con base en diferencias biológicas como en el pasado, sino que se justifica con base en la aplicación de normativas y procedimientos definidos como estandarizados. El origen colonial de los sistemas de control de la movilidad ha sido explorado por Nandita Sharma (2017, 2020), quien ha destacado cómo los controles de inmigración surgieron tras la abolición de la esclavitud con el fin de controlar la movilidad. De hecho, Sharma rechaza la idea de que el control de la inmigración sea un elemento constitutivo de la soberanía del Estado-nación, y explora cómo sólo se convirtió en una herramienta central tras la abolición de la esclavitud. Concretamente, en el contexto del Imperio Británico, el control de la movilidad dentro de los territorios del imperio se habría introducido en un intento de encontrar un sistema de control de la mano de obra más aceptable moralmente que la esclavitud, pero igualmente eficaz en términos de beneficios. Esto habría llevado a la introducción del llamado “sistema coolie”, que implicaba el desplazamiento “voluntario” de habitantes de unos territorios del imperio, como la India, a otros, como el Caribe, tras verse privados de su medio de vida por las políticas extractivistas del colonialismo británico. La necesidad de firmar un contrato antes de partir y las restricciones a la libertad de movimiento sirvieron así para legitimar el carácter “libre” del trabajo y promover el “sistema coolie” como constitutivamente diferente de la esclavitud (ibíd.).

Desde entonces, el sistema de control de la movilidad se ha expandido globalmente, alcanzando su punto álgido tras los procesos de descolonización, que han visto cómo gran parte de la población anteriormente bajo dominio colonial experimentaba procesos migratorios masivos debido a la explotación de sus territorios, en algunos casos teniendo como destino las metrópolis de los antiguos imperios coloniales, como en el caso del Reino Unido, Francia y Portugal (especialmente desde después de la Segunda Guerra Mun-

dial hasta principios de la década de 1970, en la fase de máxima expansión del fordismo), y en otros casos definiendo nuevas rutas migratorias, como en el caso de la migración hacia Italia y España (durante el postfordismo o la fase de globalización neoliberal).

Hasta la fecha, el régimen fronterizo configura una condición de “apartheid global”, en la que las personas reciben un trato diferente y tienen acceso a distintos derechos en función de su nacionalidad y estatus legal, convirtiendo la nacionalidad en uno de los principales vectores de desigualdad, injusticia e indiferencia a escala mundial (Sharma 2020).

La gestión de la migración se ha convertido en un elemento central de la política de los países del Norte global, que han invertido cada vez más recursos en securitizar, controlar y externalizar sus fronteras, con el objetivo de filtrar el movimiento de personas a través de la multiplicación de fronteras (Mezzadra, Neilson 2013).

2. EL RÉGIMEN DE FRONTERAS Y LA POLÍTICA EUROPEA E ITALIANA DE CONTROL DE LA MIGRACIÓN PROCEDENTE DE ÁFRICA

En el contexto de la Unión Europea, la política de libre circulación entre los Estados miembros iniciada con la firma del Acuerdo de Schengen en 1985 fue pareja al cierre progresivo de las fronteras exteriores de la Unión Europea. El Acuerdo de Schengen, firmado inicialmente por cinco países pertenecientes a la entonces Comunidad Económica Europea (Francia, Alemania, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo) y seguido por el Convenio de Schengen en 1990, entró en vigor en 1995, y en 1997 se integró en el marco jurídico de la Unión Europea mediante el Tratado de Ámsterdam. El objetivo del convenio fue desde el principio eliminar los controles sobre la circulación de personas y mercancías dentro del espacio Schengen, reforzando al mismo tiempo los controles externos. Así, el acuerdo preveía la creación de una política común de visados de corta duración, la normalización de la forma de efectuar los controles en las fronteras exteriores de la Unión Europea, así como la creación de una base de datos común, denominada Sistema de Información de Schengen (SIS), para facilitar el control de las fronteras exteriores y la cooperación en materia judicial entre los Estados miembros. El “sistema de Dublín” establecido por el convenio del mismo nombre que entró en vigor en 1997 y que ha tenido varias reformas, es otra piedra angular del régimen migratorio europeo. Determina que es el primer país de la Unión Europea de llegada, competente para examinar una solicitud de asilo o de estatuto de refugiado con arreglo a la Convención de Ginebra, y establece una base de datos a escala europea (EURODAC) de huellas dactilares de quienes desean solicitar asilo y de quienes entran irregularmente en territorio de la Unión Europea. Uno de los principales objetivos del Reglamento de Dublín es evitar que los solicitantes de asilo presenten solicitudes en varios Estados miembros (el llamado *asylum shopping*). Otro objetivo es reducir el número de solicitantes de asilo “en órbita”, que son transportados de un Esta-

do miembro a otro. El régimen migratorio europeo se completa con otros elementos: el trabajo temporal (véase la Directiva Europea Estacionales), el control fronterizo de la Unión Europea y su externalización, una política común europea de visados cada vez más restrictiva. El nuevo Pacto de Migración y Asilo aprobado en 2024 consta de cinco pilares que endurecen aún más el régimen europeo: 1) la reglamentación sobre asilo y gestión de la migración: los Estados miembros tendrán que apoyar a los que se definan como “bajo presión migratoria”, ya sea con la recolocación (la redistribución de las personas) o con una contribución financiera, 20,000 euros por cada no recolocación (se puede hablar de una “mercantilización del asilo político”); 2) la respuesta a las “crisis migratoria” (sin criterios estrictos para determinar qué es realmente): los países en cuestión dispondrán de mayor libertad para llevar a cabo los “procedimientos en frontera”, para determinadas categorías de migrantes, como los que tienen una tasa de reconocimiento de asilo inferior al 20% o por los llamados “migrantes económicos”;⁵ 3) los procedimientos de asilo, con un plazo de referencia de seis meses para una primera decisión y plazos más breves para las demandas manifiestamente infundadas o inadmisibles; 4) la aplicación de la Dactiloscopia Europea (EURODAC): se aplicará con datos biométricos y la edad de identificación obligatoria se rebajará de 14 a 6 años; 5) nuevos procedimientos de *screening* (registro e identificación): puede realizarse en cualquier lugar (tanto en las fronteras como dentro del territorio), pero los nacionales de terceros países controlados tendrán que estar a disposición de las autoridades, que podrán detenerlos a efectos de control.

Como demuestran numerosos análisis, el crecimiento de la “migración irregular” hacia la Unión Europea desde la década de 2000 ha sido un producto directo del refuerzo de las fronteras exteriores implementado a través del endurecimiento de este régimen (Alarcón *et al.* 2023; Andersson 2014; Del Grande 2023; Gueye 2023).

Por lo que respecta en particular al continente africano, si bien hasta los años setenta los habitantes de las antiguas colonias británicas y francesas podían entrar sin visado en las antiguas potencias coloniales, a mediados de los años ochenta comenzaron a instituirse diversas restricciones destinadas específicamente a limitar la inmigración procedente de estos países. Con las restricciones de visados iniciadas por Francia, Alemania y los demás signatarios de Schengen, un número cada vez mayor de personas procedentes del norte y el oeste de África empezaron a elegir Italia y España como puntos de entrada para su migración a Europa. La no aplicación de una política restrictiva de visados, así como la ausencia de una legislación que regulara la estancia y expulsión de ciudadanos extracomunitarios en Italia, fue la base de la exclusión inicial de Italia del Acuerdo de Schengen. Sin embargo, en 1990, Italia aceptó revisar su política de visados, derecho de residencia y cooperación con los Estados mediterráneos para adherirse al Acuerdo de Schengen (Del Grande 2023).

⁵ Este umbral en la circunstancia de un país en “crisis” migratoria se elevará incluso al 50%, mientras que en caso de “aprovechamiento” podrá aplicarse a todos los migrantes en la frontera.

Con el endurecimiento de las políticas de entrada en el espacio Schengen desde finales de la década de 1990, los Estados del sur de Europa empezaron a verse afectados por un fenómeno hasta entonces ausente, el de la entrada “irregular” por mar y tierra desde el continente africano.

Sin embargo, como sostiene Ruben Andersson (2014) en su libro *Illegality, Inc: Clandestine Migration and the Business of Bordering Europe*, la atención y las inversiones que se han dedicado desde la década de 2000 a combatir la “migración irregular” han sido totalmente desproporcionadas en relación con la incidencia real del fenómeno. Centrándose en la migración de África Occidental a España, Andersson señala cómo los movimientos de este segmento social han sido objeto de especial atención por parte de las autoridades europeas, a pesar de que representan un porcentaje muy pequeño de la migración a España, motivados por un “miedo a la invasión” por parte de sujetos racializados, arraigado en el legado del pensamiento racial y colonial. Al mismo tiempo, Andersson analiza cómo el sistema de control de la inmigración irregular puesto en marcha mediante el refuerzo y la externalización de las fronteras, definido como la “industria de la ilegalidad”, no hace más que producir lo que pretende eliminar, fomentando la ilegalización de los inmigrantes.

El sistema analizado por Andersson con referencia a España, caracterizado por la externalización de la frontera española a Marruecos, Senegal y Mauritania, ha experimentado una expansión espectacular en la última década y se ha convertido en una piedra angular de la política migratoria europea. En particular, cabe mencionar los acuerdos de cooperación en materia de lucha contra la migración irregular firmados por la Unión Europea con Turquía en 2016, por Italia con Libia en 2017 y con Túnez en 2022-2023.

En referencia a los acuerdos firmados por el gobierno italiano con Libia primero y Túnez después, éstos se aplican con el objetivo de limitar las salidas de los dos países norteafricanos, independientemente de las consecuencias en términos de vidas humanas.

Por lo tanto, como han puesto ampliamente de relieve organizaciones internacionales y locales de derechos humanos, grupos de activistas y abogados, la aplicación de estos acuerdos, además de violar el derecho internacional y el principio de no devolución, ha empeorado drásticamente las condiciones de vida de los migrantes del África subsahariana en estos países, que se han visto obligados a sufrir torturas, deportaciones, encarcelamientos y asesinatos arbitrarios.⁶

Incluso en estos casos, la externalización de las fronteras y el endurecimiento de los controles, a pesar de la inversión de enormes sumas, no ha impedido en absoluto el des-

⁶ M. Martínola, L. Hierro, D. Stacey, Banished To The Desert, *El País*, 1 Junio 2024

<https://english.elpais.com/international/2024-06-01/mass-arrests-and-forced-transfers-how-migrants-are-exiled-in-north-africa-with-european-money.html>;

Desert Dumps, Lighthouse Reports, 21 Mayo 2024, <https://www.lighthousereports.com/investigation/desert-dumps/>

plazamiento de personas, teniendo como principal consecuencia la exacerbación del proceso de ilegalización de los migrantes, y fomentando además el aumento de la tortura y los tratos inhumanos y degradantes y de las tasas de mortalidad tanto en el mar como en los países de tránsito.

Según se analiza en el estudio *The Big Wall* (Zandonini *et al.* 2021), Italia gastó entre enero de 2015 y noviembre de 2020, 1, 337 millones de euros, de los cuales más de 660 millones se destinaron únicamente al control de fronteras.

En el marco del Fondo Fiduciario para África, se puso en marcha la iniciativa conjunta de la Unión Europea y la Organización Internacional para las Migraciones para la protección y reintegración de los migrantes, por un total de 490 millones de euros. De ellos, 84.9 millones de euros se destinaron a África Occidental, para el “refuerzo de la gestión y la gobernanza de la migración y la reintegración sostenible de los migrantes retornados”, de los cuales 27.9 millones de euros en Senegal, 15 millones de euros en Níger, 15 millones de euros en Nigeria, 15 millones de euros en Mali, 8.3 millones de euros en Burkina Faso, 8 millones de euros en Mauritania y 3.9 millones de euros en Gambia (Emergency Trust Fund For Africa, 2023).

En su página web específica, la Iniciativa Conjunta Unión Europea-Organización Internacional para las Migraciones se presenta como “el primer programa integral para salvar vidas, proteger y ayudar a los migrantes a lo largo de las rutas migratorias clave en África permitiendo que los migrantes que decidan regresar a sus países de origen lo hagan de forma segura y digna, respetando plenamente las normas internacionales de derechos humanos y, en particular, el principio de no devolución”.

3. COOPERACIÓN PARA PREVENIR LA “MIGRACIÓN IRREGULAR” DESDE ÁFRICA OCCIDENTAL Y GESTIONAR LA “MIGRACIÓN REGULAR” EN EUROPA E ITALIA

Como se ha analizado en los párrafos anteriores, la “lucha contra la inmigración irregular” ha adoptado varias caras. Por un lado, la de control y represión, llevada a cabo mediante la formación de la policía de fronteras en los países de origen y tránsito, el suministro de lanchas patrulleras y otros equipos funcionales para el control de la migración, que ha representado la tajada más importante de la financiación italiana y europea a terceros países. Por otro lado, se han puesto en marcha una serie de iniciativas para sensibilizar y persuadir a la población sobre las alternativas a la migración irregular a Europa, así como para prestar asistencia humanitaria a los migrantes que regresan “voluntariamente” de los países de tránsito y destino, mediante la participación de organizaciones no gubernamentales italianas y europeas en los países de origen, así como de la Organización Internacional para las Migraciones. El siguiente análisis se centrará en este segundo tipo, ciertamente menos violento y relevante desde el punto de vista económico, pero no por ello menos

impactante en términos de comunicación y percepción del fenómeno. Además, su análisis es especialmente interesante, ya que nos permite profundizar en los mecanismos de cooptación puestos en marcha por la Unión Europea hacia las ONG europeas, tanto en sus países de origen como en Europa, que están experimentando una progresiva transformación de sujetos autónomos a sujetos cada vez más dependientes de las instituciones europeas desde un punto de vista económico y político.

En las páginas siguientes, a través del análisis de algunos proyectos desarrollados por ONG italianas en Senegal, destinados a la lucha contra la migración irregular, y en Italia, para la gestión de la migración regular, financiados con fondos europeos, se intentará poner de relieve cómo la creciente financiación de proyectos con fondos europeos limita fuertemente la autonomía de estas organizaciones, moldeando cada vez más su trabajo en consonancia con la política migratoria europea.

Si bien el papel ambiguo y colonial de las organizaciones no gubernamentales en el ámbito de la cooperación al desarrollo en el continente africano ya ha sido puesto de relieve por numerosos análisis (Abbas, Niyiragira 2009; Goudge 200; Kilcoyne 2021; Langat 2008), lo que parece especialmente interesante analizar aquí es el papel desempeñado por las ONG italianas para favorecer la aplicación de las políticas migratorias italianas y europeas destinadas a criminalizar la migración irregular. En Senegal, de las 64 organizaciones registradas en la plataforma PFONGUE, las 13 organizaciones italianas presentes han puesto en marcha al menos un proyecto relacionado con la migración, incluida la lucha contra la migración irregular o la promoción de rutas de entrada legales. La mayoría de los proyectos ejecutados fueron financiados por la Unión Europea, a través del Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI), o por el Ministerio del Interior o la Agencia Italiana de Cooperación al Desarrollo (AICS).

Durante la última década, el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) de la Comisión Europea ha sido uno de los principales instrumentos para la gestión de la migración, financiando múltiples proyectos con el objetivo de “reforzar y desarrollar todos los aspectos del Sistema Europeo Común de Asilo, incluida su dimensión exterior; apoyar la migración legal a los Estados miembros, entre otras cosas contribuyendo a la integración de los nacionales de terceros países; luchar contra la migración irregular y garantizar la eficacia de los mecanismos de retorno y readmisión en terceros países; reforzar la solidaridad y el reparto de responsabilidades entre los Estados miembros, en particular los más afectados por los retos de la migración y el asilo” (Comisión Europea 2023). Para el periodo 2014-2020, la Comisión Europea ha asignado un total de 3, 137 millones de euros, mientras que para el periodo 2021-2027 la cantidad se ha incrementado hasta los 9, 880 millones de euros. Según la Comisión Europea, el 88% de los fondos se gasta mediante la asignación de recursos a las autoridades de los Estados miembros, que posteriormente ejecutan las acciones en cooperación con diversos organismos y organizaciones, incluidas las no gubernamentales.

El funcionamiento de los fondos FAMI, al igual que el de otros fondos europeos, exige que la propuesta de proyecto de la organización responda a uno de los cuatro macroobjetivos y, más concretamente, a uno de los temas señalados como pertinentes cada cierto tiempo por las distintas convocatorias del FAMI.

Como señala la persona de contacto de la ARCS Culture Solidali en Senegal, esto ha generado oleadas de proyectos ejecutados por diversas organizaciones, todos centrados en el mismo tema, dependiendo de las líneas de financiación específicas de la Unión Europea.

“La última década se caracterizó por centrarse en el retorno voluntario, por lo que todos los fondos se destinaban a eso y todas las ONG desarrollaban proyectos relacionados con la migración de retorno, apoyando a la gente para que volviera a casa y desarrollara sus proyectos. Ahora, el enfoque está cambiando y hay un interés en la inversión de la diáspora y, como resultado, todas las ONG se están moviendo en esa dirección. Hemos pasado de estar orgullosos de ser organizaciones no gubernamentales a no sólo aceptar que nos llamen organizaciones de la sociedad civil, sino incluso a llevar a cabo nuestras acciones cada vez más y casi exclusivamente sobre los objetivos políticos de la Unión Europea o de Italia. Es decir, en los objetivos de quienes nos financian. ¡Qué triste! Para alguien como yo, que todavía cree en la posibilidad de una transformación social y política, ¡es tan triste!” (Int con persona de contacto de la ARCS Culture Solidali, Dakar, mar. 2023).

Además, como señala el coordinador local del proyecto Nouvelle Perspectives de la Cospe en Senegal, las organizaciones europeas que reciben financiación europea deben ajustarse de forma más o menos explícita a la agenda de la Unión Europea, que tiene como eje central la lucha contra la inmigración irregular, mientras que las organizaciones locales que promueven iniciativas de defensa de la movilidad dirigidas tanto al gobierno senegalés como a la Unión Europea no tienen acceso a tales fuentes de financiación.

“Los proyectos que llevamos a cabo las ONG europeas están financiados por los gobiernos europeos, así que ellos establecen las prioridades. La agenda de la Unión Europea es luchar contra la inmigración irregular y repatriar a los inmigrantes que están en Europa. Nuestros gobiernos también deberían desarrollar políticas migratorias que respondan a nuestras necesidades, pero esto no sucede [...] A nivel de la sociedad senegalesa, existen iniciativas de incidencia política, como Remidev (Reseaux Migration et Developpment), que hacen incidencia política tanto con el gobierno senegalés como con la Unión Europea, para promover la movilidad dentro del continente africano y entre el Sur y el Norte. Este tipo de organizaciones son más activas en términos de incidencia política, en comparación con las organizaciones europeas en Senegal, pero sus acciones son más limitadas, ya que no reciben fondos de la Unión Europea. Hay algunas organizaciones no globales, como la CNCI en Bélgica o Rosa Luxemburg en Alemania que las apoyan” (Int. con coordinador local del proyecto Nouvelle Perspectives Cospe, Dakar, Mar. 2023).

Un ejemplo emblemático de cómo una organización no gubernamental europea puede desarrollar un proyecto que tiene el objetivo declarado de sensibilizar a la opinión pública sobre la cuestión de la migración irregular pero que, de hecho, acaba promoviendo una narrativa sesgada en línea con la de la Unión Europea viene dado por el proyecto “Nouvelles Perspectives - mythes et réalités, contre-discours et narration partagée pour une meilleure connaissance des risques et des alternatives à la migration irrégulière” (Nuevas perspectivas - mitos y realidades, contradiscurso y narración compartida para un mejor conocimiento de los riesgos y las alternativas a la migración irregular), ejecutado por la ONG italiana Cospe en colaboración con la Federación Europea de Periodistas en Bélgica, la Asociación Carta di Roma, la ONG francesa que trabaja en Senegal *Village Pilote* y la Asociación de Senegaleses en la Diáspora *G2 Senegal Valdera APS*. El proyecto comenzó el 1 de febrero de 2021 y finalizó el 31 de mayo de 2023, con un presupuesto total de 706, 086.58 euros, de los cuales 635, 477 euros fueron financiados por la Unión Europea a través de la convocatoria de propuestas FAMI 2019. El proyecto se desarrolló como respuesta al cuarto tema de la convocatoria, bajo el epígrafe “Campañas de sensibilización e información sobre los riesgos de la migración irregular en terceros países y Europa” (Comisión Europea, 2019).

La idea que subyace a la convocatoria es que la migración irregular suele estar causada por la falta de información sobre el viaje y el país de destino y, por tanto, que proporcionar “información objetiva y verificada sobre los riesgos de la migración irregular, tanto durante el viaje (respecto a los riesgos de la migración irregular) como después de la llegada (las dificultades de vivir en Europa de forma irregular)” y dando protagonismo a “fuentes fiables para contrarrestar la narrativa de los traficantes sobre la migración irregular y las voces de las diásporas respecto a vivir de forma irregular en la Unión Europea, es posible cambiar las percepciones y el comportamiento tanto de los nacionales de terceros países que están considerando emigrar a la Unión Europea como de los miembros de sus familias” (*ibid.*).

El principal objetivo del proyecto *Nouvelles Perspectives* es sensibilizar tanto a los jóvenes senegaleses “candidatos a la migración irregular” como a los medios de comunicación de los países de origen (Senegal) y destino (Italia y Bélgica). Este objetivo se logró mediante la organización de reuniones, debates públicos, eventos y campañas en las redes sociales sobre el tema de la migración irregular, así como talleres dirigidos a periodistas senegaleses y europeos, con el fin de formarles en estrategias de comunicación adecuadas sobre el tema de la migración. Lo que es interesante destacar a efectos de este análisis está relacionado con la narrativa promovida por el proyecto que, a pesar de las buenas intenciones, corre el riesgo de perpetuar la narrativa dominante según la cual la «migración irregular» es el resultado de elecciones individuales y colectivas, y no una consecuencia de la ausencia de vías legales para entrar en Europa. En la página de Facebook *Nouvelles Perspectives* (ahora rebautizada *InForma: Migrations Afrique de l'Ouest*, tras la puesta

en marcha de un nuevo proyecto) se publican diversos contenidos sobre el riesgo de la migración irregular, en relación con las dificultades que pueden encontrarse una vez en Europa, así como historias de éxito de personas que intentan construir su futuro en Senegal, en línea con la convocatoria de propuestas de FAMI. Una serie de diapositivas publicadas entre 2022 y 2023 en la página de Facebook de Nouvelle Perspectives ilustran las desventajas de la migración irregular, mencionando, por ejemplo, el número de muertes y personas desaparecidas, el coste del viaje y las inversiones relacionadas que podrían realizarse en Senegal con la misma cantidad de dinero, o, el índice de pobreza y marginación que sufren especialmente los migrantes en Europa.

Sin embargo, más allá de la fiabilidad de la información difundida, lo que es relevante destacar es la total falta de contextualización de la información propuesta. En cada diapositiva aparece el símbolo de la Unión Europea junto a la frase “financiado por el Fondo de Asilo, Migración e Integración de la Unión Europea”. Sin embargo, en ningún momento se menciona el papel central de las políticas europeas de control de fronteras, externalización y gestión de la migración en la determinación de las muertes en los países de tránsito y en el Mediterráneo, así como el precio desproporcionado de los viajes (si se compara con el precio medio del transporte aéreo) o incluso el alto índice de pobreza y marginación de los migrantes en Europa.

Todo esto promueve una lectura según la cual la “migración irregular” es una opción absolutamente independiente respecto a las políticas europeas de visados y externalización de fronteras. Sin embargo, como ya se ha analizado en las páginas anteriores, la migración irregular hacia la Unión Europea no sólo es una consecuencia directa del cierre de las rutas regulares, iniciado por los acuerdos de Schengen, sino que los representantes de la organización Cospe que llevaron a cabo el proyecto son plenamente conscientes de ello.

De hecho, el coordinador del proyecto Nouvelles Perspectives, Khadim Faye, señaló claramente en la entrevista la relación entre el cierre de fronteras, las políticas de visados y la inmigración irregular.

“Para resolver muchos de los problemas de la migración irregular deberíamos facilitar la movilidad de las personas. La historia también demuestra que facilitando la movilidad no habría este tipo de migraciones. Porque éstas son consecuencia del cierre del espacio europeo. De hecho, antes de la aplicación del actual régimen de visados, en los años noventa, había una migración de Senegal a Francia, y en particular a Marsella, que se caracterizaba por ser estacional. Pero una vez implantado el visado, las personas que se fueron no podían regresar fácilmente, así que decidieron quedarse. Nuestro gobierno debería trabajar con los gobiernos europeos para obtener visados y, por qué no, para desarrollar formas de migración circular, como las que existían en el pasado [...] Siempre que se impone una barrera, la gente encuentra otra forma de superarla. Tras la crisis económica de 2000, los jóvenes senegaleses están convencidos de que

es necesario emigrar para mejorar sus vidas” (Int. con coordinador local del proyecto Nouvelle Perspectives, Dakar, Mar. 2023).

Aunque la conciencia de las causas reales de la migración irregular, así como de la arbitrariedad de la distinción “regular-irregular”, está bien arraigada entre muchas de las personas que trabajan en las ONG de Senegal, su posición de asalariados en organizaciones financiadas en su mayoría con fondos europeos les impide a menudo expresar abiertamente sus posturas sobre esta cuestión.

Por ejemplo, el coordinador de la ONG Cospe en Senegal cuestionó el enfoque de su organización sobre la cuestión de la migración irregular durante un debate público en el marco de la conferencia promovida por Cospe en el contexto del proyecto Nouvelles Perspectives en Ziguenchoir (Senegal):

“Espero que no haya aquí ningún representante de la Cospe que pueda oírme, de lo contrario me despedirán inmediatamente [risas del público]. Ah, está grabado [risas del público]. Tengo una provocación, que debería suscitar cierta reflexión. Siempre hablamos de los aspectos negativos de la migración (regular o irregular), así que me pregunto si no hay también aspectos positivos en esta migración. Se espera que entre 180, 000 y 240, 000 personas entren en el mercado laboral senegalés cada año, ¿podrían ser realmente absorbidas? ¿Son, por ejemplo, las remesas de los emigrantes tan irrelevantes en este país? Estoy pensando si no deberíamos intervenir también de otras maneras, no sólo empezando a hablar de vías legales, sino creándolas para quienes quieran marcharse, ya sea por curiosidad o para buscar una vida mejor en otro lugar. ¿No sería justo? ¿Y si intentáramos, en cualquier caso, como ONG y como agencias gubernamentales, presionar a quienes rechazan cada año el 97-98% de las solicitudes de visado? (Discurso del coordinador de la ONG Cospe, Conf. Ziguenchoir, febrero de 2023).

Sin embargo, cuando se le pidió que profundizara en la cuestión, Barbagli, coordinador de la ONG Cospe, eludió un poco la pregunta afirmando:

“La migración irregular tiene muchos riesgos, no sólo desde el punto de vista de la seguridad individual, sino también desde el punto de vista económico, ya que la familia puede perder todos sus ahorros [...] Podemos informar sobre las rutas de migración regular, pero no hay muchas. No podemos cambiar muchas cosas. Lo que podemos hacer es plantear esta cuestión como organizaciones de la sociedad civil y pedir que se amplíen las rutas legales. Por supuesto, nuestra postura sobre la migración es muy clara. Trasladarse de un país a otro es un derecho. Por desgracia, a menudo este derecho no se respeta y, al intentar ejercerlo, las personas pueden poner en peligro su seguridad personal y económica. Por nuestra parte, intentamos proporcionar la información más precisa posible” (Int. con G. Barbagli, teléfono, febrero de 2023).

Por lo tanto, aunque durante la conferencia, en el transcurso de las entrevistas, otros representantes de ONG italianas que trabajan en Senegal, al ser preguntados por las contradicciones entre las políticas europeas de la Unión Europea, la financiación de numerosos proyectos relacionados con la migración y el papel de las ONG en la ejecución de estos proyectos, respondieron de manera similar, tratando de evitar expresar una opinión clara sobre la cuestión.

Por ejemplo, la representante en Senegal de la ONG CISV, Sara Giancesini, declaró en la entrevista,

“La opinión de CISV es que la migración es un derecho fundamental de todo ser humano en este planeta. [...] En los últimos años, la Agencia Italiana de Cooperación al Desarrollo (AICS) y la Unión Europea se han centrado cada vez más en el tema de la migración, incluida la Organización Internacional para las Migraciones [...] El aumento de este tipo de financiación por parte de la Unión Europea puede verse como una voluntad por parte de la Unión Europea de apoyar al Sur global y éste es un tema espinoso. No puedo decir mucho al respecto.

[Pregunta del entrevistador: ¿polémico en el sentido de que el enfoque de la Unión Europea sobre la cuestión es hipócrita?]

Esto... no puedo decirlo”. (Entrevista con S. Giancesini, Dakar, marzo de 2023).

Esta vacilación puede interpretarse como una consecuencia de lo que Arundhati Roy (2014) ha denominado la “ONGización de la resistencia”, según la cual la resistencia se ve transformada por la creciente omnipresencia de las organizaciones no gubernamentales en trabajo de oficina y privada de su potencial transformador.

Como afirma Roy (2014):

“Las ONG dan la impresión de llenar el vacío dejado por un Estado cada vez más en retirada. Y de hecho lo hacen, pero de una manera irrelevante desde el punto de vista de los hechos. Su verdadera contribución es calmar la ira política y distribuir en forma de ayuda o caridad lo que la gente debería tener derecho a recibir [...] A la larga, las ONG son responsables ante sus financiadores y no ante la gente con la que trabajan.

Son los misioneros laicos del mundo moderno. En menor medida, pero de forma más insidiosa, el capital del que disponen las ONG desempeña el mismo papel respecto a la política alternativa del capital financiero que entra y sale de las economías de los países pobres. Empieza a dictar la agenda. Convierte la confrontación en negociación. Despolitiza la resistencia. Altera los movimientos locales que tradicionalmente han sido independientes. Las ONG disponen de fondos que les permiten contratar a personas locales que, de otro modo, podrían haber sido activistas en movimientos de resistencia, pero sienten que están haciendo algo inmediato y bueno (ganando un sueldo mientras lo hacen). La verdadera resistencia política no ofrece esos atajos. La ONGización de la resistencia amenaza con convertir la resistencia en

un trabajo de oficina educado, razonable y asalariado. Con algunos beneficios adicionales. La verdadera resistencia tiene consecuencias reales. Y no es asalariada” (traducción del autor del inglés, Roy 2014).

Lo que se desprende del análisis del papel de las ONG italianas en Senegal coincide con lo destacado por Roy. Sin embargo, esto se ve agravado por la creciente tensión entre su definición como organizaciones no gubernamentales y su papel como ejecutoras de proyectos acordes con las políticas de inmigración europeas e italianas. Como destacaron varios entrevistados, cualquier intento de desarrollar proyectos acordes con la visión de la organización se ve cada vez más dificultado por la dependencia de la financiación gubernamental europea o italiana. Además, el hecho de que los representantes de las ONG sean trabajadores asalariados de la organización dificulta la libre expresión de sus puntos de vista, lo que podría comprometer la imagen de la organización ante los organismos de financiación.

Este proceso de “ONG-ización de la resistencia” no se limita exclusivamente al papel de las ONG en los países de origen, sino que también tiene lugar en los países de destino, incluida Italia. De hecho, es posible destacar puntos de continuidad entre el *modus operandi* de las ONG que trabajan en cuestiones de migración en Senegal y en Italia, financiadas con fondos europeos. Especialmente en el sur de Italia, en los últimos años se ha promovido un número creciente de proyectos financiados con fondos europeos para luchar contra la explotación laboral y la integración de nacionales de terceros países. Estos proyectos se han financiado tanto con fondos del FAMI como del FSE (Fondo Social Europeo), destinados a promover el crecimiento y el desarrollo de los Estados miembros.

Entre los principales proyectos financiados se encuentran los proyectos Su.Pr.Eme, con una financiación total de 33, 557, 713.33 euros, y P.I.U.Su.Pr.Eme, con una financiación total de 19, 799, 680.00 euros, promovidos por el Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales junto con las cinco Regiones del sur de Italia, así como los proyectos (Sistema Integrato di Protezione per i Lavoratori Agricoli (S.I.P.L.A. Sud) promovido por Associazione Ricreativa e Culturale Italiana (ARCI) Caritas, con una financiación de 3, 883, 047.00 euros, y el proyecto Diritti in Agricoltura attraverso Approcci Multistakeholders e Multidisciplinari per l’Integrazione e il Lavoro giusto (Di.Agr.A.M.M.I. Sud) promovido por la organización sindical Flai-Cgil, con una financiación de 7, 294, 963.88 euros.

Entre 2019 y 2023, se gastaron al menos 60, 652, 357 euros en el sur de Italia para combatir la explotación de los trabajadores migrantes en el sector agrícola. Sin embargo, el impacto de esta inversión ha sido bastante reducido en comparación con el gasto realizado REF.

De forma similar a lo analizado en las páginas anteriores, también en el caso de los fondos invertidos para combatir la explotación de los trabajadores inmigrantes en el sur de Italia, se han ignorado las principales causas de la explotación, en favor de una narrativa

que ha promovido la culpabilización de los individuos (los llamados *caporali*), sin entrar a analizar en profundidad el papel desempeñado por las políticas migratorias europeas e italianas en la promoción de la ilegalización de los trabajadores inmigrantes y su marginación.

En primer lugar, la mayoría de los proyectos implementados se dirigieron a trabajadores inmigrantes de terceros países con permiso de residencia regular, ignorando así de forma dramática el vínculo inseparable entre regularidad de residencia y explotación laboral. En segundo lugar, desde el punto de vista de las intervenciones para garantizar las necesidades básicas de los trabajadores inmigrantes que residen en asentamientos informales, como el acceso al agua, la electricidad y la eliminación de residuos, éstas se llevaron a cabo de acuerdo con una lógica de emergencia insostenible tanto económica como medioambientalmente, lo que sigue reafirmando la naturaleza precaria de los asentamientos informales. Desde el punto de vista de la prestación de servicios, como el apoyo socio-jurídico, la asistencia médica, la orientación laboral, éstos se han llevado a cabo en forma de proyectos temporales ejecutados por ONG, que han favorecido una mayor externalización de servicios que deberían prestar las instituciones públicas.

A esto hay que añadir el refuerzo del mecanismo por el cual la presentación de informes del proyecto al organismo financiador se convierte en el principal objetivo del proyecto, sin que se establezca ningún tipo de seguimiento compartido con los directamente implicados para evaluar el impacto del proyecto en términos de mejora de las condiciones de vida y de trabajo.

En el contexto de la intervención llevada a cabo por organizaciones no gubernamentales y cooperativas sociales con financiación europea, destinada a gestionar la migración regular, combatir la explotación laboral (sobre todo en agricultura) y promover la integración de los nacionales de terceros países en Italia, es posible rastrear algunas dinámicas características de la “ONG-ización de la resistencia”, entre las que se incluyen: 1) rendición de cuentas a los financiadores en lugar de a las partes interesadas o a los ciudadanos; 2) profesionalización y burocratización del activismo, combinadas con una creciente interdependencia con las instituciones; 3) adopción de enfoques paternalistas y coloniales (*salvacionismo blanco*) y falta de participación de las comunidades afectadas.

En referencia al primer punto, cabe destacar en primer lugar la ausencia de una base de datos común y accesible que contenga datos sobre los proyectos ejecutados, su financiación y los resultados obtenidos. De hecho, si en el caso de los proyectos ejecutados en Senegal, era posible encontrar información tanto a través de la plataforma PFONGUE como a través de la página web de la Comisión Europea para los proyectos financiados directamente con fondos FAMI, así como a través del portal de la Agencia Italiana de Cooperación al Desarrollo, AICS Aid, en el caso de los proyectos ejecutados en Italia, cuya financiación se canaliza a través de instituciones italianas, no existe ninguna base de datos disponible.

Además, a pesar de que la ley italiana (art. 1 co. 125 ley 124/2017) establece la obligación para cualquier empresa u organización privada sin ánimo de lucro de publicar en sus

sitios web la financiación recibida de fondos públicos si estos superan los 10, 000 euros, esta obligación rara vez es cumplida por las organizaciones que operan en el sector y que se han beneficiado en los últimos años de importantes fuentes de financiación pública. Por lo tanto, para recuperar las sumas asignadas a las distintas organizaciones, es necesario ir a analizar las distintas medidas regionales y gubernamentales, mientras que es prácticamente imposible encontrar una referencia a los fondos asignados en la presentación del proyecto en los sitios web de las organizaciones, así como durante las conferencias finales del proyecto.

Por ejemplo, según la información disponible publicada por la Región de Apulia en su sección de transparencia, el proyecto P.I.U. Supreme Capitanata, ejecutado por Consorzio Aranea, en colaboración con Cooperativa Sociale Arcobaleno, Fondazione Siniscalco-Ceci Emmaus y Cáritas de San Severo, obtuvo una financiación de 686, 000 euros para una actividad de dos años. Sin embargo, en el sitio web de la organización líder, Consorzio Aranea, la documentación sobre transparencia en línea con las disposiciones de l, 124/2017 se detiene en 2018. Si los resultados alcanzados por los proyectos, en relación con la financiación, son raramente publicitados, por el contrario, el impacto del proyecto se argumenta a través de la proposición de “historias de éxito” a través de las cuales se puede ensalzar el impacto positivo del proyecto en la vida de los beneficiarios. Sin embargo, por un lado, las “historias de éxito” tienden a menudo a no mencionar los factores estructurales que subyacen a las condiciones de marginación y exclusión de los inmigrantes, por otro, pretenden impresionar al público con historias de gran impacto emocional sin informar, sin embargo, de nada sobre el gasto realizado y los resultados obtenidos más allá de la experiencia individual.

De acuerdo con las directrices del proyecto P.I.U.Su.pr.eme., las “historias de éxito” enviadas por las organizaciones deben seguir el siguiente esquema: “1. Antecedentes del protagonista de la historia; 2. Cómo el protagonista entra en contacto por primera vez con el proyecto P.I.U.Su.pr.eme. o lo conoce; 3. En qué actividades la organización (a través del proyecto P.I.U.Su.pr.eme.) apoya al protagonista; 4. Qué consecuencias positivas han tenido estas actividades para el protagonista”.

Un ejemplo de “historia de éxito” relevante para las directrices es la publicada en agosto de 2022 en la página de Facebook del Centro Intercultural Baobab, que forma parte del proyecto P.I.U.Su.pr.eme. Capitanata, relativa a la historia de un ciudadano ghanés “salvado” por el proyecto.

No quiero volver a ese infierno

Kwadwo es un ghanés que llegó a Italia en 2009. Tras haber intentado solicitar protección internacional y haber estado en un centro de primera acogida, su solicitud fue rechazada y permaneció en situación irregular en territorio italiano durante mucho tiempo.

[...] Sólo hace unos meses que la Comisión Territorial competente le concedió la protección especial. Buscó trabajo en la agricultura y durante unos meses se encontró en Palmori, en un pequeño gueto, donde viven unas 70 personas, alrededor de ruinas, restos de material de construcción, hierros y basura.

“Todos éramos jornaleros agrícolas” nos cuenta Kwadwo, “pagábamos 50 euros a la entrada y 5 euros al día a un ‘jefe negro’ ghanés. Él era quien nos encontraba trabajo a todos. Si no pagabas los 5 euros, podías perderlo todo”, Kwadwo Ampadu ya no vive allí. Gracias al proyecto P.I.U.Su.pr.eme. Capitanata, ahora tiene un contrato regular y vive en una casa de la aldea Don Bosco, donde lleva varios días alojado. “Ya no quiero volver allí, salvo para recuperar el resto de mi ropa”.

Kwadwo es una de las cerca de 80 personas que, en un año, han abandonado esos lugares infernales, para empezar de nuevo y volver por fin a la vida”.

La narrativa promovida dentro del relato identifica el proyecto “P.I.U.Su.pr.eme. Capitanata” como la fuente de salvación para Kwadwo, que consiguió “salir del infierno” gracias al proyecto. Sin embargo, el relato, aunque lo menciona, no destaca el hecho de que la condición de irregularidad legal en la que se encontraba Kwadwo era uno de los principales factores causantes de su marginación, y mucho menos que pudo entrar en el proyecto precisamente por haber regularizado previamente su situación. Por lo tanto, como en el caso de la comunicación producida por el proyecto Nouvelles Perspectives, se elimina de la narración un elemento central de la historia, a saber, la relevancia de las políticas migratorias de la Unión Europea e Italia en la determinación de la condición de exclusión y marginación.

De este modo, las “historias de éxito” representan una mera auto-celebración, evitando poner de relieve las críticas y contradicciones.

Un elemento a tener en cuenta, que vincula la cuestión de la rendición de cuentas a los financiadores con la de la profesionalización y burocratización del activismo, se refiere al predominio de la elaboración de informes en los proyectos europeos. De hecho, con la progresiva burocratización de los procedimientos de elaboración de informes, éstos han ido sustituyendo a la realización real de las iniciativas, de modo que resulta más importante informar sobre las iniciativas realizadas que realizarlas. Como señala Domenico La Marca, presidente de la Cooperativa Arcobaleno, socia del proyecto P.I.U.Su.pr.eme. Capitanata:

“Los proyectos europeos son letales desde el punto de vista de la burocracia, y ésta es una de las limitaciones que traeré de vuelta. Están llenos de cuadrículas y tablas. A veces la gente nos mandaba al infierno, y tenían razón. Porque para todo había que firmar. Y en algunos contextos, como los asentamientos informales, esto no está muy bien visto. Pero yo lo entiendo. Incluso los italianos, si les parabas por la calle y después de hablar con ellos les pedías que firmaran un papel te mandaban al infierno. Además, para todo lo que haces tienes que escribir

un informe, y eso lleva mucho tiempo. De hecho, lo que más tiempo lleva no es tanto conocer a la gente y comprender sus necesidades. La mayor parte del tiempo se dedica a informar de lo que se habló con esa persona, del itinerario individualizado que se acordó, etc.” (Int. con D. La Marca, Coop. Arcobaleno, nov. 2023).

Una dinámica similar fue denunciada por otros operadores de organizaciones *no profit* y sindicatos que operan en la provincia de Foggia, quienes señalaron que en algunos casos la creación de fichas de datos se había convertido en sí misma en el objetivo del proyecto.

La profesionalización del activismo también está relacionada, como se ha destacado en los párrafos anteriores, con la libertad de expresión de las personas que representan a las distintas organizaciones. De hecho, en la provincia de Foggia, la mayoría de los actores que se ocupan de la migración y la lucha contra la explotación laboral lo hacen por profesión, ya que están empleados en organizaciones no gubernamentales, sindicatos y cooperativas sociales. Dada esta posición, así como la relación de interdependencia con las instituciones debido tanto a la financiación pública como a la refractariedad hacia cualquier tipo de conflicto, se deduce que rara vez se mencionan las causas estructurales de la marginación, la exclusión y la explotación de los trabajadores inmigrantes racializados en la provincia de Foggia, y las instituciones que a nivel local reproducen formas de racismo institucional y de violación de la normativa subyacente a los procesos de ilegalización de los trabajadores inmigrantes no sólo no son criticadas, sino que en algunos casos incluso son alabadas, como en el caso de la Oficina de Inmigración de la Jefatura de Policía de Foggia durante la conferencia final del proyecto SIPLA Sud.

Por último, en lo que respecta a la adopción de enfoques paternalistas y coloniales, que también se manifiesta a través de la exclusión sistemática de los trabajadores migrantes en la definición de las prioridades y las modalidades de ejecución de los proyectos en cuestión, es posible analizar la actitud mantenida durante las múltiples reuniones entre instituciones, autoridades locales, organizaciones no gubernamentales y sindicatos. En efecto, en el transcurso de la investigación fue posible participar en numerosas reuniones relativas a las condiciones de vida y de trabajo de los habitantes de los asentamientos informales de la provincia de Foggia. Sin embargo, estos últimos nunca participaron en tales debates relativos a sus vidas, salvo cuando ellos mismos, a través de sindicatos o asociaciones creadas por los propios habitantes de los asentamientos, solicitaron ser convocados. En más de una ocasión, las instituciones competentes declararon que debía evitarse la participación de los directamente afectados porque estarían demasiado implicados emocionalmente. Además, en estas ocasiones, la mayoría de las organizaciones no gubernamentales o sindicatos nunca criticaron la no participación de los interesados.

A esto hay que añadir la actitud arraigada del llamado “síndrome del salvador blanco” (*white saviorism*), que lleva a numerosos actores, pertenecientes tanto a ONG como

a cooperativas sociales y sindicatos, a poner en práctica una forma performativa de apoyo, basada más en la comunicación externa que en la resolución real de problemas. Un ejemplo de esta actitud puede extraerse del trabajo de la Clínica Jurídica de Derechos Humanos de la Universidad de Foggia, en colaboración con la asociación sin ánimo de lucro Ass. Avvocati di Strada Onlus, que aproximadamente una vez al año publica una foto en sus perfiles sociales anunciando el inicio de actividades de apoyo jurídico en el asentamiento informal de Borgo Mezzanone, sin llegar a ofrecer dicho apoyo de forma continuada. Otro ejemplo de este enfoque fue destacado por Emanuela Mitola, anteriormente miembro de la secretaría del sindicato Flai-Cgil de Foggia.

“Como parte del proyecto Diagrammi Sud, me pidieron varias veces que fuera al asentamiento informal de Borgo Mezzanone para hacer fotos con artilugios. Intenté hacer caso omiso de sus peticiones y negarme, porque no me gustaba el enfoque. Pero seguían pidiéndomelo y, como eran mis superiores, tenía que acceder a sus peticiones. Sin embargo, en lugar de ir a Borgo Mezzanone, fui a Casa Sankara [nota del editor: una casa de huéspedes para trabajadores de la Región de Apulia] y mis colegas me fotografiaron mientras repartía artilugios a los que vivían allí. Sin embargo, como querían una foto de Borgo Mezzanone, la titularon ‘Sindacato de calle Flai-Cgil en Borgo Mezzanone’. Está claro que va dirigido a gente que ni siquiera sabe dónde están estos lugares, porque si los conoces, sabes muy bien que Borgo no está allí. Además, no estábamos haciendo ‘sindicato de calle’, sino simplemente distribuyendo artilugios para hacer una foto” (Int. con E. Mitola, Foggia, diciembre de 2023).

Sin embargo, la constatación de que muchas de las organizaciones que circulan por los asentamientos informales persiguen de un modo u otro sus propios intereses está bien arraigada entre los habitantes, que han ido desconfiando cada vez más con el paso de los años debido a la incapacidad de mejorar las condiciones de vida.

“Mucha gente viene aquí diciendo que quiere ayudarnos. Pero sabemos que los blancos en la mayoría de los casos persiguen su propio interés. Vienen aquí por motivos concretos, en épocas concretas del año o si pretenden conseguir algo de nosotros. En la mayoría de los casos lo hacen por su propio interés, o el de su organización. He participado en varios eventos y actividades en el pasado, pero ahora ya no confío en ellos, porque no hemos visto ninguna mejora” (Int. con Cheikh (seudónimo), Borgo Mezzanone, mayo de 2023).

CONCLUSIONES

El análisis desarrollado en el capítulo ha mostrado el papel de la gobernanza de la migración dentro de la dinámica del capitalismo racial en la colonialidad global: la cooperación

gubernamental y no gubernamental, en los países de origen tránsito y llegada, se articula en sintonía con las políticas de frontera, en la definición de una fuerza de trabajo segmentada y racializada y su inclusión dentro de los procesos de valorización capitalista. Estos procesos encuentran hoy su redefinición a través de la reestructuración de las relaciones hegemónicas a nivel global también por medio de las políticas migratorias y de fronteras, que inscriben la gestión de la movilidad laboral y los intercambios de recursos dentro de nuevas alianzas definidas en la crisis de transición hegemónica.

Será sumamente importante seguir profundizando en el papel que desempeñan las políticas y los actores de la cooperación gubernamental y no gubernamental dentro de las estrategias y los programas destinados no sólo al control de la migración, sino también a los recursos estratégicos para el desarrollo. Entre 2023 y 2024, el paquete de inversiones Global Gateway de la Unión Europea y el Plan Mattei de Italia han inaugurado una nueva estrategia de cooperación con África, que deberá ser analizada cuidadosamente dentro de la lectura de las dinámicas geopolíticas globales.

REFERENCIAS

- Abbas, Hakima y Niyiragira, Yves (coords), (2009). *Aid to Africa: Redeemer or Coloniser?* CapeTown, Dakar, Nairobi and Oxford: Pambazuka Press.
- Andersson, Ruben (2014). *Illegality, Inc.: Clandestine Migration and the Business of Bordering Europe*. Berkley: University of California Press.
- Bhattacharyya, Gargi (2018). *Rethinking Racial Capitalism. Questions of Reproduction and Survival*. London and New York: Rowman & Littlefield International.
- Centro Interculturale Baobab (19 ago. 2022). 'In quell'inferno non ci voglio più tornare [Post]. Facebook. <https://www.facebook.com/baobabcentrointerculturale/posts/pfbid0xGpNokta2fxstt8k5hE4p9RjUZ97X9ZEV3m21T7PLM2fmZ71GfkgURNToC2hU6Y3l>
- Corrado, Alessandra (2020). Governance de migraciones, desarrollo y cooperación. En Caria, S. y Giunta, I. (Eds.). *Pasado y presente de la cooperación internacional*. Quito: IAEN.
- _____ (2021), Coloniality and Decoloniality in the Mediterranean: Understanding Migrant Labour in the Global Colonial Agri- Food System, *Journal Für Entwicklungspolitik - Austrian Journal for Development Studies*, SI 1/2 Dislocating Europe - Struggles in between Coloniality and Decolonisation, 177-197, <https://doi.org/37-1-77>
- Del Grande, Gabriele (2023). *Il secolo mobile. Storia dell'immigrazione illegale in Europa*. Milano: Mondadori.
- Emergency Trust Fund For Africa (2023). *Sahel & Lake Chad*. https://trust-fund-for-africa.europa.eu/index_en
- European Commission (2019). *Asylum, Migration and Integration Fund Call for proposals document Transnational actions on asylum, migration and integration*. AMIF-2019-AG CALL. European Commission. <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/topicdetails/amif-2019-ag-call-04>
- _____ (2023) *Asylum Migration and Integration Fund (2021-2027)*. Migration and Home Affairs – European Commission. https://home-affairs.ec.europa.eu/funding/asylum-migration-and-integrationfunds/asylum-migration-and-integration-fund-2021-2027_en
- EU – IOM Joint Initiative for Migrant Protection and Integration (2024). *About the EU-IOM Joint Initiative*. <https://www.migrationjointinitiative.org/about-eu-iom-joint-initiative>
- Grosfoguel, Ramón (2002). Colonial Difference, Geopolitics of Knowledge and Global Coloniality in the Modern/Colonial Capitalist World-System. *Review*. 25(3): 203-24.
- Gueye, Doudou and Deshingkar, Priya (2020). "Irregular Migration in Senegal Faith, Dreams and Human Smuggling through the Desert and Sea". *Migrating Out of Poverty*, Working Paper 67:1-50.

- Kilcoyne, Katharine R. (2021). Neo-Colonial Actors?: Analyzing French NGOs in Francophone West Africa. *Honors Theses*. Paper 1304.
- Lang'at, Kiprono (2008). Deconstructing Neo-colonialism and Liberalism. Kenya and the NGOs. A discourse analysis. *International Education Journal Comparative Perspectives*, 9 (2):57-68.
- Moulier-Boutang, Yann (1998). *De l'esclavage au salariat: Économie historique du salariat* *bride*. Paris: PUF.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2019). *Sintesi PON Inclusione 2019 (FSE 2014-2020)*. <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/europa-e-fondi-europei/focuson/pon-Inclusione/Documents/Sintesi-Pon-Inclusione-2019.pdf>
- Nouvelles Perspectives (9 dic. 2022). *Connaissez-vous la verité sur le voyage migratoire?* [Post] Facebook. <https://www.facebook.com/InforMAfrique/posts/pfbid0v3Kd-MABEstRfxx5UmEGrAN4686yq5NFoHnjCReg7giUZPnSvaqZ9qG64iiGTp2Dl>
- _____ (18 ene. 2023) *Le Saviez-Vous? Quels sont le couts du voyage irregulier en Europe*. [Post]. Facebook. <https://www.facebook.com/InforMAfrique/posts/pfbid0UB-ddZ8mTzvSd76mAhK1u1RJvuZNZNeLAywMVdeeNn4TG4xFqpMedj6j3hA4Z-gqwKDI>
- _____ (25 ene. 2023) *Pauvreté en Europe*. [Post]. Facebook. <https://www.facebook.com/InforMAfrique/posts/pfbid0GQJXVST4GyiVAn1aUHY1FqUD-y1PYytU4WdwmN84HpDeBRxLaQ7b2azn8k6C76KySl>
- Quijano, Anibal (2000). Coloniality of Power, Eurocentrism, and Latin America. *Nepantla: Views from South*, 1(3): 533-580.
- _____ (2007): Colonialidad del poder y clasificación social. In: Castro- Gómez, Santiago/Grosfoguel, Ramón (eds): *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 285-327.
- Quijano, Anibal y Wallerstein, Immanuel (1992). Americanity as a Concept or the Americas in the Modern World System. *International Journal of Social Sciences* 134: 549-557.
- Robinson, Cedric J. (2000 [1983]). *Black Marxism. The Making of the Black Radical Tradition*. Chapel Hill & London: The University of North Carolina Press.
- Roy, Arundhati (23 set. 2014). The NGO-ization of resistance, *Pambazuka News. Voices for Freedom And Justice*. <https://www.pambazuka.org/governance/ngo-ization-resistance>
- Sharma, Nandita (2017). 'The New Order of Things': Immobility as protection in the regime of immigration controls. *Anti-Trafficking Review*, 9: 31-47.
- Sharma, Nandita (2020). *Home Rule: National Sovereignty and the Separation of Natives and Migrants*. Durham and London: Duke University Press.
- Zandonini, Giacomo, Romano, Remo y Milinkovic, Bojan (2021). *The Big Wall. Un'inchiesta di ActionAid su come l'Italia ha tentato di fermare l'immigrazione dall'Africa - usando anche fondi europei - e su quanto ha speso per farlo*. Action Aid. <https://www.thebigwall.org/approfondimento/the-big-wall-1/>

RECUPERAR LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN SUR-SUR: UNA PERIODIZACIÓN DECOLONIAL¹

Thomas Muhr²

*La actitud del Norte hacia la cooperación Sur-Sur
ha oscilado entre el apoyo tibio, la negligencia benigna,
el desaliento velado y la oposición abierta.
South Commission (1990: 206)*

INTRODUCCIÓN

En febrero de 2021, el secretario general de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), Stoltenberg, declaró que la “iniciativa OTAN 2030” sirve para “proteger el orden basado en normas, socavado por países que no comparten nuestros valores, como Rusia y China” (NATO, 2021). El informe *NATO 2030: United for a New Era* enuncia estos valores como el notorio repertorio de gobernanza global de “democracia”, “derechos humanos”, “libertad individual” y “imperio de la ley” para “salvaguardar la libertad, el patrimonio común y la civilización de nuestros pueblos” (NATO, 2020: 51). Obviamente, esta dicotomía nosotros *vs* ellos es una simple movilización del *othering* eurocéntrico, donde la experiencia occidental/del Norte (o partes de ella) se sitúa en el centro y se considera normal y superior, mientras que las vidas y culturas de otros pueblos y lugares se mistifican y se representan como desviadas, inferiores o una amenaza (Quijano, 2007; Said, 1979 [1978]). Con la constante histórica conocedor *vs* ignorante, los estereotipos binarizantes han sido fundamentales para legitimar la colonización y la intervención imperialista hasta nuestros días: desde civilizados / ilustrados / racionales *vs* bárbaros / salvajes / irracionales (siglo XIX); pasando por avanzados / modernos / dinámicos / desarrollados *vs* atrasados / tradicionales / estáticos / subdesarrollados (si-

¹ Nota: Este capítulo es una traducción revisada y actualizada del artículo: Muhr, Thomas (2023). Reclaiming the politics of South-South cooperation. *Globalizations*, 20(3): 347-364. <https://doi.org/10.1080/14747731.2022.2082132>. Se proporcionan traducciones no oficiales de citas originalmente en inglés. Para fines de citación se recomienda consultar los originales.

² Investigador Integrado, Iscte Instituto Universitário de Lisboa (Iscte – IUL), Centro de Estudos Internacionais (CEI-Iscte), Lisboa, Portugal. Investigador Principal del proyecto #WillPortugalFallBehind? *Portuguese Public Universities' Responses to the Global Challenge of Decolonising the Curriculum: The Case of Social Sciences Core Course Curricula* (2022.04609.CEECIND/CP1750/CT0003). E-mail: thomas.muhr@iscte-iul.pt

glo XX); a estados eficaces *vs* Estados fallidos / regímenes canallas (corruptos) y democratas *vs* déspotas / tiranos / terroristas / dictadores (siglo XXI). Al apuntar a Rusia y China como agentes clave de la cooperación Sur-Sur, la agresiva estrategia NATO 2030 perpetúa el secular conflicto Este-Oeste/Norte-Sur.

Dentro de este marco geopolítico, y en el contexto de una creciente totalitarización del régimen neoliberal en respuesta a la crisis del orden mundial capitalista (Carroll, 2016; Chauí, 2021; Cupples y Glynn, 2016; Gills, 2020; Gills y Chase-Dunn, 2019), este capítulo adelanta una periodización histórico-conceptual de la política de la cooperación Sur-Sur desde una perspectiva decolonial del Sur global. La siguiente sección introduce conceptos clave relevantes del pensamiento decolonial, concretamente “descolonización” y “decolonialidad”; “el Sur global”; y “reoccidentalización”, “desoccidentalización” y “desvinculación”. Posteriormente, basándose en un análisis documental y en una revisión de la literatura académica sobre la cooperación Sur-Sur, se establece una periodización de la cooperación Sur-Sur posterior a 1945 como marco para comprender cambios conceptuales en sus contextos globales: *Concertación (1945 -1981)*; *Contención (1981-1995)*; y *Cooptación vs Confrontación (1995 - actualidad)*. Como se discutirá, esta periodización complementa esfuerzos previos de este tipo, y su razón fundamental es que una comprensión histórica de la política de la cooperación Sur-Sur y de la contrapolítica neocolonial/imperialista es indispensable para la praxis emancipadora y libertadora del Sur global. Dado que la cooptación de la cooperación Sur-Sur respaldada por la coerción es la táctica contemporánea del Norte global dentro de la estrategia de reoccidentalización, defiende que el Sur global recupere la cooperación Sur-Sur como estrategia para pasar de la desvinculación como desoccidentalización a la desvinculación como decolonialidad.³

1. PENSAMIENTO DECOLONIAL: PREMISAS CONCEPTUALES

Tan antiguo como la propia colonización, el pensamiento decolonial no es una única escuela teórica, sino que engloba diversas corrientes culturales, filosóficas, políticas y epistemológicas, a veces conflictivas (Bhambra *et al.*, 2018: 2; Maldonado-Torres, 2011; Ndlovu-Gatsheni, 2018: 49-53).⁴ Los referentes compartidos son la intersec-

³ Este capítulo no trata de las contradicciones controvertidamente discutidas y derivadas de las heterogéneas modalidades, prácticas y resultados de la cooperación Sur-Sur. Está surgiendo un consenso sobre la necesidad de evitar las generalizaciones (Bergamaschi *et al.*, 2017; Gray y Gills, 2016; Kragelund, 2019). Tampoco pretende desarrollar algún tipo de “manual” para mejorar la concertación del Sur global, la creación de instituciones o la resolución de problemas prácticos (para este tipo de aportaciones, véase Cheru, 2011; Gosovic, 2016; Gosovic, 2018; South Commission, 1990).

⁴ Véase, por ejemplo, Maldonado-Torres (2011) y Ndlovu-Gatsheni (2018, especialmente el cuadro 2.2) para una visión general de la multiplicidad de pensadores, interpretaciones y estrategias decoloniales.

cionalidad de múltiples jerarquías globales de opresión (económica, epistémica, de género, lingüística, político-militar, racial, sexual, espiritual) establecidas a lo largo de los últimos 500 años de colonización modernista capitalista europea, y su disputa a través de la emancipación y liberación impulsada por la justicia desde una perspectiva subalterna (Grosfoguel, 2007; Mignolo, 2011a; Santos, 2014). La “matriz colonial de poder” de Walter Mignolo lo sistematiza: agrupados en torno al racismo y al patriarcado, los elementos constitutivos o esferas de la colonialidad –economía, autoridad, conocimiento, subjetividad, género y sexualidad– están interrelacionados dialécticamente, es decir, la comprensión o la acción sobre uno de ellos (reproducir la colonialidad o actuar decolonialmente) repercute en todos los demás (Mignolo, 2011a: 179). Mientras que la descolonización centrada en el Estado, tanto en la América Latina del siglo XIX como en el nacionalismo tercermundista en África y Asia después de 1945, logró la independencia jurídico-política formal, el “régimen de ‘colonialidad global’” se mantiene a través de las estructuras y culturas colonialistas y de instituciones como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (Grosfoguel, 2007: 220; Quijano, 2007).

Para Mignolo, el conflicto contemporáneo Este-Oeste/Norte-Sur es el conflicto entre las políticas de “desoccidentalización” y “reoccidentalización”. Mientras que la desoccidentalización es un proyecto de regulación estatal por parte de las llamadas potencias emergentes y las formaciones internacionales de la cooperación Sur-Sur que disputan el control sobre la matriz colonial a través de la multipolaridad, como los BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica), la reoccidentalización es la lucha del Norte (los Estados nación imperiales del Atlántico Norte) por mantener, reclamar y/o relegitimar la dominación sobre el orden global neoliberal unipolar, cada vez más por la fuerza a medida que la hegemonía se está a desmoronar (Mignolo, 2011a; Mignolo, 2021). Mientras que la desvinculación como desoccidentalización significa desvincularse de las instituciones de gobernanza global dominadas por el Norte (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, medios de comunicación corporativos globales, etc.) sin abandonar la economía capitalista modernista basada en el crecimiento, la desvinculación como decolonialidad implica desvincularse de todas las esferas de la matriz colonial de poder; es decir, desvincularse tanto de la reoccidentalización como de la desoccidentalización (Mignolo, 2011b: 281). Dicho de otro modo, la colonialidad, como dominación material y mental (Mignolo, 2021: 727), requiere complementar la desvinculación política y económica de Samir Amin con la descolonización epistémica, una “desvinculación que conduce al cambio epistémico decolonial y pone en primer plano otras epistemologías, otros principios de conocimiento y comprensión y, en consecuencia, otra economía, otra política, otra ética” (Mignolo, 2007: 453).

Más que un denominador estrictamente geográfico, “el Sur global” es una metáfora política con dos conceptualizaciones complementarias y sus distintos fundamen-

tos ontológicos y epistemológicos y articulaciones espaciales (Berger, 2021; Mahler, 2018; Mignolo, 2011a). Por un lado, en términos metodológicamente nacionalistas/territoriales, centrados en el Estado-nación y donde los países aparecen como espacios absolutos homogéneos (unidades fijas y acotadas o contenedores de sociedades y acción social), el *Sur global* (o simplemente Sur) se refiere a los países anteriormente colonizados (de los continentes africano, asiático y latinoamericano y caribeño) y a los países sometidos a la colonialidad (por ejemplo, China y Rusia, véase Mignolo, 2021). Al operar a escala internacional, este binario Sur-Norte claramente delimitado espacialmente se manifiesta en formaciones como los BRICS y la Organización del Tratado del Atlántico Norte. Por otro lado, los estudios críticos y la literatura decolonial en particular conceptualizan *el Sur global* (comúnmente en mayúsculas, véase Berger, 2021; Grosfoguel, 2007; Kleinschmidt, 2018; Mahler, 2018; Mignolo, 2011a) también como un espacio relacional transnacional producido por/mediante las experiencias históricas compartidas de personas y lugares de la subalternización colonial/imperial y de sus resistencias a la explotación y las consiguientes injusticias estructurales materiales y epistémicas: el Sur *globalizado* coexistiendo con el Norte *globalizado* dentro y a través de los territorios de los Estados-nación (países) tanto en el Norte como en el Sur (Muhr, 2016: 638).⁵ En cambio, el Norte global, encarnado por ejemplo en la clase capitalista transnacional (CCT), significa que la reoccidentalización, y la perpetuación de la matriz colonial de poder, también implica a agentes en los países del Sur (normalmente élites occidentalizadas y pequeña burguesía), alineados o complacientes con las potencias colonizadoras/imperiales (Maldonado-Torres, 2011; Mignolo, 2021: 732-733). Mientras que el nacionalismo/territorialismo metodológico subyace a los enfoques comparativos (inherentemente eurocéntricos), el enfoque relacional subraya la co-constitución dialéctica de Norte global: Sur global en la que el Sur global no es un receptor pasivo sino un actor por derecho propio (Berger, 2021; Mignolo, 2007; Quijano, 2007). Sin embargo, empíricamente, debido a trayectorias, historias e identidades diversas y divergentes, “el Sur global” escapa a una definición clara e inequívoca” (Berger, 2021: 2012). A lo largo de este capítulo, utilizo Sur global y Norte global en relación con proyectos, procesos y relaciones tanto internacionalistas como transnacionalistas, ya que están entrelazados socioespacialmente y/o son mutuamente constitutivos. Por ejemplo, la inextricabilidad de los gobiernos occidentales/clase capitalista transnacional /Organización del Tratado del Atlántico Norte, por un lado, y –como se discutirá– los proyectos del Sur global como la Tricontinental y la

⁵ También “Terceros Mundos internos” en el centro (Slater, 2004: 7); “el sur en el norte” (Maldonado-Torres, 2011: 1); “una periferia fuera y dentro de las zonas centrales y ... un núcleo dentro y fuera de las regiones periféricas” (Grosfoguel, 2007: 220); y “un otro interno” (Mahler, 2018: 32). Sobre el “espacio absoluto” y el “espacio relacional”, véase Harvey (2006).

Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América –Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), por otro.

2. LA POLÍTICA DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR: UNA PERIODIZACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DECOLONIAL DEL SUR GLOBAL

Las mencionadas categorías ideológicas del Norte/Occidente de “democracia”, “derechos humanos”, “libertad”/“libertad individual” y “imperio de la ley” forman parte integrante de la matriz colonial de poder, impuesta a través de una serie de mecanismos de gobernanza que van desde las condicionalidades como parte integrante de la Ayuda Oficial al Desarrollo en el marco del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), hasta la intervención abierta y encubierta de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, incluidos golpes de Estado y la denominada intervención humanitaria. Como han debatido exhaustivamente los estudios críticos, en este sentido la *democracia*, como complemento político del economicismo tecnocrático neoliberal, denota un gobierno de élite (poliarquía), autoritario si es necesario, legitimado mediante procedimientos electorales formales cuidadosamente gestionados y vaciado de contenidos de justicia social o igualdad; los *derechos humanos*, reducidos (en el mejor de los casos) a derechos civiles y políticos individuales a expensas de los derechos sociales, culturales, económicos y colectivos, implica su instrumentalización como “imperialismo humanitario” y/o “imperialismo de los derechos humanos”; la *libertad* connota la libertad del capital, combinada con la “libertad individual” para explotar y acumular sin limitaciones dentro del llamado libre mercado; y *imperio de la ley* significa el establecimiento y la aplicación de las normas para el funcionamiento fluido y eficaz del orden del libre mercado, protegiendo la propiedad privada y la libertad emprendedora frente a las demandas de democratización basada en las masas (véase: Bricmont, 2006; Chauí, 2021; Costa y Zolo, 2007; de Zayas, 2022; de Zayas, 2023; Erlinder, 2000; Fairclough, 2006; Fine y Saad-Filho, 2017; Gills y Rocamora, 1992; Kiely, 2017; McCormack y Gilbert, 2022; Mirowski y Plehwe, 2009). “Imperialismo”, como afirmaba en 1957 un miembro de la Sociedad Mont Pèlerin, que contribuyó decisivamente a la construcción de la hegemonía neoliberal después de la Segunda Guerra Mundial, es entonces “la expansión geográfica de un sistema de orden (imperio de la ley, etc.)” (Schoeck en Mirowski y Plehwe, 2009: 259). Es decir, el “orden basado en normas” que la Organización del Tratado del Atlántico Norte está decidida a “proteger” (NATO, 2021). De este modo, el fascismo colonial promulgado por miembros fundadores de la Organización del Tratado del Atlántico Norte como Bélgica, Francia, Portugal y el Reino Unido –la derogación de los derechos liberales en las colonias, que Hannah Arendt en *Los orígenes del totalitarismo* identificó como el fundamento del fascismo en las metrópolis (Bogues, 2011: 201)– es

compatible con el sistema de valores del Norte, como lo es el hecho de que Portugal en 1949, como dictadura fascista, cumpliera los requisitos para ser miembro fundador de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (véase Amin, 2014). En 2021, al reconocer que la era unipolar posterior a la “Guerra Fría”, con su creencia de que la “expansión” de la democracia de libre mercado “continuaría inexorablemente”, está siendo reemplazada por un orden mundial multipolar o policéntrico, el *othering* imperialista equipara esto con “el ascenso del autoritarismo”, ya que “los Estados autoritarios con agendas revisionistas de política exterior” plantean un “desafío sistémico que atraviesa los ámbitos de la seguridad y la economía” (NATO, 2020: 5, 20). Dicho de otra manera, según este razonamiento perverso, cualquiera que desafíe el dictado militarista global del Norte/Occidente es tildado de “autoritario”.

Estos son los retos a los que se ha enfrentado la cooperación Sur-Sur desde el principio. A falta de una definición universalmente respaldada, resulta útil para los propósitos de este capítulo la caracterización que de la cooperación Sur-Sur hace la Oficina de las Naciones Unidas para la cooperación Sur-Sur (UNOSSC) que la define como

“una manifestación de solidaridad entre los pueblos y países del Sur que contribuya a su bienestar nacional, a su autosuficiencia nacional y colectiva ... [que] debe ser determinada por los países del Sur, guiados por los principios de respeto a la soberanía nacional, propiedad nacional e independencia, igualdad, no condicionalidad, no injerencia en los asuntos internos y beneficio mutuo.”⁶

A menudo reducida a la economía y el comercio, la cooperación Sur-Sur es un conjunto multidimensional de relaciones y procesos dialécticamente entrelazados en los ámbitos político, económico, cultural, social, medioambiental, jurídico, militar y humanitario (véase Fiddian-Qasmiyeh y Daley, 2019, para estudios de casos contemporáneos). Si bien la cooperación Sur-Sur se ha considerado siempre un complemento, más que un sustituto, de las transferencias Norte-Sur (South Centre, 2005; United Nations, 1974; United Nations, 2010), la binarización Norte/Sur se ve cuestionada por la “cooperación triangular”, en la que un miembro del Comité de Ayuda al Desarrollo o una organización multilateral actúa como mediador en la cooperación Sur-Sur, aportando recursos y/o conocimientos para la transferencia de mejores prácticas o políticas.⁷ La cooperación triangular, que supuestamente aumenta la transparencia, la eficiencia y la rentabilidad, parece más bien un mecanismo de reoccidentalización que asimila gradualmente a los agentes de la cooperación Sur-Sur a las normas y estructuras de gobernanza controladas por el Norte global, ya que a menudo es el actor externo (no Sur) el que inicia y/o con-

⁶ Véase <https://www.unsouthsouth.org/about/about-ssc/> (consultado 13 mar 2024).

⁷ <https://www.unsouthsouth.org/about/about-ssc/> (consultado 13 mar 2024).

trola la colaboración, los recursos y los sistemas de supervisión (Kragelund, 2019: 116; Domínguez, 2021).⁸ Al mismo tiempo, se ha observado una apropiación discursiva, o cooptación, de los principios de la cooperación Sur-Sur de “horizontalidad”, “condiciones de pares” y “beneficio mutuo”/“ganar-ganar” por parte de la comunidad del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Kragelund, 2019: 118-121), así como un “giro más pragmático” en los discursos de la cooperación Sur-Sur hacia un marco “menos afectivo” y una mayor preocupación por la eficacia y los resultados (Mawdsley, 2019: 266). No obstante, en términos de normas fundamentales, como se verá más adelante, los sistemas de valores del Norte global y del Sur global *son* por definición incompatibles, aunque los propios agentes del Sur global no siempre hayan cumplido totalmente estas normas (Acharya, 2016).

Aunque el surgimiento de la cooperación Sur-Sur se atribuye principalmente a la Conferencia Asiático-Africana de Bandung (Indonesia) de 1955, en la que participaron representantes de 29 naciones recién independizadas, el “espíritu de Bandung” evolucionó a partir de siglos de guerras de liberación nacionalistas, desde Haití hasta Etiopía y Vietnam, en conjunción con luchas anticoloniales, antirracistas y antiimperialistas locales y transnacionales, incluidas las panasiáticas y panafricanas, así como las de las mujeres, los trabajadores, la lucha contra el *apartheid* y otros movimientos antifascistas, en particular las internacionales comunistas. Abrazando nociones de amistad, solidaridad y fraternidad/hermandad, en Bandung estas normas y luchas subalternas alcanzaron una expresión diplomática al tiempo que superaban su sectorización (Dinkel, 2018; Eslava *et al.*, 2017; Mahler, 2018; Phạm y Shilliam, 2016). El propio término “cooperación Sur-Sur” ganó popularidad a finales de la década de 1970, tras la Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional (CIEC) celebrada en París entre 1975 y 1977, generalmente conocida como Conferencia Norte-Sur, y la IV Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCYD o UNCTAD) celebrada en Nairobi en 1976 (véase Haq, 1980; Williams, 1987). Antes de la actual adopción del término, la cooperación Sur-Sur se debatió ampliamente en el marco de la Conferencia de Bandung, el tercermundismo, el Movimiento de los Países No Alineados (MNOAL), el Grupo de los 77 (G-77) y el Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), así como conceptos relacionados, especialmente la autosuficiencia, la no alineación, el antiimperialismo y la descolonización. Como destaca Mignolo, la no alineación del Tercer Mundo y Bandung perseguían la descolonización como una tercera opción a las dos “macronarrativas” occidentales preeminentes, el capitalismo y el comunismo, lo que implica que la descoloni-

⁸ La “cooperación triangular” también se practica entre socios del Sur global exclusivamente, lo que aquí se considera una modalidad de la cooperación Sur-Sur. Asimismo, las colaboraciones triangulares como el Fondo India, Brasil y Sudáfrica (Fondo IBSA) gestionado por la Oficina de las Naciones Unidas para la Unión Europea no es (necesariamente) un mecanismo de reoccidentalización.

zación a través de la desvinculación, tal y como se utilizó en Bandung, ya contenía la idea de decolonialidad, aunque el término en sí no surgió hasta la década de 1990 (Mignolo, 2011b; Mignolo, 2021).

Como se ha dicho, la periodización de la cooperación Sur-Sur desarrollada posteriormente complementa esfuerzos anteriores de este tipo. Como sostiene Emma Mawdsley, cualquier periodización particular tiene un propósito analítico de acuerdo con el argumento o argumentos desarrollados, y una periodización no es una cronología (Mawdsley, 2019). Una periodización tampoco es sobre “olas”, “mareas”, “ciclos” o categorías naturalistas-mecanicistas similares que ofuscan la acción en la lucha social. En concreto, Michelle Morais de Sá e Silva, interesada en “formas y modalidades”, distingue entre *Autoconfianza y Fortalecimiento Político* (1949-79); *Desmovilización* (1980-98); y *Transferencia de “Mejores Prácticas”* (1999-) (Morais de Sá e Silva, 2009). Mawdsley (2019), dentro de un enfoque geoeconómico preocupado por la “visibilidad y la influencia”, también elabora tres periodos: *Cooperación Sur-Sur 1.0*, desde principios de la década de 1950 hasta finales de la década de 1990/principios de la década de 2000; *Cooperación Sur-Sur 2.0*, desde finales de la década de 1990/principios de la década de 2000 hasta aproximadamente 2015; y *Cooperación Sur-Sur 3.0*, desde aproximadamente 2015 en adelante. Branislav Gosovic estructura su relato en torno al encuentro Sur-Norte dentro del sistema de la Organización de Naciones Unidas a lo largo de las llamadas Décadas del Desarrollo (Gosovic, 2016 [2014]). Para reiterar, mi propio análisis está interesado en identificar cambios conceptuales en sus contextos geopolíticos globales como base para reivindicar la política de la cooperación Sur-Sur para la praxis social decolonial. Las esquemáticas y rígidas demarcaciones temporales derivan de puntos de inflexión históricos manifestados en acontecimientos y documentos concretos, mientras que, naturalmente, los procesos subyacentes se desarrollaron de forma mucho más entrelazada, dialéctica e incoherente.

3. CONCERTACIÓN (1945-1981): DESCOLONIZACIÓN E INTERNACIONALISMO TERCERMUNDISTA

En el contexto bipolar de la llamada Guerra Fría, los esfuerzos de organización del Tercer Mundo se entrelazaron con las luchas por la liberación política, económica y cultural. Empezando por la formación de la Liga de Estados Árabes (también “Liga Árabe”) en marzo de 1945, poco antes del final de la Segunda Guerra Mundial⁹, otros acontecimientos destacados fueron la Conferencia de Relaciones Asiáticas de 1947, convocada en la India antes de la independencia formal y que reunió a líderes de los movimientos independentistas asiáticos; y el Acuerdo Panchsheel China-India de 1954, que estableció los

⁹ Véase <http://www.lasportal.org/Pages/Welcome.aspx> (consultado el 15 mar 2024).

Cinco Principios de Coexistencia Pacífica que se incorporaron a la agenda de Bandung: respeto mutuo por la integridad territorial y la soberanía de la otra parte; no agresión mutua; no injerencia mutua; igualdad y beneficio mutuo; y coexistencia pacífica (Opondo, 2016). Estos principios, junto con los de autosuficiencia colectiva y autodeterminación, se institucionalizaron a escala global a través de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), creada en Bagdad en 1960; el Movimiento de los Países No Alineados, creado en Belgrado en 1961, con 120 miembros en 2024¹⁰; y el Grupo de los 77 (compuesto actualmente por 134 países, China incluida¹¹), creado en la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en Ginebra en 1964 como contrapeso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (fundada en 1961), y constituido como grupo permanente mediante la *Carta de Argel* de 1967. Al mismo tiempo, en 1960, 1963 y 1981 fueron establecidas, respectivamente, regionalismos globales como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), la Organización para la Unidad Africana (OUA, reconstituida como Unión Africana en 2002) y el Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo (también Consejo de Cooperación del Golfo, CCG). La no alineación nunca significó neutralidad o imparcialidad, sino convertirse en coparticipes independientes en una democratización decolonial del orden mundial (Phạm y Shilliam, 2016). Como reflejo de los antecedentes de la cooperación Sur-Sur basados en los movimientos, la descolonización dirigida por el Estado se concertó con organizaciones populares anticoloniales de masas, en particular la Organización de Solidaridad de los Pueblos Afroasiáticos (AAPSO), creada en El Cairo en enero de 1958.¹² Tras la victoria de la Revolución Cubana en 1959, la Organización de Solidaridad de los Pueblos Afroasiáticos se amplió geográficamente en la Conferencia Tricontinental de La Habana de 1966, como Organización de Solidaridad con los Pueblos de Asia, África y América Latina (OSPAAAL). Para Anne Mahler, la importancia histórica de la Tricontinental consiste, en primer lugar, en trascender la descolonización centrada en el Estado-nación de Bandung a través del “diálogo transnacional” entre diversos gobiernos, líderes políticos y movimientos descoloniales, y, en segundo lugar, en sus reverberaciones en la noción actual de Sur global (Mahler, 2018: 23).

Los esfuerzos de descolonización económica culminaron en el Nuevo Orden Económico Internacional, que denunciaba el “neocolonialismo en todas sus formas” (United Nations, 1974, puntos 1, 4i), exigía condiciones comerciales más justas, reparaciones por la explotación colonial, una reforma del sistema monetario internacional y el derecho a la regulación y nacionalización de las empresas transnacionales. Al afirmar el derecho a la “autodeterminación de todos los pueblos” y “el derecho de cada país a adoptar el sistema

¹⁰ <https://news.un.org/en/story/2024/01/1145732> (consultado el 19 mar 2024).

¹¹ Véase <http://www.g77.org/doc/members.html> (consultado el 15 mar 2024).

¹² Véase <https://www.aapsorg.org/en/about-us/aapso-constitution.html> (consultado el 15 mar 2024).

económico y social que considere más apropiado para su propio desarrollo” (United Nations, 1974, punto 4), el Nuevo Orden Económico Internacional se anticipó a la *Declaración de la Organización de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo* de 1986, cuyo reconocimiento el Sur nunca consiguió mantener. Se debatió mucho si el Nuevo Orden Económico Internacional, con sus fundamentos teóricos de un keynesianismo global y de dependencia –medidas redistributivas globales (transferencias de recursos Norte-Sur) combinadas con la intervención en el mercado en reconocimiento de las limitaciones estructurales para el desarrollo nacional– tenía potencial decolonial (Cox, 1979; Malacalza, 2022; Ruggie, 1982; Taylor y Smith, 2007). Estratégicamente, al reconocer y aceptar la interdependencia Norte:Sur (United Nations, 1974, punto 3), la autosuficiencia nacional y colectiva nunca significó una autarquía comercial, financiera y tecnológica absoluta con respecto al Norte, sino la desvinculación como sustitución selectiva de las relaciones explotadoras que perpetúan la dependencia por relaciones Sur-Sur más igualitarias, promoviendo la complementariedad y las interdependencias económicas y productivas basadas en un desarrollo endógeno popular (Galtung, 1986; Hope, 1983; Matthies, 1979; South Commission, 1990: 211). En las palabras de Amin (1982: 24), “construir una economía nacional y regional diversificada que, a través de su propia dinámica interna y autonomía, sea capaz de actuar como socio en un sistema mundial interdependiente en lugar de ser una mera excrecencia de las transnacionales”; o, construir “un ‘proyecto de globalización alternativa’ mediante la ‘construcción de un sistema político global que no está al servicio del mercado global’... sino al de los ‘pueblos y clases dominadas’” (Amin citado en Domínguez, 2020: 162).

La descolonización jurídico-política formal no dismanteló el régimen de colonialidad global (Grosfoguel, 2007: 220). Sin embargo, sería erróneo asumir que el Sur global no había sido consciente de la matriz colonial y del papel de las élites colonialistas en su mantenimiento o reproducción. Ya en su discurso de apertura de la Conferencia de Bandung, el presidente indonesio Sukarno declaró: “no pensemos en el colonialismo sólo en su forma clásica... El colonialismo tiene también su vestido moderno, en forma de control económico, control intelectual, control físico real por parte de una comunidad pequeña pero ajena dentro de una nación” (Sukarno, 1955). Entender el Norte global:Sur global como co-constituido (el enfoque relacional) requiere, por tanto, considerar también el papel del Sur global en la perpetuación de la colonialidad. En primer lugar, a pesar de los éxitos, como el ferrocarril Tanzania-Zambia financiado por China y finalizado en 1975, las dificultades objetivas en la aplicación práctica de las iniciativas de cooperación Sur-Sur (instituciones ineficaces, escasez de recursos) se unieron a menudo a la falta de compromiso de los gobiernos (Kragelund, 2019). En segundo lugar, se afirmaron e interiorizaron muchos de los principios organizativos fundacionales del orden occidental: la soberanía territorial del Estado-nación dentro de las fronteras trazadas colonialmente, que engendró el colonialismo interno sobre las nacionalidades minorizadas, impulsando

conflicto y desunión; el régimen universal de derechos humanos con el que el propio Norte nunca se ha comprometido realmente considerando el continuo fascismo colonial y la política (neo)imperialista; y el desarrollo modernista con sus ideas (insostenibles) de progreso y crecimiento económico ilimitado (aunque el discurso desarrollista proporcionó al mismo tiempo un marco unificador más allá de las diferencias ideológicas) (Acharya, 2016; Eslava *et al.*, 2017; Hongoh, 2016; Lumumba-Kasongo, 2015; Phạm y Shilliam, 2016; Phillips, 2016; Weber y Winanti, 2016). En tercer lugar, la unidad del Sur global fue socavada aún más por el fracaso estratégico de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (en el contexto de la crisis del petróleo de la década de 1970) a la hora de construir una contraestructura del Sur, ya que los intereses de los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo empezaron a discrepar de los de los países del Sur importadores de petróleo (Taylor y Smith, 2007; Toye, 2014; Williams, 1987). Sin embargo, las tensiones o divisiones entre países del Sur pueden no haber sido tan graves como se afirma con frecuencia, ya que varios miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo establecieron programas de solidaridad para los países en desarrollo importadores de petróleo (Kuczynski, 1982).¹³ Por último, en lugar de desvincularse, el Sur se integró en, y de este modo legitimó, la matriz colonial global, remodelada y reinstituida a través del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (el Banco Mundial), el Fondo Monetario Internacional, el sistema de la Organización de Naciones Unidas y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), todos ellos establecidos entre 1944 y 1947, cuando la mayoría de los países del Sur ni siquiera existían como Estados soberanos.

4. CONTENCIÓN (1981-1995): LA REOCCIDENTALIZACIÓN A TRAVÉS DE LA CONTRAOFENSIVA NEOLIBERAL

A pesar de las contradicciones internas y las deficiencias estratégicas del Sur global, el Norte global, a pesar de las discordancias ocasionales en temas específicos, operó al unísono en dos frentes interrelacionados para frustrar las aspiraciones decoloniales: por un lado, el *othering* condescendiente combinó con el retraso táctico y bloqueo de iniciativas del Sur y guerra abierta y encubierta, que va desde encarcelamientos y asesinatos (por ejemplo el líder independentista congoleño Patrice Lumumba en 1960)

¹³ Por ejemplo, el Programa de Cooperación Económica para los Países de América Central de 1980 ("Acuerdo Petrolero de San José") se consideró el "primer esfuerzo de ayuda colaborativa" entre un productor de petróleo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (Venezuela) y uno no perteneciente a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (México). La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos/Petrocaribe es una continuación y ampliación de esta cooperación solidaria (Grayson citado en Muhr, 2017: 852; también véase Muhr, 2011a: 176-177; Muhr, 2011b).

a desestabilizaciones y golpes de Estado posteriores a la independencia. Por otra parte, las fricciones entre los países del Sur y las diferencias ideológicas, sociales y culturales se acentuaron activamente utilizando el poder político, económico, informativo y comunicativo. Sin embargo, fue en la Reunión Internacional de Cooperación y Desarrollo celebrada en Cancún en 1981 cuando el Norte abortó unilateralmente el esfuerzo de veinte años de diálogo diplomático Sur-Norte mediado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Para entonces, la contraofensiva neoliberal del Norte global había ganado terreno con la implantación de dictadores militares prooccidentales, sobre todo en Indonesia (1965) y Chile (1973). Para los gobiernos de Estados Unidos y el Reino Unido dirigidos por Reagan y Thatcher, las demandas del Sur en Cancún –el Nuevo Orden Económico Internacional y una democratización del régimen de gobernanza– eran claramente innegociables (Gosovic, 2018; Ruggie, 1982; South Commission, 1990: 217).

La reoccidentalización se vio reforzada por el informe del Banco Mundial de 1981 *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action* (*Desarrollo acelerado en el África Subsahariana: Un programa de acción*), que constituyó un documento de referencia en la promoción de las políticas neoliberales de ajuste estructural (PAE): privatización, desindustrialización y orientación de las exportaciones (de materias primas) hacia el Norte sobre la base de la ventaja competitiva (Amin, 1982; Ruggie, 1982). Posteriormente, como está bien documentado, una combinación de factores y fuerzas corroyó la acción estatal desarrollista decolonial al tiempo que exacerbaba la desunión y socavaba el poder de negociación del Sur: la recesión económica global y un deterioro significativo de los términos de intercambio, que impulsó la competencia en los mercados globales de materias primas y por la inversión extranjera directa; la crisis de la deuda, empezando por México en 1982, y la formación de élites neoliberales reoccidentalizadoras inducidas por las políticas neoliberales de ajuste estructural en los países del Sur; la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y, con ella, del Consejo de Ayuda Mutua Económica (COMECON) como sistema alternativo (desoccidentalizador); el fortalecimiento impulsado por el Norte global del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional por encima del sistema de la Organización de Naciones Unidas como autoridades mundiales en materia de desarrollo; la reconfiguración –y neutralización– de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo que, tras enfrentarse a una aguda hostilidad por parte del Norte, especialmente desde finales de la década de 1970, había acabado por dar cabida a las condicionalidades de “buena gobernanza” de la posguerra fría en materia de libre mercado, democracia liberal, imperio de la ley, lucha contra la corrupción y gobierno eficaz; y las negociaciones de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (1986-1994), en las que, a falta de un liderazgo negociador organizado del Grupo de los 77, el Sur (una vez más) no actuó concertada-

mente (Gosovic, 2016 [2014]; Taylor y Smith, 2007; Toye, 2014). En 1995, cuando el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio se integró en la recién creada Organización Mundial del Comercio (OMC), diseñada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la visión tercermundista y decolonial de la cooperación Sur-Sur había quedado marginada a las reuniones anuales del Grupo de los 77 y trianuales del Movimiento de los Países No Alineados (Toye, 2014).

5. COOPTACIÓN VS CONFRONTACIÓN (1995-PRESENTE): REOCCIDENTALIZACIÓN, DESOCCIDENTALIZACIÓN Y DECOLONIALIDAD

Entre 1995 y 2017, el comercio de mercancías entre los países del Sur aumentó significativamente, de 0.6 billones de USD a 5 billones de USD; en 2017, una cuarta parte del comercio total mundial se produjo entre países del Sur, y el 33% del total de las exportaciones Sur-Sur fueron productos no tradicionales, de mayor valor añadido e intensivos en tecnología, en comparación con el 28% de las exportaciones Sur-Norte (UNCTAD, 2019). A pesar de estar inclinado hacia Asia y girar desproporcionadamente en torno a China (UNCTAD, 2019), el Sur global se encuentra hoy en una posición estructural más favorable para perseguir la autosuficiencia. En este contexto, se pueden observar tres tendencias: la cooperación triangular como reoccidentalización; la cooperación Sur-Sur para la desvinculación como desoccidentalización; y la cooperación Sur-Sur para la desvinculación como decolonialidad.

La cooperación triangular como reoccidentalización

Posiblemente como respuesta a la creciente influencia económica del Sur, la adopción por parte del Norte global de un enfoque (en apariencia) más conciliador respecto a la cooperación Sur-Sur implica su “incorporación” (United Nations, 2019b) en la estructura de gobernanza dominada por el Norte, un proceso que ya se inició en 1978 con el *Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) para la Promoción e Implementación de la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (CTPD)* (UNDP, 1978). Ampliamente celebrado como un hito en la formalización de la cooperación Sur-Sur en los foros internacionales, en realidad el Plan de Acción de Buenos Aires redujo la cooperación Sur-Sur a la cooperación técnica, lo que implicó un cambio de un enfoque estructuralista-transformador decolonial a un enfoque instrumentalista de resolución de problemas (como la reducción de pobreza) (Domínguez, 2020; Domínguez, 2021; Ernst, 1979). Aunque a menudo entendido como despolitización, reformular la cooperación Sur-Sur en términos técnicos y de gestión como práctica social de estabilización del orden o de reoccidentalización es tan política como la cooperación Sur-Sur como un proceso de cambio del sistema, de desoccidentalización y descolonialización. Además, al solicitar el apoyo

de los países e instituciones del Norte a las actividades de cooperación técnica, el Plan de Acción de Buenos Aires sentó las bases de la cooperación triangular (véase UNDP, 1978, Recomendaciones 35, 36, 38). Sin embargo, fue el informe de la Organización de las Naciones Unidas de 1995 *Nuevas Orientaciones de la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo* el que empezó a promover explícitamente la cooperación triangular al tiempo que respaldaba la integración de los países del Sur global en el nuevo orden global neoliberal (United Nations, 1995), desplazando el poder de los gobiernos al sector privado (empresas y Organizaciones No Gubernamentales); es decir, al capital transnacional. Esta agenda, una forma de asociación pública-privada a escala global, fue codificado a través de los foros de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda organizados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico en Roma, París, Accra y Busan en 2003, 2005, 2008 y 2011, respectivamente, que culminaron en la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, respaldada por más de cien gobiernos.¹⁴ Como pretende el documento de Busan al evocar un consenso global que descarte el conflicto Norte-Sur,

“ahora todos formamos parte integrante de una nueva agenda de desarrollo más inclusiva, en la que estos agentes participan sobre la base de objetivos comunes, principios compartidos y compromisos diferenciales. Sobre esta misma base, acogemos con satisfacción la inclusión de la sociedad civil, el sector privado y otros agentes (OECD, 2011, punto 14)”.

En el sistema de las Naciones Unidas, esta agenda reoccidentalizadora se ratificó, entre otras cosas, a través de las dos conferencias de alto nivel sobre Cooperación Sur-Sur celebradas en Nairobi en 2009 y en Buenos Aires en 2019 (también conocidas como “Plan de Acción de Buenos Aires +40”), la *Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo* de 2015, y la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (ODS 17.6/17.9). Ciertamente, las asociaciones estratégicas entre agentes del Sur e instituciones de la Organización de las Naciones Unidas pueden impulsar la legitimación, la visibilidad y el reconocimiento de la cooperación Sur-Sur, al tiempo que permiten a estas instituciones reclamar sus mandatos e influencia en el régimen global de desarrollo (Milhorance y Soule-Kohndou, 2017). Sin embargo, a pesar de la continua adhesión discursiva de la Organización de las Naciones Unidas al marco decolonial tercermundista, el compuesto ahora dominante “cooperación Sur-Sur y triangular” acentúa la asimilación progresiva y la cooptación subordinada de la cooperación Sur-Sur a las normas de condicionalidad del Norte global, concretamente de “buena gobernanza, imperio de la ley, derechos humanos, libertades fundamentales... y medi-

¹⁴ <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/thehighlevelforaonaideffectivenessahistory.htm> (consultado el 11/03/2024).

das para combatir la corrupción” (United Nations, 2019a Punto 14). Así, junto con la ya mencionada cooptación discursiva de los principios clave de la cooperación Sur-Sur por parte de la comunidad de la Ayuda Oficial al Desarrollo (horizontalidad, condiciones de pares, beneficio mutuo/ganar-ganar), se consolida aún más la “apropiación” y “reforma-ción” de las normas y prácticas de la cooperación Sur-Sur (Abdenur y Fonseca, 2013). De hecho, ya en la década de 1980, el respaldo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y el Banco Mundial a la “autosuficiencia” implicó su reconceptualización cooptiva como desarrollo empresarial (planes de microcréditos y microempresas) para la autosuficiencia a través del desarrollo de capacidades e instituciones locales, trasladando la responsabilidad del desarrollo a la escala nacional (o país), ignorando de hecho las estructuras históricas globales: colonización/colonialidad, imperialismo y las dependencias y desigualdades resultantes (Cox, 1979; OECD, 1991; Santos, 2017; United Nations, 2010, anexo, punto 10; United Nations, 2019a, Punto 21).

La cooperación Sur-Sur para la desvinculación como desoccidentalización

La cooptación reoccidentalizadora de la cooperación Sur-Sur ha sido paralela a la formación de varios proyectos de la cooperación Sur-Sur desoccidentalizadora, entre los que se incluyen: el Foro de Cooperación China-África (FOCAC) y la Cumbre del Foro India-África (IAFS), convocados cada tres años desde 2000 y 2008, respectivamente; y la creación de la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) en 2001, el Foro de Diálogo India-Brasil-Sudáfrica (IBSA) en 2003, la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) en 2008, el BRIC a partir de 2006 (oficializado como BRICS en 2010), y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2010. La medida en que cada una de estas iniciativas persigue e impulsa realmente la transformación estructural global y/o la desvinculación como desoccidentalización varía y ha sido objeto de muchos debates controvertidos, que no pueden reproducirse aquí (véase, por ejemplo. Bergamaschi *et al.*, 2017; Cheru, 2011; Fiddian-Qasmiyeh y Daley, 2019; Gray y Gills, 2016; Gürcan, 2019; Kragelund, 2019). En cualquier caso, mientras se establecen instituciones desoccidentalizadoras como el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS (Al-Kassimi, 2018; Mignolo, 2021), la confrontación se une a la contestación dentro de las instituciones de la colonialidad global, donde especialmente los BRICS –individual o colectivamente– con frecuencia se alían estratégicamente con el Grupo de los 77 (Cooper, 2021; Gürcan, 2019; Hopewell, 2017). Aunque es posible que la cooperación Sur-Sur haya generado una “fractura” parcial de las jerarquías históricas Norte-Sur (Mawdsley, 2020), la “manipulación” por parte del Norte del proceso de ajuste del poder de voto del Banco Mundial (véase Vestergaard y Wade, 2013), es, no obstante indicativa de los límites de dicha estrategia y de la firme resistencia del Norte global a cualquier democratización más sustantiva del orden mundial, es decir, al más mínimo desafío a la matriz colonial de poder.

Lo que a menudo se pasa por alto es que estas iniciativas desoccidentalizadoras se lanzaron en el contexto de una revitalización de la visión decolonial y tercermundista de la cooperación Sur-Sur, relacionada con la creación en 1995 del *South Centre*, con sede en Ginebra, como organización intergubernamental del Sur global. El Centro tiene su origen en el trabajo de la Comisión del Sur, que fue un grupo independiente de líderes intelectuales y políticos del Sur global formado con el apoyo del Movimiento de los Países No Alineados en 1987, y su informe *Desafío para el Sur* (South Commission, 1990). Como grupo de reflexión, el Centro trata de promover la “solidaridad del Sur” y la “conciencia del Sur”, así como el intercambio de conocimientos para hacer realidad los numerosos planes de acción, programas e ideas desarrollados a lo largo de las décadas, a menudo no aplicados debido a limitaciones objetivas (instituciones ineficaces, escasez de recursos, complementariedades limitadas), pero también a la falta de compromiso de los gobiernos (South Centre, 2005; United Nations, 1994). Sin embargo, con una financiación insuficiente y sólo 54 miembros en 2022,¹⁵ la contribución del Centro a la creación de un núcleo institucional permanente para el Movimiento de los Países No Alineados y el Grupo de los 77 es limitada. Como afirma Gosovic (2016: 738), “La esperanza [...] de que sus gobiernos miembros le permitieran y ayudaran a evolucionar hasta convertirse en una organización importante, ‘una OCDE del Sur’ como algunos solían llamarla, no se ha materializado hasta ahora”.¹⁶ No obstante, el Centro hizo algunas aportaciones a la primera y segunda Cumbres del Sur convocadas por el Grupo de los 77, en La Habana en 2000 y en Doha en 2005 (véase, por ejemplo South Centre, 2005), que reiteraron las demandas históricas de transformación sistémica (G-77, 2000; G-77, 2005). La I Cumbre del Sur, en particular, se enfrentó a las normas neoliberales del Norte global reivindicando el *imperio de la ley* como “el pleno respeto de los principios del derecho internacional y de la Carta de las Naciones Unidas”, subrayando la ilegalidad de las “medidas económicas coercitivas unilaterales” (comúnmente aunque equivocadamente llamadas “sanciones”, véase de Zayas, 2022); *la democracia* como “la democracia en la toma de decisiones”, fundamental para un “nuevo sistema global”; y la *libertad* como “la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales universalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo” (G-77, 2000, puntos 6, 21, 48 y 49).

¹⁵ Véase <https://www.southcentre.int/member-countries/> (consultado el 15 mar 2024).

¹⁶ Además, el Centro también corre el riesgo de cooptación. Las actuales declaraciones de misión y visión respaldan sin críticas el capitalismo verde basado en el crecimiento y la reducción de la pobreza promovido por los Objetivos de Desarrollo Sostenible, junto con la cooperación triangular y la participación del sector privado y las Organizaciones No Gubernamentales, en lugar de prever alternativas (decoloniales) (por ejemplo, decrecimiento, ecosocialismo) (véase South Centre, s.f.).

La cooperación Sur-Sur para la desvinculación como decolonialidad

Más allá de la desoccidentalización, dos iniciativas de la cooperación Sur-Sur se consideran las que más asertivamente resucitan la descolonización/decolonialidad y el antiimperialismo: la Nueva Alianza Estratégica Asiático-Africana (NAASP), firmada en la Cumbre Afroasiática de 2005, con la misión explícita de “revitalizar el espíritu de Bandung” (New Asian-African Strategic Partnership, 2005); y la institucionalmente superpuesta Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP)/Petrocaribe, lanzada en 2004 y 2005, respectivamente, directamente inspirada en el informe de la Comisión del Sur (Gosovic, 2018ⁿ²⁸; también véase: Domínguez, 2021; South Commission, 1990, especialmente el capítulo 4; Muhr, 2011a; Muhr, 2011b; Muhr, 2013). Mientras que la Nueva Alianza Estratégica Asiático-Africana aparentemente sólo ha tenido una materialización limitada (si es que ha tenido alguna) (Dlamini, 2019), el ALBA-TCP/Petrocaribe se había convertido, por ejemplo, a principios de la década de 2010 en “el mayor proveedor con diferencia de financiación concesionario en términos absolutos” para los países socios del Caribe, superando la ayuda al desarrollo de las principales instituciones del Norte global (Girvan, 2011: 163; también, SELA, 2015). Como elucida Khaled Al-Kassimi, en contraste con la desvinculación de los BRICS como desoccidentalización, el ALBA-TCP es un “proyecto de desvinculación decolonial” que aborda la matriz colonial para su desvinculación (al menos parcial y/o perseguida) de la modernidad colonial, esforzándose por desarrollar “un proyecto alternativo al desarrollo” (Al-Kassimi, 2018: 26- 27). Esta lucha institucionaliza la aspiración histórica –como inherente al espíritu de Bandung y explícita en la Tricontinental (Mahler, 2018)– de articular el internacionalismo liderado por los Estados con el transnacionalismo basado en los movimientos populares (Al-Kassimi, 2018; Eder, 2016; Gürkan, 2019; Muhr, 2011a; Muhr, 2011b; Muhr, 2013; Muhr, 2021; Muhr, 2024; Weber, 2016): los Estados miembros formales del ALBA-TCP; y la Articulación Continental de Movimientos Sociales y Populares hacia el ALBA (ALBA Movimientos) compuesto de más de 400 movimientos/organizaciones populares de masas de 25 países de Nuestra América.¹⁷ Estructuralmente, los dos pilares se conectan a través de la Coordinación Continental del ALBA Movimientos.¹⁸ La participación en la Coordinación Continental exige que los movimientos hayan establecido secciones nacionales en sus países, como lugar geográfico de organización y lucha contra las burguesías nacionales y transnacionales. Es la Coordinación

¹⁷ Véase: <http://albamovimientos.net/> (consultado el 13 mar 2024).

¹⁸ Aparentemente, el ALBA Movimientos sustituye al Consejo de Movimientos Sociales original del ALBA-TCP. Véase Muhr (2011b; Muhr, 2013) para la estructura original del ALBA-TCP, incluido el Consejo de Movimientos Sociales.

Política de la Coordinación Continental que se articula con los gobiernos miembros del ALBA-TCP y sus instituciones.¹⁹

Es el éxito relativo en el desafío al régimen de colonialidad global lo que ha colocado a los principales miembros del ALBA-TCP, Bolivia, Cuba, Nicaragua y Venezuela, todos ellos también miembros del *South Centre*, en primera línea de la guerra híbrida del Norte global— una combinación de campañas de desinformación (*fake news* que suelen afirmar un supuesto “autoritarismo”) con medidas coercitivas económicas, financieras y militares por parte de agentes estatales y privados (bancos, Organizaciones No Gubernamentales, empresas transnacionales), incluidos embargos, confiscaciones, terrorismo paramilitar, secuestros, intentos de asesinato, golpes de Estado y ataques cibernéticos (AFGJ, 2018; Antonopoulos y Cottle, 2018; Camp y Greenburg, 2020; de Zayas, 2022; de Zayas, 2023; Jacobs y Kitzen, 2021; Norton, 2021; Parampil, 2024; Tricontinental, 2020). Es la intensificación de la agresión imperialista desde 2015, y no simplemente un “declive”, una “crisis” o un “colapso”, como pretenden las representaciones neocolonialistas, lo que ha causado una reducción de la cooperación económica, productiva y financiera entre los países del ALBA-TCP/Petrocaribe, pero ciertamente no su destrucción (véase Aponte-García y Linares, 2019; United Nations, 2021).²⁰ Supuestamente con 39 Estados soberanos del Sur global sometidos a medidas económicas coercitivas unilaterales impuestas por Estados Unidos y sus aliados²¹, consideradas una “violación del derecho internacional” (United Nations, 2021, punto 84), en julio de 2021, 16 miembros del Movimiento de Países No Alineados más China y Rusia lanzaron el Grupo de Amigos en Defensa de la Carta de las Naciones Unidas, con sede en la Organización de las Naciones Unidas, para defender el multilateralismo y “la prevalencia de la legalidad sobre la fuerza” (Group of Friends in Defense of the Charter of the United Nations, 2021, punto 4).

CONCLUSIÓN: DE LA DESVINCULACIÓN COMO DESOCCIDENTALIZACIÓN A LA DESVINCULACIÓN COMO DECOLONIALIDAD

Con la cooptación de la cooperación Sur-Sur respaldada por la coerción como táctica contemporánea dentro de la estrategia de reoccidentalización, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (NATO, 2020) deja pocas dudas de que, en el contexto de

¹⁹ Véase: <http://albamovimientos.net/articulacion/> (consultado el 13 mar 2024).

²⁰ Véase también: <https://www.albatcp.org>; <https://bancodelalba.org/en/home> (ambos consultados el 15 mar 2024).

²¹ <https://sanctionskill.org/> (consultado el 17 mar 2024); también <https://cepr.net/issue/sanctions/> (consultado el 18 mar 2024).

crisis del orden mundial capitalista, el Norte global está decidido a intensificar su “totalitarismo global” (Gosovic, 2016: 741; también, Mignolo, 2021: 734). Al fin y al cabo, prácticamente todos los gobiernos del Sur global que plantean el más mínimo desafío al “orden basado en normas” –“Estados autoritarios” en la jerga de la Organización del Tratado del Atlántico Norte– son blancos de las agresiones del Norte global, notoriamente legitimadas por las *fake news* (Blum, 2013; Bricmont, 2006; Chandler, 2006; de Zayas, 2022; de Zayas, 2023; Erlinder, 2000; McCormack y Gilbert, 2022; Parampil, 2024; Zolo, 2009). Así vista, la actual guerra entre Rusia y Ucrania no tiene tanto que ver con un supuesto imperialismo ruso, sino con un acto de “resistencia” a la “invasión occidental” provocada por tres décadas de continua expansión de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (Roberts, 2017; también Greene, 2022; Prashad, 2022; Sachs, 2023). Si la anticipación de Amin (2014) de un “retorno del fascismo” y eventos como la Cumbre Internacional contra el Fascismo en Caracas, Venezuela, en abril de 2022 (teleSUR, 2022) se toman en serio, blancos serán tanto los países desoccidentalizadoras/descolonizadoras del Sur global (Estados, líderes, pueblos) como movimientos y resistencias sociales y populares (anticapitalistas, ambientalistas, antiimperialistas, etc.) tanto en el Norte como en el Sur. Las siguientes observaciones propositivas pretenden contribuir a la praxis social emancipadora y libertadora, a que el Sur global reclame la cooperación Sur-Sur como estrategia para pasar de la desvinculación como desoccidentalización a la desvinculación como decolonialidad.

Colectivamente, el Sur global se encuentra hoy en una posición estructuralmente –económica, tecnológica, infraestructural, comunicacional y epistémica– más ventajosa para perseguir la autosuficiencia que en periodos anteriores (Gilpin, 2021; Kragelund, 2019; UNCTAD, 2019). Esta idea fue reafirmada, entre otros, por la *Declaración sobre la autosuficiencia* de la Unión Africana (African Union, 2015), y se puede argumentar que las medidas coercitivas unilaterales del Norte global en realidad catalizan la desvinculación. Ejemplos en este sentido como reflejos de la multidimensionalidad de la cooperación Sur-Sur son el desarrollo y la distribución de vacunas Covid-19 (por ejemplo la china CanSino, la cubana Soberana, la india Covaxin y la rusa Sputnik V); el Sistema de Transferencia de Mensajes Financieros ruso (en inglés abreviado como SPFS), cuyo creación anticipó la prohibición del uso del Sociedad para las Comunicaciones Interbancarias y Financieras Mundiales (SWIFT) por los bancos rusos en marzo de 2022; y la creciente reorientación de los flujos internacionales de estudiantes universitarios, de Sur-Norte a Sur-Sur (Thondhlana *et al.*, 2021). La desvinculación no implica autarquía o aislamiento absoluto, ni debe significar el abandono de la contestación dentro de las instituciones de la colonialidad global, como la denuncia del gobierno venezolano de los “crímenes contra la humanidad” del Norte global ante la Corte Penal Internacional (United Nations, 2021, Punto 29); la participación en el Comité Especial de Descolonización de las Naciones Unidas, en que todos los miembros actuales del ALBA-TCP

son activos²²; o la denuncia sudafricana contra Israel por genocidio en Gaza ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ).²³ Sin embargo, requiere un examen cuidadoso de qué instituciones de gobernanza global abandonar, como se hizo en la Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños de 2021 respecto a la neocolonial Organización de Estados Americanos (OEA) (Romano y Lajtmán, 2021).

Superar la dicotomía inherente de la desoccidentalización como proyectos interestatales y la decolonialidad a través de la “sociedad política global” (Mignolo, 2021: 732-733; también Al-Kassimi, 2018: 26) debería ser parte integral de la desvinculación epistémica. En primer lugar, los proyectos de cooperación Sur-Sur como los BRICS (desoccidentalización) y el ALBA-TCP (descolonización) son simultáneamente espacios absolutos separados (los bloques de miembros *de jure*) y un espacio del Sur global relacional transnacional entrelazado espacial y estructuralmente que se produce a través de las relaciones individuales y colectivas entre los miembros de los BRICS, el ALBA-TCP/ALBA Movimientos, el Grupo de los 77, el *South Centre*, entre otros proyectos. Mientras que la búsqueda del ALBA-TCP/ALBA Movimientos, de la desvinculación como decolonialidad –desvinculación tanto de la reoccidentalización como de la desoccidentalización (Mignolo, 2011b: 281)– es una lucha continua, la desvinculación como desoccidentalización, sin embargo, produce una espacialidad dentro/a través de la cual la desvinculación como decolonialidad se convierte en una opción (cf. Muhr, 2016: 639). En segundo lugar, la articulación del ALBA-TCP internacionalismo liderado por los Estados con el ALBA Movimientos transnacionalismo basado en los movimientos populares supera la dicotomía Estado/sociedad al tiempo que reconcilia la unidad con la pluralidad transversal o “la unidad en la diversidad” (ALBA Movimientos, 2022a), “que represente la riqueza y diversidad de la lucha anticapitalista, antiimperialista, anticolonialista, antirracista, feminista, eco-socialista, por un socialismo indo-afro nuestro americano” (ALBA Movimientos, 2022b: 6). La “guerra de posiciones pluriescalar” del ALBA-TCP/ALBA Movimientos muestra caminos estratégicos para formar ese bloque histórico contra-hegemónico del Sur global (Muhr, 2021; Muhr, 2024). Esto depende, entre otras cosas, de un liderazgo político comprometido y decidido (Carroll, 2016; Gosovic, 2018; Muhr, 2021; South Commission, 1990; South Centre, 2005: 4) y de que las mentes progresistas de los países del Norte global también se descolonicen (a sí mismos) “desde dentro” (Reynolds, 2017: 262). Como ya se observó durante las guerras de la Organización del Tratado del Atlántico Norte contra Yugoslavia y Libia, las campañas concertadas de desinformación dividiendo a “la izquierda internacional” (Blum, 2013: 154), ya que las noticias falsas refuerzan

²² <https://www.un.org/dppa/decolonization/en/c24/about> (consultado el 17 mar 2024).

²³ <https://unric.org/es/denuncia-sudafricana-contra-israel-por-genocidio-en-gaza/#:~:text=El%2029%20de%20diciembre%20de,de%20dirimir%20disputas%20entre%20Estados> (consultado el 17 mar 2024).

sutilmente un *othering* eurocéntrico subconsciente interiorizado y, en ocasiones, sentimientos antiestadistas, generando una concepción errónea o incluso desprecio por los proyectos populares-revolucionarios que no encajan en el imaginario y el *habitus* liberal-moderno y posmoderno (véase: AFGJ, 2018; Baraka, 2021; MacLeod, 2018; Perry y Sterling, 2021; teleSUR, 2024).

REFERENCIAS

- Abdenur, Adriana E. y Fonseca, João M. (2013). The North's growing role in South-South cooperation: keeping the foothold. *Third World Quarterly*, 34(8): 1475-1491. <https://doi.org/10.1080/01436597.2013.831579>
- Acharya, Amitav (2016). Studying the Bandung conference from a Global IR perspective. *Australian Journal of International Affairs*, 70(4): 342-357. <https://doi.org/10.1080/10357718.2016.1168359>
- African Union (2015). *Declaration on self-reliance* [Assembly/AU/Decl.5(XXV)], Johannesburg, 14-15 January.
- ALBA Movimientos (2022a). *Es tiempo de Nuestra América. Declaración Final de la III Asamblea Continental de ALBA Movimientos*. <https://albamovimientos.net/declaracion-iii-asamblea-continental/>
- _____ (2022b). *Bases para la Unidad en Lucha de Nuestra América* (2a ed.), https://albamovimientos.net/wp-content/uploads/2022/04/Cartilla_ALBA_2022_Web.pdf
- Al-Kassimi, Khaled (2018). ALBA: a decolonial delinking performance towards (western) modernity –an alternative to development project. *Cogent Social Sciences*, 4(1): 1-35. <https://doi.org/10.1080/23311886.2018.1546418>
- Alliance for Global Justice [AFGJ] (2018). *Dismissing the truth: why Amnesty International is wrong about Nicaragua*. <https://afgj.org/wp-content/uploads/2019/02/Dismissing-the-Truth-with-links.pdf>? (consultado el 13 mar 2024).
- Amin, Samir (1982). A critique of the World Bank report entitled "Accelerated Development in Sub-Saharan Africa". *Africa Development/Afrique et Développement*, 7(1/2): 23-30. <https://www.jstor.org/stable/43657680>
- _____ (2014). The return of fascism in contemporary capitalism. *Monthly Review*, 66(4): 1–12. https://doi.org/10.14452/MR-066-04-2014-08_1
- Antonopoulos, Paul y Cottle, Drew (2018). Venezuela 's 2017 crisis: a failed Bolivarian experiment or a legitimate claim of US imperialism? *Critique*, 46(1): 49-64. <https://doi.org/10.1080/03017605.2017.1412621>
- Aponte-García, Maribel y Linares, Rosalba (2019). Venezuela, PDVSA y el ALBA-TCP en la batalla geopolítica por el petróleo. *Revista Política Latinoamericana*, 8(enero-junio): 1-17.
- Baraka, Ajamu (1 sep 2021). We can no longer avoid raising the contradiction of the Western imperial left's collaboration with the Western bourgeoisie. *Black Agenda Report*, <https://blackagendareport.com/we-can-no-longer-avoid-raising-contradiction-western-imperial-lefts-collaboration-western> (consultado el 13 mar 2024).
- Bergamaschi, Isaline; Moore, Phoebe; y Tickner, Arlene B. (coord), (2017). *South-South cooperation beyond the myths*. London: Palgrave Macmillan.

- Berger, Tobias (2021). The 'Global South' as a relational category –global hierarchies in the production of law and legal pluralism. *Third World Quarterly*, 42(9): 2001-2017. <https://doi.org/10.1080/01436597.2020.1827948>
- Bhambra, Gurinder K.; Gebrial, Dalia y Nişancioğlu, Kerem (coord), (2018). *Decolonising the university*. London: Pluto.
- Blum, William (2013). *America's deadliest export: democracy - the truth about US foreign policy and everything else*. London: Zed.
- Bogues, Anthony (2011). Radical anti-colonial thought, anti-colonial internationalism and the politics of human solidarities. En Robbie Shilliam (coord), *International relations and non-Western thought*, London, Routledge, 197-213.
- Bricmont, Jean (2006). *Humanitarian imperialism*. New York: Monthly Review Press.
- Camp, Jordan T. y Greenburg, Jennifer (2020). Counterinsurgency reexamined: racism, capitalism, and US military doctrine. *Antipode*, 52(2): 430-451. <https://doi.org/10.1111/anti.12592>
- Carroll, William K. (2016). *Expose, oppose, propose: alternative policy groups and the struggle for global justice*. London: Zed.
- Chandler, David (2006). *From Kosovo to Kabul and beyond: human rights and international intervention*. London: Pluto.
- Chauí, Marilena (2021). Neoliberal totalitarianism. En Gisela Pereyra Doval y Gastón Souroujon (coords), *Global resurgence of the right*, London, Routledge, 41-53.
- Cheru, Fantu (2011). South-South cooperation: What prospects for a new Bandung consensus? In Renu Modi (coord), *South-South cooperation: Africa on the centre stage*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 42-60.
- Cooper, Andrew F. (2021). China, India and the pattern of G20/BRICS engagement: differentiated ambivalence between 'rising' power status and solidarity with the Global South. *Third World Quarterly*, 42(9): 1945-1962. <https://doi.org/10.1080/01436597.2020.1829464>
- Costa, Pietro y Zolo, Danilo (2007). *The rule of law*. Dordrecht: Springer.
- Cox, Robert W. (1979). Ideologies and the New International Economic Order: reflections on some recent literature. *International Organization*, 33(2): 257–302. <https://doi.org/10.1017/S0020818300032161>
- Cupples, Julie y Glynn, Kevin (2016). Neoliberalism, surveillance and media convergence. En Simon Springer, Kean Birch y Julie MacLeavy (coords). *The handbook of neoliberalism*, London: Routledge, 175-189.
- de Zayas, Alfred (2022) *Countering mainstream narratives: fake news, fake law, fake freedom*. Atlanta: Clarity Press.
- _____. (2023) *The human rights industry*. Atlanta: Clarity Press.
- Dinkel, Jürgen (2018). *The non-aligned movement: genesis, organization and politics (1927-1992)*. Leiden: Brill.

- Dlamini, Kenny (2019). *Building Asia-Africa cooperation: analysing the relevance of the New Asia-Africa Strategic Partnership (NAASP)*. Institute for Global Dialogue Occasional Paper 76. <https://www.jstor.org/stable/resrep23048>
- Domínguez, Rafael (2020). Fundamentos para una teoría crítica de la cooperación internacional: el aporte de Samir Amin. En Sara Caria y Isabella Ciunta (coords). *Pasado e presente de la cooperación internacional: una perspectiva crítica desde las teorías del sistema mundo*, Quito, Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), 139-174.
- _____. (2021). International cooperation in the unequal neoliberal global system: a historical-critical analysis from the South. *IDEES*, 55, <https://revistaidees.cat/en/international-cooperation-in-the-unequal-neoliberal-global-system/>
- Eder, Julia T. (2016). Trade and productive integration in ALBA-TCP – a systematic comparison with the corresponding agendas of COMECON and NAM. *Journal für Entwicklungspolitik*, 32(3): 91-112. <https://doi.org/10.20446/JEP-2414-3197-32-3-91>
- Erlinder, Peter (2000). Human rights or human rights imperialism – lessons from the war against Yugoslavia. *Guild Practitioner*, 57(2): 76-92. <https://ssrn.com/abstract=1687881>
- Ernst, Dieter (1979). La cooperación técnica entre los países en desarrollo. *Comercio Exterior*, 29(12): 1396-1403. <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/443/11/RCE11.pdf>
- Eslava, Luis; Fakhri, Michael y Nesiah, Vasuki (coords), (2017). *Bandung, global history, and international law: critical pasts and pending futures*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fairclough, Norman (2006). *Language and globalization*. London: Routledge.
- Fiddian-Qasmiyeh, Elena y Daley, Patricia (coords), (2019). *Routledge handbook of South-South relations*. London: Routledge.
- Fine, Ben y Saad-Filho, Alfredo (2017). Thirteen things you need to know about neoliberalism. *Critical Sociology*, 43(4-5): 685–706. <https://doi.org/10.1177/0896920516655387>
- G-77 (2000). *Declaration of the South Summit*, Havana, 10-14 April. http://www.g77.org/summit/Declaration_G77Summit.htm
- _____. (2005). *Doha Declaration* (G-77/SS/2005/1), Second South Summit, Doha, 12-16 June. [http://www.g77.org/southsummit2/doc/Doha%20Declaration\(English\).pdf](http://www.g77.org/southsummit2/doc/Doha%20Declaration(English).pdf)
- Galtung, Johan (1986). In search of self-reliance. En Paul Ekins (coord), *The living economy*, London, Routledge, 96-108.
- Gills, Barry K. (2020). Deep restoration: from the great implosion to the great awakening. *Globalizations*, 17(4): 577-579. <https://doi.org/10.1080/14747731.2020.1748364>
- Gills, Barry K. y Chase-Dunn, Christopher (2019). In search of unity: a new politics of solidarity and action for confronting the crisis of global capitalism. *Globalizations*, 16(7): 967-972. <https://doi.org/10.1080/14747731.2019.1655889>

- Gills, Barry K. y Rocamora, Joel (1992). Low intensity democracy. *Third World Quarterly*, 13(3): 501-523. <https://doi.org/10.1080/01436599208420292>
- Gilpin, Shaquille I. (2021). China, Africa and the international aid system: a challenge to (the norms underpinning) the neoliberal world order? *Journal of Asian and African Studies*, 58(3): 277-297. <https://doi.org/10.1177/00219096211063804>
- Girvan, Norman (2011). Is ALBA a new model of integration? Reflections on the CARICOM experience. *International Journal of Cuban Studies*, 3(2-3), 157–180. <https://www.jstor.org/stable/41945943>
- Gosovic, Branislav (2016). The resurgence of South-South cooperation. *Third World Quarterly*, 37(4): 733–743. <https://doi.org/10.1080/01436597.2015.1127155>
- _____. (2016 [2014]). *The South shaping the global future*. New Delhi/Seattle: Transcend University Press/Konark.
- _____. (2018). On the eve of BAPA+40 – South-South cooperation in today’s geopolitical context. *Vestnik RUDN. International Relations*, 18(3): 459-478. <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2018-18-3-459-478>
- Gray, Kevin y Gills, Barry K. (2016). Rising powers and South-South cooperation. *Third World Quarterly*, 37(4): 557–574. <https://doi.org/10.1080/01436597.2015.1128817>
- Greene, Bryce (28 ene 2022). What you should really know about Ukraine. *Fair*, <https://fair.org/home/what-you-should-really-know-about-ukraine/> (consultado el 16 mar 2024).
- Grosfoguel, Ramón (2007). The epistemic decolonial turn: beyond political-economy paradigms. *Cultural Studies*, 21(2-3): 211-223. <https://doi.org/10.1080/09502380601162514>
- Group of Friends in Defense of the Charter of the United Nations (2021). *Declaration on the launch of the “Group of Friends in Defense of the Charter of the United Nations”*, New York, 6 July, https://www.un.int/lao/sites/www.un.int/files/Lao/declaration_launch_gof_final.pdf
- Gürçan, Efe C. (2019). *Multipolarization, South-South cooperation, and the rise of post-hegemonic governance*. London: Routledge.
- Haq, Khadija (coord) (1980). *Dialogue for a new order*. New York: Pergamon.
- Harvey, David (2006). Space as a key word. En Noel Castree y Derek Gregory (coords). *David Harvey: a critical reader*, Oxford, Blackwell, 270-293.
- Hongoh, Joseph (2016). The Asian-African Conference (Bandung) and Pan-Africanism. *Australian Journal of International Affairs*, 70(4): 374-390. <https://doi.org/10.1080/10357718.2016.1168773>
- Hope, Kempe R. (1983). Self-reliance and participation of the poor in the development process in the Third World. *Futures*, 15(6): 455-462. [https://doi.org/10.1016/0016-3287\(83\)90083-6](https://doi.org/10.1016/0016-3287(83)90083-6)
- Hopewell, Kristen (2017). The BRICS –merely a fable? *International Affairs*, 93(6): 1377–1396. <https://doi.org/10.1093/ia/iix192>

- Jacobs, John G. L. J. y Kitzen, Martijn W. M. (2021). Hybrid warfare. *Oxford Bibliographies*, <https://doi.org/10.1093/OBO/9780199743292-0260>
- Kiely, Ray (2017). From authoritarian liberalism to economic technocracy: neoliberalism, politics and 'de-democratization'. *Critical Sociology*, 43(4-5): 725-745. <https://doi.org/10.1177/0896920516668386>
- Kleinschmidt, Jochen (2018). Differentiation theory and the global South as a metageography of international relations. *Alternatives: Global, Local, Political*, 43(2): 59-80. <https://doi.org/10.1177/0304375418811191>
- Kragelund, Peter (2019). *South-South development*. London: Routledge.
- Kuczynski, Pedro-Pablo (1982). Action steps after Cancún. *Foreign Affairs*, 60(5): 1022-1037. <https://doi.org/10.2307/20041273>
- Lumumba-Kasongo, Tukumbi (2015). Rethinking the Bandung conference in an era of 'unipolar liberal globalization' and movements toward a 'multipolar politics'. *Bandung: Journal of the Global South*, 2(9): 2-17. <https://doi.org/10.1186/s40728-014-0012-4>
- MacLeod, Alan (2018). *Bad news from Venezuela*. London: Routledge.
- Mahler, Anne G. (2018). *From the Tricontinental to the Global South: race, radicalism, and transnational solidarity*. Durham: Duke University Press.
- Malacalza, Bernabé (2022) The politics of South-South cooperation. En Melisa Deciancio, Pablo Nemiña y Diana Tussie (ccords), *Handbook on the Politics of International Development*, Cheltenham, Edward Elgar, 168-182.
- Maldonado-Torres, Nelson (2011). Thinking through the decolonial turn: post-continental interventions in theory, philosophy, and critique –an introduction. *Transmodernity: Journal of Peripheral Cultural Production of the Luso-Hispanic World*, 1(2): 1-15. <https://doi.org/10.5070/T412011805>
- Matthies, Volker (1979). Collective self-reliance: concept and reality. *Intereconomics*, 14(2): 75–79. <https://doi.org/10.1007/BF02930201>
- Mawdsley, Emma (2019). South-South cooperation 3.0? Managing the consequences of success in the decade ahead. *Oxford Development Studies*, 47(3): 259-274. <https://doi.org/10.1080/13600818.2019.1585792>
- _____. (2020). Queering development? The unsettling geographies of South-South cooperation. *Antipode*, 52(1): 227–245. <https://doi.org/10.1111/anti.12574>
- McCormack, Killian y Gilbert, Emily (2022). The geopolitics of militarism and humanitarianism. *Progress in Human Geography*, 46(1): 179-197. <https://doi.org/10.1177/03091325211032267>
- Mignolo, Walter D. (2007). Delinking. *Cultural Studies*, 21(2): 449-514. <https://doi.org/10.1080/09502380601162647>
- _____. (2011a). The Global South and world dis/order. *Journal of Anthropological Research*, 67(2): 165–188. <https://doi.org/10.3998/jar.0521004.0067.202>

- _____ (2011b). Geopolitics of sensing and knowing: on (de)coloniality, border thinking and epistemic disobedience. *Postcolonial Studies*, 14(3): 273-283. <https://doi.org/10.1080/13688790.2011.613105>
- _____ (2021). Coloniality and globalization: a decolonial take. *Globalizations*, 18(5): 720-737. <https://doi.org/10.1080/14747731.2020.1842094>
- Millhorce, Carolina y Soule-Kohndou, Folashade (2017). South-South cooperation and change in international organizations. *Global governance: a review of multilateralism and international organizations*, 23(3): 461-481. <https://doi.org/10.1163/19426720-02303008>
- Mirowski, Philip y Plehwe, Dieter (coords), (2009). *The road from Mont Pelerin: the making of the neoliberal thought collective*. London: Harvard University Press.
- Moraes de Sá e Silva, Michelle (2009). South-South cooperation: past and present. En Linda Chisholm y Gita Steiner-Khamsi (coords), *South-South cooperation in education and development*, New York, Teachers College Press, 39-59.
- Muhr, Thomas (2011a). *Venezuela and the ALBA: counter-hegemony, geographies of integration and development, and higher education for all*. Saarbrücken: VDM.
- _____ (2011b). Conceptualising the ALBA-TCP: third generation regionalism and political economy. *International Journal of Cuban Studies (IJCS)*, 3(2/3): 98-115. <https://www.jstor.org/stable/pdf/41945939.pdf>
- _____ (2013). Introduction: the enigma of socialism. En Thomas Muhr (coord), *Counter-globalization and socialism in the 21st century: the Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America*, London, Routledge, 1-29.
- _____ (2016). Beyond 'BRICS': ten theses on South-South cooperation in the twenty-first century. *Third World Quarterly*, 37(4): 630-648. <https://doi.org/10.1080/01436597.2015.1108161>
- _____ (2017). South-South cooperation and the geographies of Latin America-Caribbean integration and development: a socio-spatial approach. *Antipode*, 49(4): 843-866. <https://doi.org/10.1111/anti.12307>
- _____ (2021). Counter-hegemonic strategy from the Global South: a pluri-scalar war of position. *Socialism and Democracy*, 35(2-3): 214-240. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/08854300.2021.1994295>
- _____ (2024). Gramsci and hegemonic struggle in a globalized world. En William K. Carroll (coord) *The Elgar companion to Antonio Gramsci*, Cheltenham, Edward Elgar, 406-426. <https://doi.org/10.4337/9781802208603.00034>
- North Atlantic Treaty Organization [NATO] (2020). *NATO 2030: United for a new era*. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf
- _____ (17 feb 2021). Online press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg. https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_181560.htm (consultado el 13 mar 2024).

- Ndlovu-Gatsheni, Sabelo J. (2018). *Epistemic freedom in Africa: deprovincialization and decolonization*. London: Routledge.
- New Asian-African Strategic Partnership [NAASP], (2005). Declaration on the new Asian-African Strategic Partnership, 24 April. <https://mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/6608/Declaration> (consultado 13 mar 2024).
- Norton, Ben (24 sep 2021). US Congress outlines new phase of economic attacks and hybrid war on Nicaragua's Sandinista government. *The Grayzone*, <https://thegrayzone.com/2021/09/24/us-congress-economic-war-nicaragua-sandinista/> (consultado 13 mar 2024).
- OECD [Organisation for Economic Co-operation and Development] (1991). *Principles for new orientations in technical cooperation* (OCDE/GD(91)207). OECD.
- ____ (2011). Busan partnership for effective development co-operation, 29 November - 1 December. <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf>
- Opondo, Sam O. (2016). Entanglements and fragments "By the Sea". En Quỳnh N. Phạm y Robbie Shilliam (coords), *Meanings of Bandung*, London, Rowman & Littlefield, 37-50.
- Parampil, Anya (2024) *Corporate coup: Venezuela and the end of US empire*. New York: OR Books.
- Perry, J. y Sterling, R. (20 dic 2021). How can some progressives get basic information about Nicaragua so wrong? *LA Progressive*, <https://www.laprogressive.com/latin-america-2/slandered-election> (consultado 13 mar 2024).
- Phạm, Quỳnh N. y Shilliam, Robbie (coords), (2016). *Meanings of Bandung*. London: Rowman & Littlefield.
- Phillips, Andrew (2016). Beyond Bandung: the 1955 Asian-African conference and its legacies for international order. *Australian Journal of International Affairs*, 70(4): 329-341. <https://doi.org/10.1080/10357718.2016.1153600>
- Prashad, V. (9 mar 2022). Russia-Ukraine war began in 2014, not 2022. *Big News Network*, <https://www.bignewsnetwork.com/news/272373171/russia-ukraine-war-began-in-2014-not-2022> (consultado 16 mar 2024).
- Quijano, Aníbal (2007). Coloniality and modernity/rationality. *Cultural Studies*, 21(2-3): 168-178. <https://doi.org/10.1080/09502380601164353>
- Reynolds, John (2017). Peripheral parallels? Europe's edges and the world of Bandung. En Luis Eslava, Michael Fakhri y Vasuki Nesiah (coords). *Bandung, global history and international law: critical pasts and pending futures*. Cambridge: Cambridge University Press, 247-262.
- Roberts, Kari (2017). Understanding Putin: the politics of identity and geopolitics in Russian foreign policy discourse. *International Journal*, 72(1): 28-55. <https://doi.org/10.1177/0020702017692609>
- Romano, Silvina y Lajtman, Tamara (2021). Cumbre CELAC 2021. *Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica* (CELAG), <https://www.celag.org/cumbre-celac-2021-renovada-apuesta-por-la-integracion-latinoamericana/>

- Ruggie, John G. (1982). A political commentary on Cancún. *Third World Quarterly*, 4(3): 508–514. <https://doi.org/10.1080/01436598208419648>
- Sachs, Jeffrey D. (2023). NATO enlargement to Ukraine could trigger World War III. *LA Progressive*, https://www.laprogressive.com/war-and-peace/nato-enlargement-to-ukraine-could-trigger-world-war-iii?utm_source=LA+Progressive+NEW&utm_campaign=f (consultado 16 mar 2024).
- Said, E. W. (1979 [1978]). *Orientalism*. New York: Vintage.
- Santos, Ana C. (2017). Cultivating the self-reliant and responsible individual. *New Political Economy*, 22(4): 410-422. <https://doi.org/10.1080/13563467.2017.1259302>
- Santos, Boaventura de Sousa (2014). *Epistemologies of the south: justice against epistemicide*. London: Routledge.
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe [SELA] (2015). *Evolución del acuerdo de cooperación energética PETROCARIBE*, SELA, <https://biblioteca.olade.org/opac-tmpl/Documentos/cg00207.pdf>
- Slater, David (2004). *Geopolitics and the post-colonial. Rethinking North-South relations*. Oxford: Blackwell.
- South Centre (2005). *South-South cooperation: the challenge of implementation* (G-77/IFCC-XI/3). <https://www.g77.org/ifcc11/docs/doc-03-ifcc11.pdf>
- _____. (s.f.). A brief overview. <https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2021/03/SC-Brochure-2020-UPDATED.pdf>
- South Commission (1990). *The challenge to the South*. Oxford: Oxford University Press.
- Sukarno (1955). President Sukarno of Indonesia: speech at the opening of the Bandung conference. *Modern History Sourcebook*, <https://sourcebooks.fordham.edu/mod/1955sukarno-bandong.html> (consultado 13 mar 2024).
- Taylor, Ian y Smith, Karen (2007). *United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)*. London: Routledge.
- teleSUR (11 abr 2022). Venezuela to hold international summit against fascism. *teleSUR*, https://www.telesurenglish.net/news/Venezuela-to-Hold-International-Summit-Against-Fascism-20220411-0001.html?utm_source=planisys&utm_medium=Ne (consultado 13 mar 2024).
- _____. (18 feb 2024) Movimientos populares de América Latina se solidarizan con la Revolución Bolivariana. *teleSUR*, <https://www.telesurtv.net/news/movimientos-sociales-latam-solidarios-revolucion-bolivariana-20240218-0023.html>
- Thondhlana, Juliet; Garwe, Evelyn C.; de Wit, Hans; Gacel-Ávila, Jjocelyne; Huang, Futao y Wondwosen, Tamrat (coords), (2021). *The Bloomsbury handbook of the internationalization of higher education in the Global South*. New York: Bloomsbury.
- Toye, J. (2014). *UNCTAD at 50: A short history*. United Nations/UNCTAD.
- Tricontinental (2020). *CoronaShock and the hybrid war against Venezuela. Tricontinental: Institute for Social Research*, <https://thetricontinental.org/wp-content/>

- uploads/2020/06/20200527_Coronashock2-Hybrid-War-Against-Venezuela____EN_WEB.pdf (consultado 13 mar 2024).
- United Nations. (1974). *Declaration on the establishment of a New International Economic Order*, General Assembly Resolution 3201 (S-VI).
- _____. (1994). *Agreement to establish the South Centre*, https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2013/02/Intergovernmental-Agreement_EN.pdf
- _____. (1995). *New directions for technical cooperation among developing countries*. High-Level Committee on the Review of Technical Cooperation among Developing Countries (TCDC/9/3).
- _____. (2010). Nairobi outcome document of the High-level United Nations Conference on South-South Cooperation (A/RES/64/222).
- _____. (2019a). Buenos Aires outcome document of the second High-level United Nations Conference on South-South Cooperation (A/RES/73/291).
- _____. (2019b). *State of South-South cooperation* (A/74/336).
- _____. (2021). Visit to the Bolivarian Republic of Venezuela. Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, Alena Douhan. Human Rights Council, 48th Session (A/HRC/48/59/Add.2).
- United Nations Conference on Trade and Development [UNCTAD] (2019). *Energizing South-South trade*. Policy Brief No. 74, https://unctad.org/system/files/official-document/presspb2019d3_en.pdf
- United Nations Development Programme [UNDP], (1978). *Buenos Aires plan of action for promoting and implementing technical co-operation among developing countries*. United Nations.
- Vestergaard, Jakob y Wade, Robert H. (2013). Protecting power: how western states retain the dominant voice in the World Bank's governance. *World Development*, 46, 153-164. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.031>
- Weber, Heloise (2016). The political significance of Bandung for development. En Quynh N. Phạm y Robbie Shilliam (coords), *Meanings of Bandung*, London, Rowman & Littlefield, 153-164.
- Weber, Heloise y Winanti, Poppy (2016). The 'Bandung spirit' and solidarist internationalism. *Australian Journal of International Affairs*, 70(4): 391-406. <https://doi.org/10.1080/10357718.2016.1167834>
- Williams, Gwyneth (1987). *Third-world political organizations* (2a ed.). London: Macmillan.
- Zolo, Danilo (2009). *Victors' justice: from Nuremberg to Baghdad*.

BRICS PLUS: EL CHOQUE DE LAS GLOBALIZACIONES EN UN SISTEMA MULTICÉNTRICO

Javier Vadell¹

INTRODUCCIÓN

Este capítulo tiene como objetivo explorar y analizar el surgimiento de los BRICS plus, acrónimo que incluye a Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica más Egipto, Irán, Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudita y Etiopía, en el actual proceso de reordenamiento geopolítico mundial donde procesos de turbulencia económica y de guerras localizadas marcan el ritmo del actual interregno de caos sistémico.

El BRICS, desde su nacimiento, se constituyó como una formación política de diversas formaciones económico-sociales emergentes (o reemergentes) en constante evolución institucional. Esta evolución se fue moldeando y constituyendo en una herramienta geopolítica crucial de la globalización con características chinas (Vadell y Jabbour, 2024)² y como un embrionario “Contender Bloc” (Van der Pijl, 2017).

Por lo tanto, el BRICS plus, como avance multilateral natural del BRICS, se está convirtiendo en un enorme desafío cognitivo y práctico para las instituciones del Orden Liberal Internacional, que las potencias occidentales acostumbran a definir como “orden liberal basado en reglas”, uno de los fundamentos normativos de la globalización neoliberal, que en gran medida esconde la efectiva hegemonía de los Estados Unidos.

Las preguntas principales de este capítulo son: ¿cuál es la importancia del BRICS plus en este contexto internacional? ¿Sigue siendo un grupo de países “emergentes” que tienen como propósito esencial exigir una mayor participación en las instituciones del Orden

¹ Profesor asociado del Departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais, Brasil y profesor visitante del Programa de Doctorado de Relaciones Internacionales de la Universidad de Rosario, Argentina. Miembro del Grupo de Investigación en cooperación Sur-Sur e integraciones regionales de la Red Española de Estudios del Desarrollo. E-mail: javier.vadell@gmail.com.

² En el trabajo original el término en inglés es: “Embedded Chinese Globalization”.

Liberal Internacional o hubo un cambio cualitativo y significativo en esta formación política? Nuestra hipótesis es que la redefinición del BRICS plus, como proceso evolutivo en un periodo de crisis orgánica y de transición, significa una mutación cualitativa –BRICS hacia un BRICS plus– que se presenta como un indicio de un nuevo orden geopolítico embrionario emergente. En otros términos, el BRICS plus constituye un pilar geopolítico crucial de un nuevo tipo de globalización que surge en confrontación con la globalización neoliberal y el Orden Liberal Internacional: un verdadero “choque de globalizaciones” en un periodo de caos sistémico. Nuestro trabajo pretende analizar un fragmento de este proceso sin dejar de contemplar el proceso más amplio de transformaciones estructurales.

Para este propósito, debemos considerar dos hipótesis subsidiarias. (I) Esta evolución está abriendo las puertas para un acercamiento geopolítico entre los denominados Estados emergentes con los países del Sur global con posibilidades de cooperación múltiple y (II) la reconfiguración geoeconómica global cuyo punto económico focal es China.

1. DEL CAMBIO CUANTITATIVO A LA TRANSFORMACIÓN CUALITATIVA

Para reconocer los cambios cualitativos nos valdremos del método dialéctico como principal herramienta metodológica con el objetivo de analizar la actual metamorfosis de los BRICS en BRICS plus. La dialéctica occidental tiene a Hegel como su principal exponente, no obstante, la teoría de relaciones internacionales chinas ha realizado un aporte interesante para comprender fenómenos sociales complejos (Qin, 2016, 2018; Staiano, 2023). De esta manera, es importante remontarnos a las reflexiones de Engels cuando afirma que la dialéctica es la ciencia de las interconexiones (Marx, 2010: 356) que ligan a la historia de la naturaleza y a la sociedad humana como si fuesen “etapas del desarrollo histórico” sintetizadas principalmente en tres elementos o leyes: “1) la ley de la transformación de los elementos cuantitativos en aspectos cualitativos y viceversa; 2) la ley de la interpenetración de los opuestos; 3) la ley de la negación de la negación” (Marx, 2010: 356).³

La primera ley del proceso dialéctico, la transformación de lo cuantitativo en cualitativo suscita una pregunta válida: ¿en qué momento podemos percibir que un fenómeno social que atraviesa por cambios cuantitativos alcanza el punto de un cambio cualitativo? A partir de esta cuestión pretendemos analizar el BRICS plus en un contexto más amplio sin perder la especificidad de las transformaciones de esta formación política. La expansión y fortalecimiento de un nuevo tipo de globalización liderada por la República Popular de China, desafiando a la globalización neoliberal, en el actual caos sistémico, es el

³ El término hegeliano alemán *Aufhebung* tiene implicaciones aparentemente contradictorias que significa la síntesis o la negación de la negación. El mismo posee connotación triple: negación, preservación y superación (el verbo alemán *aufheben* significa “cancelar”, “conservar” y “superar”).

germen de las actuales disputas fragmentadas que ayudan a entender el resquebrajamiento de un orden mundial y el surgimiento de nuevas instituciones como el BRICS plus.

Esta transformación en el ámbito del sistema mundo es entendida considerando los otros dos pilares del método dialéctico: la interpenetración de los opuestos como contradicciones inherentes de la interdependencia inmanente entre ambas globalizaciones; y la ley de la negación de la negación, donde la globalización con características chinas está surgiendo como negación/superación de la globalización neoliberal⁴.

Rescatar al Marx dialéctico, heredero de Hegel, no es tarea sencilla en un ambiente académico donde prevalece un “marxismo occidental” que se fue consolidando con rasgos cada vez más positivistas y economicistas, dando la espalda a la cuestión colonial y a la cuestión nacional (Losurdo, 2019). De este modo, Marx destaca que, en cierto punto, las diferencias meramente cuantitativas pueden ser sobrepasadas mediante una inversión dialéctica en el momento en que ellas se transforman en distinciones cualitativas (Marx, 2004: 423). Los cambios y las dinámicas asociadas a la coyuntura actual no necesariamente señalan transformaciones o rupturas en el corto plazo, sino que podrían acelerar procesos de cambios cualitativos, como una puerta abierta a la reorganización política y económica global.

2. CHOQUE DE GLOBALIZACIONES: DEL BRICS AL BRICS PLUS

El choque de las globalizaciones es una metáfora de un proceso en curso en medio de importantes transformaciones estructurales. En el contexto de una crisis de la globalización neoliberal está surgiendo otra globalización embrionaria que llamamos globalización con características chinas o Globalización Instituida desde China y el BRICS plus se consolida como el principal pilar geopolítico de este proceso (Jabbour, Dantas, y Vadell, 2021; Vadell y Jabbour, 2024).⁵

Diversos analistas definieron esta experiencia transformadora como globalización 2:0 (Meyers, 2017) y otros analistas como reglobalización (Bishop y Payne, 2021; Domínguez Martín, 2023; Wang y Cao, 2021). Desde nuestro abordaje, la definimos como Globalización Instituida desde China. Este proceso refleja una proyección de poder económico y geopolítico particular de la Formación Económico-Social china. El propósito es mejorar la cooperación y los vínculos entre las potencias emergentes y los países del Sur global, pero también logrando una convivencia adecuada con Occidente y Estados Unidos en un nuevo escenario multicéntrico. En este marco más amplio, la experiencia

⁴ Este punto fue trabajado con mayor detalle en otro artículo, véase: Vadell y Jabbour (2024).

⁵ El término en inglés es *Embedded Chinese Globalization*.

del BRICS plus constituye, desde su embrión en 2009 hasta los días de hoy, uno de los pilares geopolíticos más consistentes de la Globalización Instituida desde China.

Además, señalamos seis pilares de la Globalización Instituida desde China que dan sentido a los aspectos materiales, ideacionales e institucionales de esta globalización embrionaria que está desafiando al paradigma neoliberal desde sus cimientos: 1) la Iniciativa de la Franja y la Ruta⁶; 2) el nuevo paradigma de cooperación bajo la Iniciativa de Desarrollo Global y de la Iniciativa de Seguridad Global; 3) el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura⁷, como primera institución multilateral liderada por China; 4) la política exterior china de foros hacia el Sur global (Jakóbowsky, 2018; Vadell, 2022); 5) los cinco principios de Coexistencia Pacífica y la “Comunidad de futuro compartido para la humanidad”; y, finalmente, pero no menos importante, 6) la iniciativa del BRICS plus, tema central de este capítulo.

En un contexto de creciente rivalidad entre la Federación Rusa/China versus Estados Unidos en un mundo multicéntrico, la República Popular China se tornó el motor de la recuperación económica post-Covid-19, y la Federación Rusa, tras la operación militar especial en Ucrania en 2022, recibió apoyo implícito –o indiferencia ante las sanciones aplicadas por Occidente– de los países del Sur global (Gao, 2024), incluidos los miembros originales del BRICS. En este escenario, China y Rusia se consolidan como los principales pivotes políticos y económicos con el objetivo de multilateralizar los BRICS para transformarlo en BRICS plus, una experiencia paradigmática y desafiante.

El antecedente más importante de la propuesta de redefinición BRICS se puede rastrear en la iniciativa de China de crear un BRICS plus en la cumbre de Xiamen, en 2017. La experiencia del BRICS plus se entiende como el proceso de expansión de una Formación Política que reúne un conjunto de Formaciones Económico-Sociales en interdependencia (Vadell y Jabbour, 2024), comúnmente denominadas potencias emergentes o reemergentes.

El BRICS es un resultado de la crisis económica de 2008, cuando potencias insatisfechas acordaron unir sus fuerzas políticas para reclamar cambios en la gobernanza global y también decidieron crear nuevas instituciones internacionales como el Nuevo Banco de Desarrollo. Esta evolución que está a camino de su segunda década es también reflejo de un orden mundial cada vez más multicéntrico, cuyas características reflejan la dinámica de la economía global y las nuevas configuraciones geopolíticas contemporáneas. El multacentrismo está ligado a:

- a) los aspectos económicos, que tienen como hecho sin precedentes el desplazamiento de la Formación Económico-Social china desde la periferia del sistema capitalista a inicios del siglo

⁶ En inglés, *Belt and Road Initiative* (BRI).

⁷ En inglés, *Asian Investment Infrastructure Bank* (AIIB)

XX hacia el centro de la economía global en el siglo XXI. Nuestra inspiración son autores de la teoría del sistema mundo como Giovanni Arrighi. (2008) y el concepto de policentrismo de Samir Amin (2016).

b) los aspectos políticos y civilizacionales, que nos acercan al concepto de mundo multiplex de Acharya (2017), una especie de nueva multipolaridad compleja y diferente al multipolarismo del siglo XIX.

Por lo tanto, el BRICS puede definirse como una experiencia de formación política minilateral (Vadell, 2022) que unifica de forma compleja las Formaciones Económico-Sociales que lo constituyen. La complejidad está dada por el movimiento de consolidación y creciente expansión que está adquiriendo esta Formación Política, aunque con contornos institucionales aún no claramente definidos (Arapova y Lissovolik, 2022).

En perspectiva histórica, los BRICS fue el acrónimo creado por Jim O'Neill, un ejecutivo de Goldman Sachs, para definir inicialmente a un grupo de cuatro mercados emergentes o reemergentes prometedores para los negocios financieros globales: Brasil, Rusia, India y China, que se encontraban en la semiperiferia del capitalismo global –a pesar de todas las controversias que hoy plantea China en relación con su poder en la estratificación global (Cheng y Zhai, 2021).

En un contexto de crisis económica del sistema capitalista global, la “invención” de los BRICS como grupo de “mercados emergentes” se convirtió en un BRICS de países emergentes, una entidad geopolítica, que surgió como un acuerdo entre los gobiernos de estas Formaciones Económico-Sociales. La primera cumbre, que tuvo lugar en junio de 2009 en Ekaterimburgo, Rusia, reflejó las demandas por reformas de las instituciones internacionales de este grupo de Estados con el objetivo de aumentar la participación de estos países en los mecanismos de la gobernanza internacional.

Desde el año 2009, los países BRICS se han reunido anualmente en cumbres formales. En 2010, Sudáfrica fue invitada a participar como miembro de pleno derecho bajo la iniciativa de China, consolidando la etiqueta BRICS (con S mayúscula). De esta manera, en el proceso de reordenamiento global, el BRICS se convirtió en un actor cada vez más importante del sistema político internacional.

En este sentido, la creación y evolución de los BRICS debe analizarse considerando el papel secundario de las potencias medias emergentes en los procesos de toma de decisiones de las instituciones de gobernanza económica global, hecho que pareció cambiar, en cierta medida, tras la creación del G20, como cumbres de jefes de Estado y de gobierno, otro producto institucional de la crisis de 2008.

Precisamente, el BRICS emerge en un contexto de crisis de legitimidad del sistema capitalista en la fase de globalización neoliberal (Vadell y Jabbour, 2024) y de las instituciones multilaterales creadas en Bretton Woods. En un sistema internacional multicéntrico, el BRICS fue creando gradualmente mecanismos de cooperación con el propósito de

dar una expresión más asertiva a la demanda conjunta por una mayor participación en las instituciones internacionales de gobernanza.

Considerando estos acontecimientos, este capítulo pretende mostrar y analizar los cambios cualitativos que la metamorfosis del BRICS hacia el BRICS plus implica y a qué consecuencias geopolíticas puede conllevar.

Para ello, es oportuno resaltar los principales factores que catalizaron el proceso evolutivo de los BRICS que pueden destacarse en: a) el persistente fortalecimiento del poder económico de China, que sorprende a los analistas por la novedad de la planificación estatal con abordajes muy diferentes al de las economías de Occidente y de la hibridez de modos de producción en una misma formación social (Gabriele y Jabbour, 2022; Naughton, 2021); b) este proceso aceleró la crisis de la globalización neoliberal y abrió las puertas al surgimiento de una embrionaria globalización con características chinas (Vadell y Jabbour, 2024); c) la pandemia de Covid-19; d) el conflicto entre Rusia y Ucrania, que involucra a otras instituciones como la Organización del Tratado del Atlántico Norte y; d) el conflicto en Gaza, que involucra directa o indirectamente a todos los Estados de Medio Oriente, Estados Unidos, Rusia y China. Estos factores aceleraron y profundizaron el proceso de metamorfosis de los BRICS y, al mismo tiempo, han planteado un importante dilema funcional para esta formación política. Como corolario, esta revitalización reforzó la posición de China en la iniciativa BRICS plus y su diplomacia de alto nivel para la resolución pacífica de conflictos.

3. PROPÓSITO DE LOS BRICS PLUS: ¿HACIA UN MUNDO MULTICÉNTRICO?

Como hemos señalado, interpretamos el surgimiento de los BRICS como una formación política que surge en un contexto de caos sistémico (Arrighi, Silver, y Ahmad, 1999), en una nueva distribución del reordenamiento del poder global. Este proceso perfila los rasgos del sistema multicéntrico contemporáneo, donde el debate sobre el surgimiento o “resurgimiento” de las potencias medias mostró su mayor riqueza.

Durante más de 15 años, los logros institucionales más importantes del BRICS fueron: a) la cooperación financiera materializada en la creación del Nuevo Banco de Desarrollo y el Acuerdo Contingente de Reservas (Vadell y Ramos, 2019); b) como el alineamiento diplomático para lograr mayores márgenes de participación política en las instituciones de gobernanza internacional. No obstante, los miembros del BRICS se han comprometido a fortalecer un nuevo orden regulatorio más inclusivo y multilateral en diferentes áreas.

Por lo tanto, podemos diferenciar cuatro momentos en la evolución de los BRICS desde su establecimiento en 2009 hasta alcanzar el estatus de BRICS plus en 2023/2024. La primera etapa comenzó con la crisis de la globalización neoliberal en 2008. A partir de ese

momento, la Formación Política se centró en la creación de estrategias conjuntas para demandar mayor participación en las instituciones multilaterales establecidas (Chin, 2015: 19). De hecho, en este periodo prevaleció la conocida “diplomacia de nicho” (Cooper, 1997) en la cual las potencias emergentes, además de demandar una mayor participación en las instituciones de gobernanza existentes, comenzaron a negociar en temas o áreas específicas para maximizar su influencia y efectividad en los asuntos internacionales.

El segundo momento se caracteriza por ser una etapa en la cual las potencias emergentes del BRICS, luego de haber ampliado la agrupación incorporando a Sudáfrica, establecieron el Nuevo Banco de Desarrollo y el Acuerdo Contingente de Reservas como marco para la provisión de liquidez en respuesta a posibles presiones a corto plazo en la balanza de pagos. Desde 2014 hasta la actualidad prevalecieron algunos interrogantes y preocupaciones sobre el comportamiento de los países BRICS. La mayor visibilidad y peso económico de los países emergentes en el sistema internacional ha planteado algunos interrogantes: ¿hasta qué punto están representados estos países –según su peso en la economía global– de manera equitativa en las instituciones multilaterales? ¿Se están comportando las potencias emergentes como potencias que defienden el *statu quo* o como actores revisionistas frente a los acuerdos multilaterales existentes? Nuestro punto de vista es que las transformaciones paulatinas se dan a partir de una doble dinámica de demandas de cambios en el *statu quo* e iniciativas que promueven un apartamiento del Orden Liberal Internacional. Estamos frente a un interesante dilema reflejo del cambio cualitativo que están atravesando el BRICS.

Una tercera etapa del BRICS se puede identificar, siguiendo a Vázquez (2021), como un periodo de enfriamiento de las relaciones entre los miembros que estuvo condicionada por la pandemia de la Covid-19. En este periodo, hubo una especie de letargo institucional donde los miembros del grupo actuaron de manera menos coordinada, promoviendo una suerte de bilateralización de las relaciones entre los miembros. La rivalidad entre Estados Unidos y China –que también se manifiesta en la geopolítica de la región Asia-Pacífico/Indo-Pacífico–, los enfrentamientos fronterizos entre China e India y las narrativas sinofóbicas difundidas por el presidente brasileño Jair Bolsonaro, siguiendo la retórica del expresidente estadounidense Donald Trump, fueron factores que debilitaron aún más al grupo en los años 2019-2020. En este contexto, la cooperación minilateral entre los miembros de los BRICS en áreas clave –especialmente en comercio, salud y cooperación en materia de vacunas– ha sido deficiente y fue fortaleciendo la bilateralización de las relaciones de los miembros del BRICS durante toda esta etapa (Vázquez, 2021: 2).

Sin embargo, esta situación particular comenzó a cambiar en la XIII Cumbre Virtual del BRICS, que tuvo como tema: BRICS 5: *intra-BRICS Cooperation for Continuity, Consolidation and Consensus* (BRICS, 2021). Este tema plantea la idea de un nuevo reinicio postpandemia que reafirmó viejas demandas, pero que reforzó la necesidad de una cooperación más intensa dentro del BRICS en tal coyuntura. En este sentido, se fue abriendo

la posibilidad para una cuarta fase con posibilidades de expansión real del BRICS que desembocará en el BRICS plus, una iniciativa que China ya había presentado en la cumbre de Xiamen en 2017. La cumbre virtual de la India en 2021 fue una especie de “BRICS reset” (Vadell, 2021), a partir de cual observamos la consolidación de un consenso en torno a la idea de un BRICS plus que la posterior Cumbre de Beijing en 2022 deja plasmada en el preámbulo y en el artículo 72 de la declaración:

Enfatizamos los esfuerzos dl BRICS para extender su cooperación a otros mercados en desarrollo emergentes y apoyamos la promoción de una mayor promoción del BRICS *Outreach* y el BRICS Plus, cooperación en línea con los Términos de Referencia actualizados adoptados por los Sherpas BRICS en 2021, a través de una estrategia inclusiva, equitativa y con prácticas e iniciativas flexibles. Felicitamos a la presidencia de China por albergar la sesión de diálogo bajo el tema “Un mayor papel de los mercados emergentes y los países en desarrollo en la gobernanza global” durante la Reunión de ministros de Relaciones Exteriores/Relaciones Internacionales de los BRICS el 19 de mayo de 2022. (BRICS, 2022).

Estas etapas descritas no necesariamente deben ser entendidas sólo como secuencias cronológicas, sino más bien como una compleja totalidad de un proceso en el que se superponen múltiples agendas, tales como: la tarea de promover la cooperación internacional, la demanda por reformas en los mecanismos de gobernanza multilateral –económica (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Organización Mundial del Comercio) y seguridad (Organización de las Naciones Unidas)– y la propuesta para una nueva institucionalización financiera⁸ (Vadell, 2019). El devenir de este proceso de 15 años del BRICS ingresa en una nueva era atravesando el turbulento caos sistémico.

Para comprender la importancia de los BRICS en el actual proceso de transformación del sistema capitalista global, primero, debemos superar la metodología que prioriza la idea del comportamiento de actores racionales guiados por agentes estatales, que consideraba sólo la cuantificación de capacidades.

En segundo lugar, como orientación metodológica, los agentes deben ser entendidos desde un enfoque integral que contemple las transformaciones de la estructura, considerando la economía, la política, la historia, las ideas y las características culturales y civilizatorias de cada sociedad. La relevancia económica del BRICS y el ascenso económico de sus miembros es parte de un proceso histórico persistente de expansión global de las Formaciones Económico-Sociales dentro del modo de producción capitalista dominante. Como señala Li Xing, el ascenso de China y otras potencias emergentes ciertamente

⁸ Estos reclamos están incluidos en todas las declaraciones de las cumbres de los BRICS a lo largo de 15 años. Para más detalles ver (Vadell, 2019; Vadell y Ramos, 2019).

ha “perturbado” la distribución convencional del poder y las formas en que los Estados y los mercados se interrelacionan entre sí (Li, 2019: 4).

Este abordaje proporciona una explicación histórica y holística para comprender el proceso de surgimiento de potencias mundiales y cómo ellas pueden aprovechar las posibilidades para la movilidad ascendente en la jerarquía del sistema mundial moderno.

Los cambios en la economía capitalista y los movimientos en el ajedrez geopolítico de las grandes potencias pueden alterar los incentivos de los países semiperiféricos para cambiar o modificar las reglas. Sin embargo, como se destacó, los países emergentes pueden querer cambiar algunas reglas sin tener la intención, por ejemplo, de cambiar las organizaciones internacionales. Lejos de ser una paradoja, fue básicamente un primer reclamo de los países del BRICS tras la crisis económica de 2008. Las potencias emergentes pueden interpretar que las instituciones internacionales no reflejan la ecuación multicéntrica del sistema internacional, por lo tanto, como afirma Wallerstein, el papel de la semiperiferia, como escenario de las “potencias medias”, es crucial para comprender las posibilidades de cambios en la configuración de poder global.

El enfoque teórico de la Economía Política Internacional crítica es útil para entender el rol de las potencias emergentes en la coyuntura actual, específicamente en lo que respecta al rol de China en el sistema mundial y al BRICS plus como una formación geopolítica peculiar. Una situación favorable puede ofrecer oportunidades a países en un escenario de rivalidad interestatal, pero también puede crear competencia entre las Formaciones Económico-Sociales emergentes.

De hecho, en este contexto turbulento, la “promoción por invitación” es posible, como afirma Wallerstein. Ella se refiere a la movilidad ascendente que una nación periférica o semiperiférica puede lograr en condiciones geopolíticas e históricas específicas. Esta movilidad ascendente es estimulada por un entorno externo favorable creado en los intersticios de poder entre las grandes potencias, ya sea por la permisibilidad de una hegemonía existente o por un grupo de países/potencias semiperiféricas o emergentes por medio de invitaciones “de ascensos” debido a sus propios intereses geopolíticos y geoecológicos. En este sentido:

No debemos descuidar el papel especial de los Estados semiperiféricos. Estos países, de fuerza intermedia, gastan sus energías corriendo muy rápido para al menos permanecer en su lugar intermedio, pero esperando también poder ascender en la escalera [...] Su elección es, en última instancia, bastante simple: o lograrán ascender en la escala jerárquica (o al menos permanecer allí) o se verán empujados hacia abajo (Wallerstein, 2004: 57).

Sin embargo, el dilema no es sólo entender la táctica de promoción por invitación, sino quién invita y bajo qué circunstancias en el actual contexto geopolítico. Li Xing destaca el ejemplo de China que aprovechó la “promoción por invitación” (Li, 2017: 4) en

la década de 1980. Con la “admisión” de la República Popular China al sistema capitalista en los años 1970 y 1980, mediante la consolidación del “socialismo con características chinas” de Deng Xiaoping, la potencia asiática se benefició de un escenario geopolítico anti-Unión Soviética.

No obstante, ¿qué cambió en la situación geopolítica contemporánea en relación con la “promoción por invitación”? Es importante destacar que estamos siendo testigos de una completa reversión del proceso de movilidad ascendente. Son los países emergentes, y especialmente China, los que están invitando a las naciones del Sur global a participar en un nuevo proceso globalizador que tiene a los BRICS plus como uno de los pilares geopolíticos más consistentes.

La República Popular China se consolida como punto focal económico de los BRICS plus y como el centro dinámico de la economía productiva global. De esta manera, el gigante asiático se presenta como polo de atracción y modelo alternativo de aprendizaje para los países del Sur global. En otros términos, la movilidad ascendente no es más una posibilidad de vía unívoca. La “promoción por invitación” abre nuevos horizontes en el actual contexto geoeconómico. Frente al retraimiento de Estados Unidos como ofertante de bienes públicos globales, la posibilidad de ampliar márgenes de maniobra es ofrecida por parte de los países emergentes a otros países emergentes y a los países del Sur global en los intersticios del Orden Liberal Internacional fragmentado. En otros términos, esta vez es el BRICS plus, como formación geopolítica emergente, y China, como nuevo centro de la economía global que abren la posibilidad del ascenso por invitación.

Una evidencia de este cambio de expectativas e inversión geopolítica fueron las negociaciones previas a la cumbre del BRICS en Johannesburgo en 2023. Más de 40 países expresaron su deseo de unirse a los BRICS y veintidós países se han acercado formalmente a los países BRICS para convertirse en miembros de pleno derecho (Xinhua, 2023).

Para finalizar esta sección, se pueden destacar dos tendencias: el BRICS plus se convierte en un nuevo foco de atracción del mundo multicéntrico, que actúa como un imán geopolítico con gran fuerza centrípeta. Las “invitaciones” tácitas a otros países son una gran tentación para actores del Sur global frente a los desafíos del desarrollo en un contexto de incertezas y declinación hegemónica. Esta oportunidad tiene su contracara de riesgos frente a las reacciones de Estados Unidos, la potencia hegemónica en declive, que responde con narrativas típicas de la guerra fría. Aunque la invitación tácita plantea riesgos geopolíticos para algunos países del Sur global en la coyuntura crítica actual, más países piden participar en el BRICS plus (Maquetuka, 2024).

En segundo lugar, el BRICS plus se presenta como una experiencia *sui generis* que surgió en el actual interregno de caos sistémico. Los grandes cambios en el sistema internacional explican, en parte, la política de “puertas abiertas” de los BRICS para algunas potencias medias y países del Sur global que consideran una gran oportunidad de coope-

ración. El BRICS plus se manifiesta como una especie de bloque contendiente⁹ (Van der Pijl, 2017), cuyos miembros comparten las demandas y consensúan sus propias iniciativas, siendo hoy en día un gran desafío geopolítico para el Grupo de los 7 (G-7) y para los Estados Unidos (China-SCPRC, 2021). Esta tendencia se ha reforzado, pero el dilema institucional del proceso de aproximación entre los miembros del BRICS permanece.

4. EL PROCESO DE EXPANSIÓN EN LA PRÁCTICA: LA XV CUMBRE DE LOS BRICS EN JOHANNESBURGO

La breve historia del proceso constitutivo del BRICS desemboca en la importante metamorfosis institucional hasta la creación del BRICS plus, con las características específicas de su evolución y densificación institucional. Tales cuestiones son aspectos importantes para comprender la postura proactiva internacional de los miembros del BRICS, así como el potencial que dicho acuerdo representa para sus estrategias de inserción internacional. En este contexto, comprender la expansión de los procesos BRICS es crucial.

En cuanto a cuestiones teórico-conceptuales, otro elemento central para comprender la dinámica de la transformación cualitativa de los BRICS es la idea de ampliación del agrupamiento (*outreach*). Además de los avances institucionales logrados, especialmente en el área financiera, se destaca el proceso de ampliación de los BRICS que, desde la Segunda Cumbre de Brasilia en 2010, se menciona explícitamente en los documentos finales. En cuanto a la ampliación de las relaciones de los BRICS con otros Estados, siempre fue de gran importancia el rol del país anfitrión, que no sólo dirige la agenda de las cumbres, sino que también envía las invitaciones a los países no miembros.

Es importante destacar que un punto de inflexión fue la 5ª Cumbre en Durban. Desde entonces, en casi todas las cumbres ha habido un compromiso más sólido de los BRICS con otros países. 1) En la Cumbre de Durban hubo una reunión con líderes africanos –en clara consonancia con los intereses sudafricanos en la región; 2) en la Cumbre de Fortaleza (2014) hubo una sesión conjunta con los líderes de los países sudamericanos, expresión de los intereses brasileños en relación con la región y, particularmente, en relación con la UNASUR; 3) en la Cumbre de Ufa (2015), los países del BRICS se reunieron con los jefes de Estado y de gobierno de los países de la Unión Económica Euroasiática y la Organización de Cooperación de Shanghái, así como con los jefes de Estado observadores de la Organización de Cooperación de Shanghái. Reuniones claramente convergentes con los objetivos de inserción internacional de Rusia en un contexto de conflicto en Ucrania con amplias repercusiones internacionales; 4) en la Cumbre de Goa (2016) se organizó la Cumbre paralela BRICS-BIMSTEC, en la que participaron Bangladesh, Bhu-

⁹ “Contender Bloc”

tán, India, Myanmar, Nepal, Sri Lanka y Tailandia; y 5) en la Cumbre de Xiamen (2017) China inició lo que llamó la cooperación BRICS plus, en la que participaron Kazajistán, Egipto, Kenia, Indonesia, México, Tayikistán y Tailandia (BRICS, 2017).

Desde nuestro punto de vista, fue en esta cumbre de Xiamen que hubo un punto de inflexión para un cambio cualitativo. La iniciativa BRICS plus fue una importante iniciativa en el proceso de acercamiento y coordinación de los BRICS. En este sentido, después de las distantes cumbres virtuales de la pandemia, la cumbre de Johannesburgo fue significativa y ayudó a acelerar dos procesos de “expansión”:

a) en lo que respecta al modelo de acercamiento que se había estado llevando a cabo desde Durban, fueron invitados líderes de Ruanda, Senegal, Gabón, Uganda, Etiopía, Togo, Zambia, Namibia, Angola y la Unión Africana; y

b) en relación con BRICS plus fueron invitados los siguientes países: Argentina (presidencia del Grupo de los 20), Indonesia (Asociación Estratégica Asia-África y Asociación de Naciones del Sudeste Asiático), Egipto (Grupo de los 77), Jamaica (CARICOM), Turquía (Organización de Cooperación Islámica) y la Organización de las Naciones Unidas.

Es importante destacar que los países miembros del BRICS tienen un interés específico en garantizar su propio liderazgo a nivel regional. Como se trata de potencias regionales, la dialéctica regional/global tiene un papel fundamental en los compromisos y en las estrategias de inserción internacional de estos países. De hecho, el protagonismo de cada país en el escenario global depende en gran medida de la capacidad de liderar y/o participar activamente en diferentes procesos de regionalización superpuestos, en áreas temáticas plurales. Cabe señalar que los diversos acuerdos regionales son históricamente una prioridad de política exterior en la agenda de los cinco miembros.

De hecho, China atribuye gran importancia a la Organización de la Cooperación de Shanghái, a la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático + China (ASEAN+1), a la presidencia de la Unión Africana y otras agendas regionales, incluida la delicada cuestión de seguridad en torno a las disputas territoriales en el Mar Meridional de China. Rusia está relanzando a la Unión Económica Euroasiática en gran medida como un esfuerzo más para neutralizar los intentos occidentales de aislar al país. Sudáfrica pone énfasis en la Nueva Asociación para el Desarrollo de África y la Comunidad de Desarrollo del África Meridional. Y, finalmente, Brasil ha jugado históricamente un papel protagónico en América del Sur, dando prioridad al Mercado Común del Sur y a la Unión de Naciones Suramericanas. En resumen, esto explica el interés de dichos países en involucrar a otros vecinos en las cumbres de los BRICS, al mismo tiempo que confiere un alcance de influencia cada vez más global a la formación política, además de fortalecer indirectamente los acuerdos regionales mencionados.

Una señal importante adicional del cambio cualitativo en los BRICS tiene que ver con una evolución innovadora que se vincula al establecimiento de articulaciones que van más allá del ámbito interregional, enfatizando las posibilidades de diálogo y cooperación

intensa entre los BRICS y los países del Sur global. En este sentido, una iniciativa de este tipo tiene el potencial de agregar distintas plataformas regionales en áreas de cooperación comercial, financiera y de inversión, con desarrollos incluso para los procesos asociados con la cooperación en tecnología, cambio climático e innovación.

A pesar de las posibilidades de cooperación interregional emergente en el Sur global, se pueden señalar tres puntos fundamentales: en primer lugar, existe la posibilidad del surgimiento de tensiones y conflictos de intereses entre los cinco miembros originales del BRICS, que las negociaciones que comenzaron en Johannesburgo en torno al BRICS plus pueden generar. En segundo lugar, hay un cambio relacionado con el proceso de ampliación del agrupamiento desde el año 2019. Este proceso, de varias etapas, hasta llegar al BRICS plus, estaba en curso desde el 2010 y sufrió un cierto retroceso hasta el 2021. No obstante, el Nuevo Banco de Desarrollo mantuvo su agenda de divulgación, incorporando a Bangladesh y Emiratos Árabes Unidos y en 2021 a Uruguay y a Egipto como miembros prospectivos.

Fue en la Cumbre de Johannesburgo de 2023 que se realizó la gran expansión de los BRICS con la invitación formal a Argentina, Egipto, Etiopía, Irán, Emiratos Árabes Unidos y Arabia Saudita (BRICS, 2023). Sin embargo, la elección del derechista y prooccidental Javier Milei como presidente argentino fue un factor determinante para que ese país declinara formalmente la invitación en el año 2024. De esta manera, el BRICS plus se consolidó como BRICS 10, con cinco miembros plenos adicionales en el agrupamiento, pero con las puertas abiertas para una nueva configuración institucional.

Finalmente, cabe señalar que el surgimiento y densificación institucional del BRICS plus por intermedio del Nuevo Banco de Desarrollo es una experiencia de cooperación financiera vinculada con la proyección del poder económico de China que se materializa y fortalece a de una nueva propuesta de globalización de carácter productivo e inclusiva (Liu, Dunford, y Gao, 2018; Vadell y Jabbour, 2024) en el actual sistema económico y geopolítico global.

CONCLUSIONES

Desde el inicio del nuevo milenio, la dinámica de transformaciones en el sistema mundial se ha reforzado: un proceso gradual de reordenamiento global que desafía no sólo las teorías tradicionales de las relaciones internacionales, sino también a la misma Economía Política Internacional crítica. En este proceso de reordenamiento, el BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) surgió como un actor importante en el escenario político internacional.

Una primera conclusión está relacionada a un aspecto del cambio cualitativo. La experiencia de una ampliación de la formación política BRICS hasta tornarse BRICS plus

puede llevar a la agrupación por caminos originales: el BRICS plus parece superar su condición de Formación Política minilateral (Vadell, 2022) para transformarse en una nueva experiencia multilateral compleja que promueve la interconectividad con otras iniciativas del sistema mundial multicéntrico como: la Organización de Cooperación de Shanghái, la Unión Económica Euroasiática, la política externa de Fóruns de la República Popular China, el Asian Investment Infrastructure Bank, y la Iniciativa de la Franja y la Ruta –en inglés: *the Belt and Road Initiative*– así como con instituciones y procesos de cooperación regional alrededor de los cuales orbitan los países miembros del BRICS plus.

No se trata de algo trivial ni de una mera reproducción lógica del poder. De hecho, un proceso en curso de este tipo, estrechamente relacionado con la actual transición del caos sistémico, exhibe una superposición compleja entre el bilateralismo, el minilateralismo y el multilateralismo (Vadell, 2022) en el actual sistema multicéntrico, que podría resultar en una profunda transformación del orden internacional y/o en la coexistencia de varios órdenes internacionales simultáneamente: ¿un sistema multiorden? Nos enfrentamos a un periodo histórico de transición (interregno) de transformaciones sustanciales y conflictivas entre procesos de globalización confrontantes con repercusiones notables en la geopolítica mundial. Por esa razón, este capítulo pretendió abordar un aspecto importante para comprender estos cambios en curso centrándose en el BRICS plus como una embrionaria institución sui generis. La 14ª Cumbre de los BRICS en Johannesburgo en 2023 inauguró el BRICS plus que se transformó en una puerta abierta para los países del Sur global.

El efecto dominó, después del ingreso de los cinco miembros plenos, se reflejó en una gran “fila de espera” de más de cincuenta países interesados en participar en el BRICS plus. Este proceso desencadenó el “dilema de la expansión” en el interior del agrupamiento que repercutirá en el formato institucional futuro, aún indefinido, ya que implicará una mayor complejidad y la resignificación de la identidad del BRICS plus.

Antes de la cumbre de Johannesburgo, el *Valdai Institute*, presentó el dilema de acción colectiva que el BRICS plus deberá enfrentar. Según el informe del *think tank* ruso, la expansión de los BRICS implicará tres escenarios plausibles: 1) la expansión del núcleo de los BRICS, en el sentido de una institución multilateral igualitaria, es decir todos miembros plenos de derechos y en igualdad –como es el caso del BRIC 10 actual; 2) la preservación del grupo de los cinco iniciales como núcleo y, al mismo tiempo, desarrollar el formato BRICS plus armonizando los bloques regionales respectivos, una especie de “integración de integraciones”; 3) una mezcla entre el formato 1 y 2, en el que tendríamos un “escenario híbrido”, bajo el cual el núcleo BRICS se expande gradualmente y se implementa la “integración de integraciones” (Arapova y Lissovnikov, 2022: 6-10). Las tensiones y complejidades relacionadas con estos posibles escenarios futuros necesariamente exigen una mirada más atenta al proceso negociador actual de la ampliación del BRICS plus.

Sin embargo, la evolución institucional de los BRICS no muestra evidencias de debilitamiento de la formación política. Impulsado inicialmente por China (Vadell, 2019) y

por las condiciones estructurales de la actual transición de caos sistémico, algunos acontecimientos están adquiriendo sentido: en primer lugar, el proyecto BRICS plus es una realidad geopolítica concreta, aunque embrionaria, producto de una iniciativa presentada en la cumbre de Xiamen por China (BRICS, 2017; Y. Wang, 2017), que responde a la demanda histórica de las resoluciones de las cumbres por una mayor democratización de las relaciones internacionales. En segundo lugar, las discusiones en torno a una “moneda común de los BRICS”, una propuesta de interés directo de Rusia con el apoyo de China, serán prioridad en las futuras cumbres (Teslova, 2023). En tercer lugar, y no menos importante, el BRICS plus se transforma en el punto de articulación entre las potencias emergentes y los países del Sur global, creando un vínculo geopolítico crucial para el fortalecimiento de una nueva globalización.

REFERENCIAS

- Acharya, Amitav (2017). After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order. *Ethics & International Affairs*, 31(3): 271-285.
- 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., y Lissovnikov, Yaroslav (2022). BRICS+: The Global South Responds To New Challenges (in the Context of China's BRICS Chairmanship). *Valdai Paper*, (118). <https://valdaiclub.com/a/valdai-papers/valday-paper-118/>
- Arrighi, Giovanni (2008). *Adam Smith em Pequim*. São Paulo: Boitempo editorial.
- Arrighi, Giovanni, Silver, Beverly. J., y Ahmad, Iftikhar (1999). *Chaos and governance in the modern world system*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Bishop, Matthew L., y Payne, Anthony (2021). The political economies of different globalizations: theorizing reglobalization. *Globalizations*, 18(1): 1-21. doi:10.1080/14747731.2020.1779963
- BRICS. (2017). BRICS Leaders Xiamen Declaration. <http://www.brics.utoronto.ca/docs/170904-xiamen.pdf>
- BRICS. (2021). XIII BRICS Summit - New Delhi Declaration. *Ministério de Relações Exteriores - Brasil*. <https://www.gov.br/mre/en/contact-us/press-area/press-releases/xiii-brics-summit-new-delhi-declaration>
- BRICS. (2022). Declaração de Pequim da XIV Cúpula do BRICS/XIV BRICS Summit Beijing Declaration. *Ministério das Relações Exteriores - Brasil*. https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-de-pequim-da-xiv-cupula-do-brics
- BRICS. (2023). Declaration of Johannesburg: BRICS and Africa: Partnership for Mutually Accelerated Growth, Sustainable Development and Inclusive Multilateralism. August 24. https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-de-joanesburgo-ii-sandton-gauteng-africa-do-sul-23-de-agosto-de-2023
- Cheng, Enfu., y Zhai, Chan (2021). China as a “Quasi-Center” in the World Economic System-Developing a New “Center-Quasi-center-Semi-periphery-Periphery. *World Review of Political Economy*, 12(1).
- Chin, Gregory T. (2015). The State of the Art: Trends in the Study of the BRICS and Multilateral Organizations. In D. Lesage & T. Van de Graaf (Eds.), *Rising Powers and Multilateral Institutions*. Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan.
- 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>.

- Cooper, Andrew F. (1997). Niche Diplomacy: A Conceptual Overview. In A. F. Cooper (Ed.), *Niche Diplomacy: Middle Powers after the Cold War* (pp. 1-24). London: Palgrave Macmillan UK.
- Domínguez Martín, Rafael (2023). China y su proyecto de reglobalización: de la Belt and Road Initiative a las iniciativas globales de desarrollo y seguridad. In B. U. A. d. Puebla (Ed.), *La cooperación internacional en la encrucijada: reglobalización versus órdenes mundiales solapados*. Puebla.
- Gabriele, Alberto, y Jabbour, Elias (2022). *Socialist Economic Development in the 21st Century: A Century after the Bolshevik Revolution* (1st ed. ed.): Routledge.
- Gao, Bai (2024). De la “reducción de riesgos” a la desdolarización: la moneda de los BRICS y el futuro del orden financiero internacional. *Wenhua Zongheng: Revista de pensamiento chino contemporáneo*, Mayo(1). <https://thetricontinental.org/pt-pt/wenhua-zongheng-2024-1-reducao-de-riscos-desdolarizacao-moeda-brics/>
- Jabbour, Elias, Dantas, Alexis, y Vadell, Javier (2021). Da Nova Economia do Projetoamento à Globalização Instituída pela China. *Estudos Internacionais* 9(3): 90-105. doi:<https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2021v9n4p90-105>
- 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, On line first*, 1-16.
- Li, Xi (2017). The Rise of Emerging Powers & China and the Enlargement of ‘Room for Maneuver’ and ‘Upward Mobility’. *Rising Powers in Global Governance*. <http://risingpowersproject.com/the-rise-of-emerging-powers-china-and-the-enlargement-of-room-for-maneuver-and-upward-mobility/>
- _____ (2019). *Mapping China’s ‘One Belt One Road’ Initiative*. London/New York: Palgrave Macmillan.
- Liu, Weidong, Dunford, M., y Gao, B. (2018). A discursive construction of the Belt and Road Initiative: From neo-liberal to inclusive globalization. *Journal of Geographical Sciences*, 28(9): 1199-1214. doi:10.1007/s11442-018-1520-y
- Losurdo, Domenico (2019). *El Marxismo Occidental*. Madrid: Editorial Trotta.
- Maquetuka, Jeff M. (2024). South African ambassador to Russia: BRICS will definitely expand further. *TASS, February 27*. <https://tass.com/world/1752189>
- Marx, Karl (2004). *Capital (vol. I)*. London: Penguin.
- _____ (2010). *Collected Works v.25*. London: Lawrence & Wishart Electric Book.
- Meyers, Jessica (2017, May 12, 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>
- Naughton, Barry (2021). *The Rise of China’s Industrial Policy 1978-2020*. In. Retrieved from https://dusselpeters.com/CECHIMEX/Naughton2021_Industrial_Policy_in_China_CECHIMEX.pdf

- Qin, Yaqing (2016). Cultura y pensamiento global: una teoría china de las relaciones internacionales. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* (100), 67-90.
- _____. (2018). *A Relational Theory of World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Staiano, Maria F. (2023). Las teorías de las relaciones internacionales chinas. In J. Vadell, L. Ramos, & A. C. C. Leite (Eds.), *A Expansão Econômica e Geopolítica da China* (pp. 457). Belo Horizonte: Editora PUC Minas.
- Teslova, Elena (2023). Russian FM says BRICS group to consider common currency. *Anadolu Agency*. <https://www.aa.com.tr/en/economy/russian-fm-says-brics-group-to-consider-common-currency/2797085#>
- Vadell, Javier (2019). A iniciativa BRICS e a China: entre a emergência e a irrelevância. *Nova Economia*, 29(2): 201-248. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/0103-6351/5410>
- _____. (2021). El BRICS reset en un mundo multipolar? *Conjuntura Internacional*, 18(01): 45-49. doi:<https://doi.org/10.5752/P.1809-6182.2021v18n1p45-49>
- _____. (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, y Jabbour, Elias (2024). Chinese embedded globalization: social-economic formations in dispute in world reordering. *Globalizations*, 1-19. doi:10.1080/14747731.2024.2302197
- Vadell, Javier y 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.
- Van der Pijl, Kees (2017). The BRICS -An Involuntary Contender Bloc Under Attack. *Estudos Internacionais*, 5(1): 25-46. doi:<https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2017v5n1p25>
- Vazquez, Karin C. (2021). Brazil and BRICS Multilateralism à la Carte: From Bilateralism to Community Interest. *Global Policy*, n/a(n/a). doi:<https://doi.org/10.1111/1758-5899.12969>
- Wallerstein, Immanuel (2004). *World-Systems Analysis. An Introduction*. Durham and London: Duke University Press.
- Wang, Dong y Cao, Dejun (2021). *Reglobalisation: When China Meets the World Again*. London/New York: Routledge.
- Wang, Yi (2017). China propõe o "Brics Plus", com possível adesão de México, Paquistão e Sri Lanka. *RFI*, April 24. <http://br.rfi.fr/mundo/20170420-linha-direta-china-brics-plus>
- Xinhua. (2023). BRICS leaders to discuss expansion as Global South countries line up to join. *Xinhua*, April 21. <https://english.news.cn/20230821/73f39bc35cd244b3aa26da9fb67e68aa/c.html>

LA RELEVANCIA GEOPOLÍTICA DE LOS HEMISFERIOS EN LAS DINÁMICAS DE ASCENSO Y DE SUPERACIÓN DEL NEOLIBERALISMO

Carmelo Buscema¹

“No tengo una idea feliz y positiva del próximo siglo.
Para decirlo con una imagen, y citando Hölderlin,
va a venir el evo de los Titanes.
En ese evo el poeta tendrá que ir al letargo.
Las acciones serán más importantes
de la poesía que las canta y del pensamiento que las refleja.
Será un evo muy propicio para la técnica
pero desfavorable para el espíritu y la cultura”.
Ernst Jünger (*I prossimi Titani*. Traducción nuestra).

INTRODUCCIÓN

El orden hegemónico del sistema-mundo posterior a la Segunda Guerra Mundial ha consistido en un juego continuamente contenido entre dos y luego tres principales coaliciones de actores o bloques sociales internacionales, organizados alrededor del Tratado del Atlántico Norte, del Pacto de Varsovia y, sucesivamente, del Movimiento de los Países No-Alineados. Ese orden ha permanecido suspendido entre situaciones de equilibrio y de desequilibrios, y viviendo en sus márgenes geopolíticos episodios de fuerte fricción que, en algunos casos especialmente, se han manifestado de forma particularmente violenta. Generalmente, para ejemplificar esa dinámica, se recurre a la referencia a los años sesenta, y a los dos casos ocurridos en los dos hemisferios, respectivamente, Oeste y Este del mundo, que han expresado más tajantemente los términos radicales de esa disputa. A saber, éstos son: por un lado, la crisis diplomático-militar estallada en 1962 entre los Estados Unidos y la Unión Soviética sobre la cuestión de los misiles en Cuba –también conocida como crisis de octubre, o crisis del Caribe–; y, por el otro, la guerra del Vietnam –que, si bien dura los veinte años que van de 1955 hasta 1975, vivió su momento de máxima *escalation* y cúspide precisamente en la segunda mitad de la convulsionada década de los sesenta.

¹ Senior Assistant Profesor de la Universidad de 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.

Menos atenciones suelen recibir, en cambio, otros dos episodios anteriores respecto a éstos, ocurridos en los años cincuenta de aquel mismo siglo, a pesar de que su relevancia histórica haya sido radical y determinante para los sucesos subsiguientes. Nos referimos a la Guerra de Corea (1950-1953) por un lado, y a la formidable revolución cubana (1953-1959) por el otro, las cuales –de maneras y en medidas diferentes– han suscitado un sentimiento de viva inquietud en las clases dominantes de Estados Unidos que, entonces, empezaron a percibir muy distintamente más que nunca el vigor del apretón de los dos dientes de la tenaza de la expansión del comunismo y de los movimientos anti-colonialistas, que empezaron a pensar los dos bordes opuestos del tablero geopolítico.

1. LA LÓGICA HEMISFÉRICA

Arturo Uslar Pietri –político e intelectual venezolano, adherente a la corriente artística del realismo mágico– explica el “nuevo despertar de la preocupación de los Estados Unidos hacia América Latina” de los primeros años sesenta, justamente haciendo específica referencia al caso del exitoso “Movimiento 26 de julio” y de la consiguiente fundación del Estado socialista cubano, encabezado por Fidel Castro, a pocas millas de distancia de las costas de Florida. Esa preocupación –por supuesto– no fue “ni desinteresada ni fortuita”, y consistió en la “intención de corregir y reformar el esquema y los conceptos de la política exterior” del país hegemónico en aquella macrorregión, para afrontar las nuevas amenazas y riesgos que allí iban presentándose (Uslar Pietri, 1978: 9). Amenazas y riesgos especialmente graves y apremiantes, no solamente por obvias razones de naturaleza material y de cercanía geográfica; sino también y sobre todo en función de “la compleja índole del mundo latinoamericano”, fruto de la naturaleza del proceso histórico “completamente único” que le ha dado forma –que ha consistido en el choque, la mezcla y el contacto entre “el hombre occidental”, “la herencia indígena y el aporte africano”. El espacio latinoamericano gana su carácter peculiar y universal al mismo tiempo debido al “valor del cruce cultural” que allí se ha realizado y continuamente renovado, prolongando “el gran drama inicial, y aún no resuelto, del encuentro y de la mutua adaptación de culturas, tiempos históricos y mentalidades diferentes e inclusive opuestas” (Uslar Pietri 1978: 11). A partir de finales del siglo XV, el esfuerzo librado por una España recién salida de la experiencia de la “reconquista”, y que luego se habría empeñado en el intento de reafirmación de “los valores medievales contra la nueva Europa surgida en el Norte a raíz de la Reforma”, ha engendrado un fenómeno diferente de la “simple” colonización, ya que –más bien– se ha tratado de “la creación total de un nuevo hecho social”, no acaso llamado *nuevo mundo* (Uslar Pietri 1978: 12). Una realidad social y cultural inédita, forjada de forma tan peculiar y escurridiza, que su relación de subalternidad con las potencias coloniales y postcoloniales nunca ha podido resolverse en una condición de completa dependencia

y asimilación. Pues, la historia de las influencias sufridas por América Latina, de hecho, es una historia de reelaboraciones y readaptaciones que han sido siempre tan confusas y enredadas, que se parece a una secuencia de *fracasos y frustraciones* desde el punto de vista de las ambiciones de quienes hayan pretendido e intentado llevar a cabo la implantación, en esa compleja realidad, de modelos exteriores, procedentes de otros contextos originarios. A saber: “El intento de reproducir el modelo castellano en las Indias, de hacer del indio un campesino cristiano de España, quebrantó totalmente debido a las mismas causas por las cuales, siglos después, habría fracasado el propósito ‘generoso’, aunque fuera de la realidad, de trasplantar allí la estructura política del parlamentarismo anglosajón o los modelos de la revolución americana o francés. Esa misma dificultad reaparece frente al intento de implantar el modelo de desarrollo que los Estados Unidos preconizaron en la *Alianza para el progreso*”. Éste ha sido un programa decenal de ayuda económica y política lanzado por el presidente estadounidense John F. Kennedy en 1961, para los embajadores y el mundo empresarial de América Latina, justamente como respuesta a la “amenaza” hegemónica representada por el éxito de la revolución cubana. Con justo sarcasmo, Uslar Pietri definía “entusiastas misioneros de la primera hora” (Uslar Pietri 1978: 14) a los partidarios de ese programa, culpables de brindar “escasa importancia [...] a la realidad cultural local y a la imposibilidad de trasplantar mecánicamente estructuras, valores y formas sociales creadas en otros centros culturales diferentes”, como expresión de una viciosa “tendencia muy común entre los hombres del Norte del mundo, a generalizar y a simplificar” las cuestiones (ídem: 13), aplastándolas a su propia forma de ver. De hecho, el resultado de “todos los grandes proyectos de desarrollo que el mundo ha conocido en las últimas décadas [...] ha sido degradante” (ídem: 12-13). El intelectual del realismo mágico definía la tarea de “impostar la cuestión [del desarrollo de América Latina] en términos más objetivos y eficaces”, literalmente como “difícil y hercúlea”, pero también enriquecida en sus condiciones de posibilidad por toda la “rica, variada y dolorosa experiencia de esos últimos años, con sus [...] hecatombes y tragedias”. Entonces, para América Latina, finalmente “la perspectiva de encontrarse consigo misma y con su gran destino” no podrá ser abierta y lanzada “ni [por] los tecnócratas ni [por] los utopistas”; –es decir, en su opinión, ni por los funcionarios de los proyectos de desarrollo *mainstream* interesadamente encargados por los principales y más ricos Estados occidentales, ni por los líderes de los movimientos revolucionarios que entonces animaban el continente, sino más bien sacando las justas enseñanzas de esa “suma de experiencias acumuladas, de los fracasos y de los éxitos, [que] puede servir de base para una acción y una organización que considere las verdaderas realidades y posibilidades” (Uslar Pietri, 1978: 15) propias y peculiares de la compleja y rica sociedad latinoamericana.

Quizás persista también hoy en día ese carácter de *irreductibilidad* propia de las culturas profundas de las sociedades que animan esa región a las voluntades e inclinaciones de los poderes que, desde afuera y adentro, las dominan o tratan de hacerlo. Así como persiste, y

en la actualidad seguramente con mayor pertinacia insiste, en esa región y fuera de ella, el vicio de los políticos e intelectuales occidentales a la imposición, hasta violenta, de *su propia* hipócrita e interesada concepción de la *universalidad* a todo el mundo. Es en este clima de necesidad –que entonces era muy agudamente percibido por parte del Estado hegemónico dentro del contexto internacional– de repensar las relaciones internas a la macrorregión americana –y, en realidad, aquellas geopolíticas más en general–, que se coloca el simposio que tuvo lugar en San Juan, Puerto Rico, en 1962. Éste había sido promovido por la “Weatherhead Foundation”, que es un *think-tank* estadounidense privado, dedicado a emprender iniciativas de mecenazgo cultural, y en particular funciones de coordinamiento y integración del trabajo de investigadores universitarios, orientadas a la búsqueda de respuestas innovadoras a las cuestiones globales e internacionales que la fundación misma considere problemáticas y más esenciales. El objetivo general de ese simposio consistía en discutir y definir las características de “la economía del hemisferio occidental”, entre los componentes de un grupo de estudiosos hispanos y norteamericanos *ad hoc* seleccionados por los responsables de la misma fundación. Es interesante que la persona encargada de elaborar la relación introductora a las actividades del encuentro fuera Arnold J. Toynbee. Éste era un vitoreado e incuestionablemente agudo intelectual inglés –que en su obra monumental, *A study of history*, ha rescatado de manera original el ambicioso reto anteriormente lanzado por Oswald Spengler, consistente en trazar los rasgos esenciales de la morfología de la historia universal; el cual, sin embargo –aún según Uslar Pietri– “conocía muy poco de la realidad [...] no sólo de América Latina, sino también del mundo hispánico en general” (Uslar Pietri, 1978: 10-11), y además no era para nada exento de los vicios de simplismo etnocentrista –ya mencionados–, fruto de la odiosa actitud de las élites occidentales, que los induce a considerar como universal su propia perspectiva cultural y geopolítica, y a imponerlas violentamente sobre los demás y sobre la complejidad de las cuestiones sociales e internacionales. (Si bien ese juicio de Uslar Pietri no sea del todo equivocado, también hay que destacar las importantes reflexiones desarrolladas por parte de Toynbee acerca de la dialéctica entre *el mundo* y *el Occidente*, que en buena medida rescatan su pensamiento de esa última acusación).

Toynbee abre su relación –titulada *El hemisferio occidental en un mundo que cambia*– con una crucial e iluminante constatación, que al mismo tiempo refleja, desmiente y por ende implica la necesidad de aportar una corrección a la crítica de *reduccionismo* a él movida por parte del pensador venezolano anteriormente citado. En particular, el historiador inglés debuta afirmando cuál debe ser el programático criterio epistémico y metodológico que hay que adoptar para enfocar adecuadamente la cuestión objeto del simposio y de sus discusiones y análisis colectivos: “ya no es posible tratar la economía *separadamente* de los otros aspectos de la vida humana, ni tratar *cada* hemisferio *aislándolo* del resto del mundo entero”² (Toynbee, 1962: 19). Es oportuno matizar bien el sentido y las implica-

² Traducción y cursiva propia.

ciones de esa frase. Si es que hubo un tiempo –nos dice un historiador de ese gran calibre– en el cual han sido posibles, aceptables e incluso eficaces operaciones intelectuales (y, por consiguiente, prácticas y políticas) basadas en el *apartamiento* de objetos sociales bien delimitados, con el fin de estudiarlos, y en ellos intervenir para modificarlos, hoy, en cambio, eso simplemente *ya no es posible*. De hecho, no solamente no se puede considerar por separado el *sector* económico respecto al resto de la sociedad en su entereza, a la cual pertenece, y dentro de la cual vive de relaciones de condicionamiento mutuo; sino ni siquiera entidades tan grandes como *los hemisferios* –término que alude a dimensiones sociales complejas, en las cuales se entremezclan y articulan, a nivel *macro*, flujos de determinaciones tan diferentes como aquellos contenidos dentro de los planes geográfico, político, cultural, histórico, económico, al mismo tiempo– pueden ser concebidas, estudiadas, comprendidas y gobernadas como si fueran entidades aisladas y autónomas. Subrayamos el hecho de que esa “regla” no es considerada en absoluto por Toynbee un axioma universal y siempre verdadero; más bien, ella representa el resultado de una constatación profundamente empírica y entonces *histórica*: son los caracteres peculiares del “capítulo de la historia de la humanidad dentro del cual *ahora* hemos entrado” que son concretamente “*globales* en todo sentido”. Esa verdad heurística y factual, entonces, debe reflejarse también al nivel de los métodos cognoscitivos que los investigadores han de adoptar, so pena y con el riesgo del peor fracaso: es decir, la equivocación del sentido de la historia y del presente, la afirmación de un estado de confusión y de irreflexión, y por ende también todo el corolario de sus implicaciones para el campo de las actuaciones: la incapacidad de desarrollar una voluntad consciente, racional, madura y determinada, susceptible de su misma realización. En las palabras del mismo Toynbee: “Intentar estudiarlo [nuestro tiempo] de manera global es, sin duda, un formidable reto intelectual. Sin embargo, si tratáramos de aliviar esa tarea colocando la *indivisible realidad* de las cosas humanas en *repartos artificiales*, simplificaríamos nuestro cuadro, pero corriendo el riesgo de alterarlo, y eso implica *un precio demasiado alto* por pagar”³ (Toynbee, 1962: 19).

Podemos decir que, reflexionando exactamente desde el punto mediano del siglo XX –breve (Hobsbawm, 1994) o largo (Arrighi, 1994) que sea considerado–, Toynbee capta y revela una de las esencias absolutamente peculiares de las dos partes, anterior y posterior, de esa convulsionada fase histórica. A saber, su carácter de *globalidad tendencial*, y *efectivamente en acto*, que ha radicalmente transfigurado la estructura concreta del sistema-mundo y, por ende, también el escenario de las actuaciones de sus sujetos principales. Eso ha ocurrido en dos fases y modalidades distinguibles en los siguientes términos: durante la primera mitad del siglo, principalmente a través del mayor protagonismo de los actores del ámbito militar –que han dado lugar a los eventos no acaso definidos *guerras mundiales*–; y sucesivamente con la más evidente primacía del ámbito económico –que

³ Cursiva propia.

se ha expresado en el complejo proceso emblemáticamente definido de *globalización*. Es a ese propósito, entonces, que hay que volver a reconsiderar de forma más atenta la acusación movida por parte de Uslar Pietri a las clases dirigentes occidentales en general, y a Toynbee en concreto como exponente eminente de ellas. Si lo vemos bien, de hecho, por un lado, la actitud expresada por parte del historiador inglés, en las frases citadas, es cautelosa y para nada orientada a la simplificación reduccionista, en la medida en que invita a los investigadores y a los políticos a no compartimentar las cosas humanas y del mundo, efectivamente pertenecientes a una indivisible realidad, en repartos del pensamiento y de la acción artificialmente separados. Por otro lado, sin embargo, registra e implícitamente reivindica ese constituido plan de globalidad determinado por las fuerzas de la ciencia y de la política *especialmente occidentales*, como el nuevo terreno de ejercicio que la ciencia y la política *tout court* deben darse *universalmente*. La implicación de su razonamiento parece ser que ese resultado puede obtenerse exitosamente sólo superando un peligrosísimo doble obstáculo fruto de la aplicación universal del modelo de “desarrollo” occidental: si el criterio de eficiencia, por este sistemáticamente implementado, avanza por el mundo reduciendo cada vez más su vasta “otredad” heterogénea y originaria a fuerzas y a sujetos “residuales” que tienden a expresarse en la forma de la “explosión social revolucionaria” (1962: 48); entonces el Occidente tendría que aprender a escuchar y a interpretar el verdadero sentido de esos mensajes “diabólicos” por esos lanzados, y salvarse y salvar su mundo a través de ese extremo ejercicio de eficiencia que, sin embargo, y paradójicamente, se ejecuta conteniéndose, y se cumple frenándose. (Esa idea es asimilable al concepto teológico-político del *katechon* y su crucial función dentro del sistema de pensamiento jurídico-filosófico de Carl Schmitt (Cfr. Scalone, 1998).

2. LA BENDITA AYUDA DEL DIABLO

La condición de efectiva globalidad en la que piensa Toynbee es el precipuo producto de la agresiva relación establecida por el Occidente, y entretenida durante siglos, con el mundo en su conjunto y con sus discretas partes (cfr. Toynbee, 1952). Aquella condición de efectiva globalidad se concretiza primariamente en la esfera económica y sucesivamente en aquella militar (y existencial), en la medida en que: sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo XIX, la realidad de un mercado mundial se ha materialmente afirmado, vinculando y condicionando la existencia diaria de todos los pueblos; especialmente a partir “de 1948, es decir desde cuando la Unión Soviética, después de los Estados Unidos, se ha dotado también de la bomba atómica, todo el mundo se ha vuelto un único lugar de una posible masacre” global (Toynbee, 1962: 21). En definitiva, todo el mundo está implicado dentro de ese doble espacio de intercambio virtualmente de todos los “bienes”, pero también de todo el mal.

Además, hay que considerar como la eventualidad de que estas dos situaciones retrocedan, hasta reducir el alcance de globalidad de las dinámicas económicas y militares, es prácticamente nula, ya que, a su vez, el “proceso tecnológico ha ensanchado todas las operaciones humanas, incluso las de genocidio, a escala mundial”. La visión de Toynbee –como bien nota Uslar Pietri– es radicalmente (aunque críticamente) anclada en el terreno del pensamiento occidental: por un lado, exalta y absolutiza el carácter de neutralidad de toda tecnología, y por el otro cree en la preponderancia de los aspectos racionales y deliberados de la voluntad y de las elecciones humanas. La implicación, entonces, es que, para él, esa circunstancia conlleva no solamente un peligro, sino también una gran oportunidad de emancipación para el Occidente –confundido con la humanidad. De hecho, el mismo “ajuar” tecnológico que es poderoso instrumento que hace del mundo un “punto de masacre de toda la raza humana” y en definitiva de un acto de “suicidio masivo” (cada vez más inminente, además puramente potencial), podría al mismo tiempo transformarlo en un cálido refugio para todos, en la medida en que nos fuerza a “aprender a vivir juntos como una única familia” (Toynbee, 1962: 22).

Desde esta perspectiva, estaría en la responsabilidad de nuestras manos esa “elección extrema [...] global” entre “la vida y el bien [, ...] la muerte y el mal”. Según el historiador inglés, América Latina representa uno de los escenarios más interesantes del surgimiento de “un movimiento mundial que [...] es la cosa más grande y más significativa que esté pasando en la actualidad”, en la medida en que es capaz de “brindar la esperanza de que” efectivamente optamos para “salvarnos del suicidio, viviendo, en el futuro, como una sola familia”, en vez de quedar atrapados dentro “de la carrera en curso entre las ideologías rivales y los Estados rivales” (Toynbee, 1962: 22). De hecho, ese movimiento de rebelión en contra de “la injusticia social extrema” que “en todas las partes del mundo hasta hoy [...] ha sido dominante”, y que representa “la levadura que está produciendo el fermento revolucionario en la América Latina de hoy”, concretamente en esa región tiene un carácter peculiar, de creencia en “la unicidad y dignidad de la personalidad humana [...], procedente de las tradiciones cristianas y musulmanas” (Toynbee, 1962: 23) sobre la cual debería hacerse hincapié para rescatarlas de otras más peligrosas direcciones. De hecho, gracias a los enormes progresos de la productividad humana a nivel mundial, “la visión de la justicia social, secular y religiosa, para todos los seres humanos”, que un tiempo representaba una inalcanzable utopía, en la actualidad “se ha transformado [...] en una realizable y razonable ambición. [...] La cornucopia ahora existe, aunque no sea fácil sacarle la abundancia para todos en todas las partes del mundo” (Toynbee, 1962: 24-25). Los obstáculos, y las consiguientes soluciones, que respecto a ese conjunto de problemas y de potencialidades, Toynbee individúa y sugiere, parece absolutamente constante y coherente con la concepción de la ayuda internacional al desarrollo elaborada por parte de los Estados occidentales durante aquellas décadas. La estrategia geopolítica orientada hacia esa dirección era animada por varias y heterogéneas finalidades y razones, entre las

cuales –sobre todo en aquella específica coyuntura– la necesidad de responder a la proliferación de movimientos de liberación nacional y a sus reivindicaciones –en muchos casos exitosas– de ruptura de los vínculos coloniales y de mayor participación a la riqueza social global, con la creación y la reproducción de nuevas formas de dependencia y de perpetuación del saqueo operado por los países más ricos del mundo en contra de los más pobres. De hecho, Toynbee –expresando una postura un poco *naïf* en este caso– identifica algunos de los principales problemas en las cantidades de: “técnicos especializados y de dirigentes” eficientes, formados “en las regiones en las cuales la revolución industrial se inflamó primero”, que serían insuficiente “para llegar a su difusión a escala mundial” (Toynbee, 1962: 25-26); así como del monto del “capital extranjero [...] invertido para financiar” el “desarrollo” de los países desfavorecidos, fuera de una “perspectiva puramente especulativa”, sino más bien para perseguir el objetivo de que “esa pobre gente pueda ser transformada”, hasta cesar “de ser una pasividad económica” y volverse “en cambio un recurso económico” [sic!], (Toynbee, 1962: 30-31).

Ese espíritu liberal, ilustrado y “reformador”, expresión de una concepción del *capitalismo con el rostro humano*, es declaradamente orientado a evitar los riesgos políticos que la concentración social de la riqueza no solamente en general implica, sino que, en aquella fase histórica, y en aquellos contextos geográficos concretamente, se estaban volviendo más y más evidentes y apremiantes. Es decir, aquellos riesgos que propiciaban ¡la revolución! Muy significativo, a tal respecto, es el siguiente pasaje anecdótico, didascálico y expresado con espíritu de amonestación: “Una minoría puede conseguir monopolizar los beneficios de una civilización durante décadas y hasta siglos. En el imperio romano, la clase media consiguió mantener sujetado al proletariado durante aproximadamente dos siglos y medio. Pero luego ocurrió una explosión social revolucionaria, y “ésta fue aún más violenta debido al hecho de haber sido tan largamente diferida. En la actual América Latina, el estallido de la revolución social ha sido temporáneamente ahogado en México y Guatemala, pero se ha desatado con fuerza titánica en Cuba” (Toynbee, 1962: 48).

El mensaje de sabiduría conservadora del liberal historiador inglés parece entonces consistir en esto: si al nivel geopolítico del juego *entre* los hemisferios, el riesgo que caracteriza la época contemporánea es la masacre global, y hasta el suicidio de la humanidad –implicado por las extremas consecuencias del desarrollo de la disputa entre los dos bloques en el terreno de la tecnología atómico-nuclear–; al nivel del juego macrorregional *interno* al hemisferio occidental, el riesgo, en cambio, es constituido por “la némesis de la destrucción” revolucionaria del sistema capitalista que ha creado la copiosísima cornucopia moderna, determinado por el intento de su clase media de mantener excesivamente “compresa la válvula de la seguridad social” (Toynbee, 1962: 48). Esa –a saber– salta cuando se vuelve demasiado fuerte y explosiva la “tensión entre las demandas de la eficiencia económica y las exigencias de justicia social” (Toynbee, 1962: 20) –es decir, entre el afán de acumulación de superávit por parte de las clases privilegiadas, y las instancias de repar-

tición más equitativa de la riqueza socialmente producida, defendidas por las clases populares. La inquietud política que habría animado la introducción de rupturas y drásticas reformas de algunas cruciales estructuras del sistema-mundo contemporáneo por parte de Estados Unidos y de las élites occidentales, en definitiva, encontraba emblemática y contradictoria expresión en las inquietudes que ya animaban el discurso introductorio al simposio de Toynbee, que reconocía la importancia crucial de América Latina como escenario ideal para llevar adelante las operaciones de reconocimiento y de tratamiento de los elementos que determinaban esa tensión. Ésa se había revelado tan evidente y amenazadora en Cuba, en la forma del éxito de su revolución, pero ya manifestaba su creciente intensidad latente también en las sociedades de los Estados Unidos y Europa de los años sesenta. A partir de ese momento, se habría activado un mecanismo de preparación de los arsenales de una reacción que habría durado décadas, y que también en ese caso, habría utilizado la periferia del hemisferio occidental en cuanto teatro de experimentación: el golpe de Pinochet, promovido por el presidente Nixon y la CIA en Santiago de Chile de allí a poco, inauguraba a bombardeos y balazos la apertura de una nueva época.

Pretender considerar por separado los objetos sociales, y estudiarlos o gobernarlos encerrando en ellos la atención analítica como si se tratara de realidades aisladas, en nuestro tiempo significa correr el doble mortal riesgo de la catástrofe de la riqueza social, implicada –según Toynbee– por la revolución, y la destrucción de la humanidad, amenazada por la carrera nuclear. La única alternativa a esa desastrosa perspectiva, en sus palabras, es un nuevo “pacífico acuerdo” –replicación actualizada de la concepción típicamente liberal del contrato social que fundaría ética y políticamente la sociedad– a través del cual –más utópicamente que en los más atrevidos sueños de cualquier instancia revolucionaria– “crea[r] una sociedad sin clases a través de la fusión de las dos clases” principales, en lugar de su eliminación, y así contemperar por ende los dos objetivos de los cuales ellas son portadoras: “la justicia social y [...] la productividad económica” (Toynbee, 1962: 49).

Para convencerse de esa necesidad política, y para lograr ese resultado histórico, desafortunadamente –en la opinión de Toynbee– no basta confiar en la “única esperanza de una minoría deprimida [que] está repuesta en la sensibilidad de conciencia de la mayoría rica”, ya que “las conciencias humanas actúan con lentitud a no ser que tengan un diablo que las solicite”. Hoy en día, cuando ya nadie más, ni siquiera los que se profesan creyentes, creen en la efígie mefistofélica de la mitología cristiana tradicional, han aparecido “figuras auténticas en carne y hueso, en el momento oportuno, [...] para ejercer su indispensable función. Hoy Carlos Marx es el diablo patrono de los países no comunistas, y Fidel Castro es el diablo patrono de América Latina”. Desde su punto de vista, “su llegada ha sido propicia” en la medida en que “habrían ocurrido cosas peores si estos públicos acusadores de nuestro modelo de vida occidental no nos hubiesen involuntariamente hecho el favor de sacudir nuestras conciencias, suscitando nuestros temores” (Toynbee, 1962: 49-50).

Centrando su atención sobre el actor hegemónico occidental, promotor de la iniciativa lanzada en 1961 y denominada “Alianza para el progreso” –que representa el verdadero objeto de reflexión y motivo de la convocación del simposio de San Juan–, Toynbee pronuncia palabras capaces de conducir la atención hacia el punto esencial de la cuestión, y que, leídas hoy, parecen haber guardado todo su valor. “El problema verdaderamente serio es [...] la actitud de los Estados Unidos hacia el movimiento para la justicia social [...] que] no está confinado en América Latina; sino que es mundial. Representa la principal voz sobre la agenda corriente de al menos tres cuartos de humanidad. Acerca de ese problema ¿de qué parte están los Estados Unidos? ¿Para la justicia social o en contra de esta? Creo que no sería exagerado decir que la respuesta de los Estados Unidos a esa pregunta [...] será decisiva para su destino. Si se declarasen en contra de la justicia social, se proclamarían, efectivamente, enemigos de la raza humana, y nosotros sabemos que suele ocurrir en esos casos. Dos veces en arco de una generación, hemos visto Alemania desafiar el mundo y pagar la justa e inevitable pena. Si los Estados Unidos debieran dedicarse irrevocablemente a la causa de la riqueza y de los intereses adquiridos, creo que la historia expulsaría los Estados Unidos del sendero de su marcha hacia adelante. [...] Entonces, acerca del problema de la justicia social, ¿de qué parte están los Estados Unidos hoy? La cuestión es de interés mundial; pero América Latina representa el campo dentro del cual Estados Unidos serán desafiados. Ésta es la pregunta que se hacen los eventuales beneficiarios latinoamericanos cada vez que los Estados Unidos hacen algo para ayudarles. “¿Son los Estados Unidos sinceros convertidos a la causa de la justicia social, o ésta en cambio es otra evidente maniobra en defensa de los intereses de los Estados Unidos mismos y del resto de una pequeña rica y apaciguada minoría de la humanidad?” ¿Es su verdadero motivo no la espontánea generosidad y el idealismo que profesa, sino un apremiante temor de aquellos poderosos diablos en carne y hueso que han tomado el rol del diablo tradicional de la mitología? Si es esta la verdad –dicen los latinoamericanos que critican los Estados Unidos– entonces la ayuda de los Estados Unidos no es el don genuino de los Estados Unidos. El paquete habrá sido confeccionado en Washington DC, [...] pero su verdadero donador es el Premier Castro o Mr. Khrushchev o quizás en último análisis Carlos Marx”. Toynbee concluye esa consideración acerca de la postura del actor dominante del escenario mundial sobre la cuestión más central de la fase histórica que entonces se abría, concluyendo con la siguiente advertencia: “Estas insinuaciones son muy dañinas” (Toynbee, 1962: 91-93) para la hegemonía estadounidense sobre la macro-región americana, y por ende, por extensión, del hemisferio occidental sobre los demás pueblos del mundo. Especialmente en consideración del hecho histórico según el cual la “opinión pública mundial es hoy una realidad” que está “empezando a representar una fuerza real en los problemas mundiales; y, a su ventaja, la opinión mundial nada detesta y condena de forma más vehemente del uso de la fuerza por parte de un país poderoso en contra de un país más débil. Hasta las personas que desaprueban el carácter del régimen

del país atacado, desaprobarán con mucha más decisión la ilegalidad internacional y la violencia permitidas en un ataque por parte de un país más fuerte hacia un país más débil, cuales que sean las circunstancias” (Toynbee, 1962: 98).

Es muy importante esa anotación que Toynbee añade a la cuestión crucial del levantamiento de un movimiento mundial que demanda mayores grados de justicia social. Estados Unidos aprenderán virtualmente la enseñanza del mensaje del historiador inglés sólo después de haber sufrido directamente su efectividad en particular en referencia a las vicisitudes cubanas y vietnamitas. Lo importante que hay que destacar es que la nueva fase geopolítica e internacional que se abrirá pocos años después de esas reflexiones expresará exactamente la necesidad de afrontar esas dos cuestiones –la demanda mundial de justicia social, y el rol atento y crítico de una opinión pública global– al mismo tiempo secundándolas y traicionando sus verdaderas instancias y finalidades. Ese temerario y contradictorio objetivo programático es la matriz de lo que llamamos “neoliberalismo”, y quizás de los que hoy en día se presenta en la forma del post-neoliberalismo –cara oscura de aquella misma nefasta luna. Un régimen de gestión del poder –ese último– que ya renuncia a las promesas de bienestar mediadas por las prácticas del emprendimiento individual para la mercerización y la valorización de cualquier cosa, y que transforma el dogma de la competencia económica universal con la lógica de las guerras comerciales organizadas alrededor de los principios del *friend-shoring* y de la división unilateral del mundo en bloques; que instaura un estado de emergencia y de excepción permanente para derogar a cualquier regla, constitución y principio de legitimación y de vinculación del poder; que usa la más infida y tramposa provocación sistemática como conducta de política exterior privilegiada, para inducir en los sujetos identificados como enemigos las actitudes más funcionales a su representación propagandística negativa y hostil. Efectivamente Margaret Thatcher, en una famosa entrevista publicada por el *Sunday Times* el 3 de mayo de 1981, nos había avisado: la economía es simplemente un método de ejercicio del sistema de poder neoliberal, cuyo verdadero objetivo consiste, en cambio, en conquistar y cambiar el corazón y el alma de la gente.

3. LA REACCIÓN NEOLIBERAL

Los eventos políticos y sociales madurados en los cuatro cuadrantes del globo –hemisferios occidental y oriental, Norte y Sur– a lo largo de las décadas de los sesenta y sobre todo de los setenta, leídos en su significado histórico esencial, han relevado algo bien claro: la insostenibilidad de la estructura del sistema-mundo resultante de la segunda posguerra, basada en sus dos promesas de universalización –que obviamente no fueron siempre mantenidas. A saber: por un lado, la universalización del derecho a la autodeterminación política de las naciones, y, por el otro, la universalización del derecho al de-

sarrollo y a gozar de sus beneficios. Immanuel Wallerstein ha definido eficazmente los términos esenciales de aquella condición de crítica insostenibilidad entonces emergida con esa iluminante fórmula, que apunta directamente al núcleo vivo de la contradicción: “las demandas combinadas del Tercer Mundo (*relativamente poco para cada uno, pero para mucha gente*) y de la clase obrera occidental (*para relativamente poca gente, pero mucho para cada uno*)”⁴ (Wallerstein, 1995: 25.) se habían vuelto mutuamente incompatibles muy rápidamente. De un lado, en Occidente, las reformas radicales que habían fundado el estado del bienestar característico del sistema fordista-keynesiano, impulsadas por poderosos movimientos populares; del otro, en el Este y en el Sur del mundo, los intentos más o menos exitosos de toma revolucionaria del poder en muchos contextos, y la reestructuración de sus economías, orientadas a fomentar dinámicas de industrialización autóctonas, que rompieran con las condiciones de dependencia material de los países del centro del mundo. La combinación de estas dos dinámicas había determinado un proceso macroscópico de redistribución hacia abajo de la riqueza socialmente producida, ya efectivo y tendencial, que los sectores más avanzados de la burguesía occidental no aceptaron, pronto organizándose para contrarrestarlo. La esencia de la agresiva reacción neoliberalista ha consistido precisamente en eso: una iniciativa estratégica de naturaleza profundamente política, antes que económica, que literalmente ha apuntado a torcer y volcar la dirección de la lucha de clase, que ahora debía desarrollarse de arriba hacia abajo. Era el reinicio de lo que Karl Polanyi (1944) había llamado *la revolución del rico en contra del pobre*, o *la lucha de clase después de la lucha de clase* conducida por los vencedores en contra de los perdedores (Gallino, 2013).

Según David Harvey, por ejemplo: el término “neoliberalismo’ [...] alude a un proyecto de clase que cobró vida durante la crisis de los años setenta; enmascarado bajo una espesa capa retórica sobre la libertad individual, la responsabilidad personal, las virtudes de la privatización, el libre mercado y el libre comercio, en la práctica legitimó políticas draconianas destinadas a restaurar y consolidar el poder de la clase capitalista. Este proyecto ha tenido éxito, a juzgar por la increíble centralización de riqueza y poder observable en todos los países que emprendieron la vía neoliberal, y no hay ninguna prueba de que se haya debilitado” (Harvey, 2010: 15).

A la consideración de los elementos que componen esa cara de la medalla neoliberal vislumbrada por Harvey —que se focaliza especialmente en las “políticas draconianas”— tomadas en contra de las instancias impulsadas por *los relativamente pocos que pretenderían relativamente mucho* dentro de los países occidentales—, hay que añadir la oportuna consideración de los elementos componentes la otra fachada de la misma cuestión. Es decir, la operación neoliberal que ha consistido en la captura y en la instrumentalización de la demanda de los beneficios del “desarrollo” expresada por las sociedades de los países

⁴ Énfasis propio.

periféricos, en los cuales se trataba de *dar poco a relativamente muchos*, que, exactamente por ser muchos, pobres y necesitados, entraban *en competencia entre ellos mismos* así determinando una carrera hacia abajo de los precios de cruciales factores de la producción y del mercado. También desde el punto de vista político la apuesta era dúplice: quitar de repente el agua dentro de la cual se formaban y nadaban los movimientos reformistas y revolucionarios occidentales, y la fuerza de sus ideas y relaciones, a través de la de-industrialización y de la consiguiente crisis fiscal y presupuestaria de las instituciones del estado de bienestar; relocalizar esas industrias en regiones de más baja renta, conflictividad social y tutelas del trabajo y del medioambiente, invirtiendo –a ese propósito– hasta en regímenes políticos socialistas –como en el caso crucial de la República Popular de China– para beneficiar de su “oferta” de un ordenado acceso a sus abundantes recursos, y para al mismo tiempo jugar a romper el frente internacionalista de los izquierdista, tratando de inocular en los más colaborativos de ellos el germen de la mentalidad capitalista.

Si, por un lado, es tristemente acertada la evaluación hecha por Harvey, según la cual el neoliberalismo *en cuanto* “proyecto de clase”, expresión de la lucha –es decir– conducida por la clase rica de Occidente en contra del proletariado occidental, indudablemente “ha tenido éxito”; en cambio, más articulada y menos neta debe necesariamente ser la valoración del neoliberalismo *en cuanto* proyecto geoeconómico y geopolítico. Porque, desde este punto de vista, en definitiva, el neoliberalismo ha representado una etapa de trascendente importancia en el proceso de desarrollo del capitalismo que, ambiguamente: por un lado, ha significado su exitosa afirmación en cuanto *modo de producción global*; y por el otro, parece haber implicado la traslación de aquel mecanismo de auto-consumición dialéctica individuado por Karl Marx, y que sería inherente al capitalismo en cuanto sistema de desenvolvimiento crítico de las relaciones entre sus principales clases sociales, a un nivel de efectividad y de operatividad global.

A ese propósito, hay que especificar cómo ese movimiento de aumento de la escala de desenvolvimiento del mecanismo no implica simplemente transformaciones de tipo cuantitativo, sino también *radicales cambios de naturaleza profundamente cualitativa*. El principal de los cuales es la incorporación, dentro de la dinámica dialéctica y conflictual inherente al capitalismo, también de todos los recursos de aquellas muy especiales “subjetividades” implicadas dentro del proceso histórico, en cuanto sus más maduros frutos y añejos motores, que son las *civilizaciones*. Eso cambia mucho los términos de las cuestiones, y las relaciones de fuerza entre las polaridades opositivas alrededor de las cuales se articulan las interacciones entre los principales actores. Hay que notar que hasta cuando la dinámica motriz del capitalismo se ha quedado sustancialmente encajada dentro del sistema de relaciones sociales hegemónicas por los dos polos más típicos de la modernidad occidental, europea y noratlántica, consistentes de la burguesía y del proletariado, el juego y el éxito de las clases dominantes han sido relativamente fáciles. La clase proletaria, de hecho, desde el fenómeno de las *enclosures* inglesas en adelante, pasando por los

procesos de las grandes migraciones intercontinentales, ha sido el fruto de un proceso social de carácter al mismo tiempo destructivo y “ontológico” –en el sentido de que ha sido sistemáticamente construido a partir de las ruinas previamente generadas. En efecto, los procesos de constitución y desarrollo de la sociedad burguesa han consistido en anchas y profundas, y más o menos violentas, dinámicas de *desarraigo* y de *destierro* de los individuos de sus comunidades concebidas como entidades consistentes de complejos y consolidados enredos de relaciones, afecciones, visiones del mundo, idiomas y dialectos, costumbres, ritos y objetos, insistentes en ciertas relaciones con los territorios. La formación del proletariado moderno ha sido el resultado de continuos procesos de *desubjetivación*, que sólo subsecuentemente han implicado, y sólo eventual y parcialmente, también dinámicas de *subjetivación*. Además –hay que añadir–, dinámicas de subjetivación que, cuando se han dado de alguna forma fuerte, han engendrado actores y entidades ontológicamente pertenecientes a la estructura de sentido de la cultura burguesa originaria con la cual se entraba en relación –queriendo ahora abrazarla o reformarla, ahora destruirla y derrotarla– pero, básicamente, siempre de ella misma procediendo.

Ahora bien: el cambio de escala vivido por la lucha de clase e implicado por la globalización impulsada por el neoliberalismo, y entonces la transposición de la conflictividad animada por las relaciones de explotación para el provecho y de resistencia para la supervivencia, al nivel de la contienda geopolítica, transmutan mucho los términos de la cuestión. Pues, *las subjetividades opositivas y desterradas, de origen burgués y occidental, en ese más ancho y profundo terreno de la contienda, encuentran y se entremezclan con tipologías de subjetividades extremadamente más profundas y complejas*, que son las civilizaciones, y la complejidad antropológica y cultural que las entidades “hemisféricas”, en sus hondos regazos, al menos parcialmente preservan y que contribuyen a animar la reorganización de procesos de resistencia y de rescate. Desde esta perspectiva, a lo largo de las últimas décadas, se ha vuelto particularmente emblemático el rol desempeñado en ese sentido por el sudeste asiático, y especialmente por China, suscitando incertidumbres, confusión e inquietudes entre los políticos y los estudiosos del frente occidental, también debido al carácter aparentemente contradictorio de la rica estratificación de sus instrumentos políticos y culturales⁵.

Si bien poniendo el acento sobre aspectos diferentes de la cuestión, ya durante la década sucesiva a la caída del Muro de Berlín, distintos autores se habían encargado de evidenciar el hecho de que, en el mundo aparentemente unipolar y ya dominado por una forma de pensamiento único, en realidad, en su lejano Este estaban surgiendo centros de poder relevantes. Giovanni Arrighi y Beverly J. Silver, por ejemplo, en 1999 anotaban como: “quienes toman en serio el milagro del Este asiático difieren radicalmente en cuan-

⁵ Véase, por ejemplo, la importancia de la filosofía confuciana para las iniciativas del Partido Comunista (Cfr. Cuscito 2019).

to al tipo de amenaza que éste plantea a los intereses estadounidenses y occidentales. La opinión más influyente, expresada por Joseph Nye en un informe del Departamento de Defensa supervisado por él y en un ensayo con el que lo apoyaba, coincide con Huntington en que la amenaza es en última instancia militar, y en que la expansión económica de China es el acontecimiento más preocupante de la era posterior a la Guerra Fría. Como Huntington, Nye aconseja mantener la capacidad militar estadounidense en general, y su despliegue en Asia en particular, como si la Guerra Fría no hubiese acabado. [...] Chalmers Johnson y E.B. Keehn (1995), yendo más al fondo de las cosas, juzgan que ese análisis y la consiguiente receta desatienden el profundo declive de la efectividad del poderío militar como fuente de poder mundial. En su opinión, después de Hiroshima y Nagasaki, el poderío militar estadounidense en la región experimentó rendimientos decrecientes, llegando a ser irrelevante. Estados Unidos, ‘como mucho [...] consiguió hacer tablas en la guerra de Corea y perdió la de Vietnam’. [...] A medida que se desvanecía el poderío militar estadounidense, crecía el poderío económico de Asia oriental. La militancia comunista y nacionalista en la región, que el militarismo estadounidense había acicateado, comenzó a desvanecerse, fundiéndose en un abrazo con el capitalismo indígena” (Arrighi y Silver, 1999: 25-26).

4. LA CONSTITUCIÓN MATERIAL DE CHINA

Es el caso de la República Popular de China el emblema de esa combinación ambivalente y dudosa entre el capitalismo autóctono de Asia y el modo de producción occidental – que, sin embargo, como argumentaremos de aquí en adelante, no ha implicado un total desvanecimiento de la militancia comunista y nacionalista en aquellas regiones, sino, más bien, su radical readaptación a las nuevas circunstancias históricas concretas. Extremadamente interesante es la perspectiva de comprensión de ese fenómeno, elaborada por Giordano Sivini, el cual no parece aceptar la clave de lectura que pone el acento sobre el mecanismo de una mezcla y fusión sincrética de elementos, subrayando en cambio la mayor validez y preminencia, a ese respecto, de un mecanismo que podríamos definir de *incorporación controlada* de la dinámica capitalista dentro de la estructura estatal socialista, la cual a su vez, está encajada dentro de la superior forma de organización material e inmaterial que es la civilización del sudeste asiático.

El punto de partida para el desarrollo del análisis de Sivini, es una constatación que solitamente “no viene registrada en las interpretaciones de China” presentes en la literatura científica, ya que esas invariablemente parten del axioma según el cual existe un único “capital del mercado mundial que lo incluye todo” (Sivini, 2022: 7). Contrariamente a esa visión, resulta crucial tener conciencia, en cambio, del hecho de que la revolución maoísta ha constituido la República Popular como un Estado “cuya riqueza se reproduce

de forma ensanchada confluyendo en el centro de un área de acumulación *controlado* por parte del partido comunista, *separado* de aquella economía-mundo capitalista” y occidental⁶ (2022: 7). Las implicaciones de esa concepción son muy relevantes también a nivel teórico: los que utilizan la categoría “de la economía-mundo consideran el capitalismo como sistema de áreas interconectadas, en el cual un centro se impone sobre las periferias explotando sus recursos. [Pero] Mao no coloca China en la periferia; pues es una *nueva* entidad estatal nacional independiente, autodeterminada y autosuficiente [la que se forma], y por cierto *externa* a la economía-mundo capitalista” (2022: 7-8⁷). En definitiva, la revolución china del segundo posguerra genera una realidad política que, en buena y esencial medida, *originariamente* se coloca *no adentro, sino al lado* del sistema-mundo contemporáneo, y cuyo trayecto histórico, entonces, hay por consiguiente que dibujar como una línea que *desde afuera* converge hasta volverse tangente y hasta penetrar parcialmente el conjunto de las estructuras internacionales dominadas por Estados Unidos; pero no dejándose asimilar, sino insistiendo en, y desarrollando de forma dinámica y adaptativa, su propia heterogeneidad.

Tratando de esbozar los rasgos más esenciales de ese trayecto, diremos que, a partir de las reformas que llevará adelante Deng Xiaoping (1977-1992) –sucesor de Mao Zedong, evidentemente muy condicionado por el clima cultural y político que los países anglosajones, durante los años ochenta, estaban propagando a nivel internacional– el socialismo chino se alejará cada vez más de las dimensiones pauperistas de sus principios, para centrarse, en cambio, en la creación de los ámbitos adecuados y de los estímulos oportunos para el emprendimiento de iniciativas económicas orientadas a incentivar la creación del monto total de la riqueza que sucesivamente el Estado habría tenido la misión de redistribuir en la sociedad. Esa parcial pero contundente transformación de la perspectiva, cada vez más amplia, pero al mismo tiempo bien controlada, ha significado la apertura de la China contemporánea a las dinámicas de mercado que así han sido integradas, o más bien recuperadas, dentro de su *constitución material*. Crucial, en ese trayecto, que se ha prolongado de forma importante, y sin agotarse, hasta la fase de fin e inicio de milenio, ha sido esta específica dimensión: “Para crear riqueza expandiendo la escala de la producción y aumentando la productividad, China necesita recursos financieros y tecnológicos” de los cuales no dispone a suficiencia recurriendo solamente a los efectivos internos. El resto, entonces, deberá proceder “de la economía-mundo, en forma de divisaspreciadas creadas por los provechos obtenidos a través de las exportaciones, de inversiones directas y de participaciones accionarias y de obligaciones extranjeras a capitales chinos”. Pero es esencial aquí subrayar el hecho de que esa «área de acumulación china, que ya Deng había empezado a abrir al área de acumulación de la economía-mundo, es *mantenida fir-*

⁶ Énfasis propio.

⁷ Énfasis propio.

memente separada de ésta" (Sivini, 2022: 9⁸). La importancia estratégica de permanecer en esta posición *dentro y al lado* de las estructuras que dan forma al escenario internacional y a sus dinámicas, es confirmada en ocasión de las múltiples y peligrosas crisis financieras que en aquella fase habrían sacudido los países periféricos del sistema capitalista, respecto a las cuales China queda sustancialmente a salvo ya que "Zhu impone barreras a las actividades especulativas internacionales. En el área de acumulación china pueden entrar sólo capitales que sustentan actividades productivas" (Sivini, 2022: 9). La peculiar naturaleza de la estructura político-económica china es normalmente ofuscada por el ambiguo "uso corriente del término capitalismo" que ignora y cancela sistemáticamente "la distinción entre capitalismo productivo que crea valor y capitalismo financierizado que lo destruye. En el área de acumulación china se crea valor en contracorriente respecto a la economía-mundo dentro de la cual el capital financiero domina el capital productivo". En el especial caso de la República Popular China, entonces, que "el capital financiero [sea y permanezca sistemáticamente] al servicio de la economía real es un elemento [decisivo] que se añade a [su] la constitución material". Las implicaciones políticas y geoestratégicas de esa condición son trascendentales, ya que la "clausura al capital financiero de la economía-mundo es una medida que va más allá del objetivo de sustraer a China de las turbulencias de la finanza internacional". De hecho, el resultado de la actitud estructural combinada que, por un lado, acepta y acoge "las inversiones financieras directas desde el exterior con finalidades productivas" y por el otro, en cambio, bloquea los flujos animados por finalidades más especulativas, es la siguiente. Esta garantiza "al partido comunista, que gobierna el centro del área de acumulación al cual son destinados los flujos de riqueza producidos en el espacio productivo chino, de decidir, sin interferencias exteriores, las políticas de crecimiento de la economía del país y aquellas que aseguran la reproducción del poder del partido, anclado al control de los medios de producción, tierra y empresas industrial" (Sivini, 2022: 9).

Esa base analítica representa un punto de partida novedoso e importante para abordar la discusión sobre la naturaleza capitalista o socialista de la China contemporánea, que solitamente se lleva adelante recurriendo inútil o –peor– dañinamente a argumentos superficiales e ideológicos, en vez que a los resultados de exámenes heurísticamente fundados, históricamente sensatos y atentos a las dimensiones de complejidad que la fase actual presenta. En definitiva, la iluminación de ese trayecto de desenvolvimiento adaptativo de lo que Sivini concibe como el núcleo originario de la constitución material china, refuerza la hipótesis que considera el vigor geopolítico y geoeconómico adquirido por la República Popular China a lo largo de las últimas décadas, no como la expresión de una presunta rendición pragmatista de ésta frente a las reglas de la globalización neoliberal impuestas por las instituciones dominadas por Estados Unidos y sus aliados. El análisis

⁸ Énfasis propio.

de la realidad y de su proceso de formación histórico nos muestra cómo ese vigor sea más bien el fruto de una atenta y coherente estrategia de media y larga duración, y que además tiene muy robustas raíces político-culturales que ahondan en la antigua civilización asiática— la cual, al revés, ha apuntado a incorporar cuotas y elementos, parciales y controlados, de capitalismo *dentro de* la estructura de gobierno generada por la *revolución* que se ha concluido exitosamente en 1949, y que, a su vez, está incorporada *dentro del* profundo sistema cultural y civil milenario de la cual la sociedad china contemporánea representa el legado. Las conclusiones comparativas a las cuales llega el estudio de Sivini reconocen el carácter ciertamente capitalista de las *relaciones de producción* vigentes en la China en la actualidad, dada su finalización a la extracción y a la realización de plusvalor de las actividades de empleo del “trabajo vivo de una fuerza laboral en condiciones de tremenda explotación y en buena medida jurídicamente atada a la tierra”. Sin embargo, el contexto de las estructuras que rodean y gestionan ese espacio central de la producción del plusvalor es “profundamente diferente de aquel característico del centro y de las periferias de la economía-mundo”, en cuanto la especificidad de las fundaciones mismas de la constitución material china, hace que el plusvalor producido “fluya en el centro de acumulación controlada por el liderazgo del partido”, aunque “formalmente [resulte] apropiado privadamente por toda una multitud de empresas de Estado” (2022: 10-11). No sólo el contexto, sino también el resultado al que llegan las iniciativas del gobierno político-estratégico del sistema productivo de la República Popular se diferencia enormemente en comparación con casi todo el resto del mundo. De hecho, mientras aquí “se produce riqueza que mejora las condiciones de la población en términos de renta media y de movilidad social [...], y con ese mismo objetivo se apunta al desarrollo tecnológico, reservando paralelamente atención [...] a los instrumentos de defensas necesarios para preservar la independencia”, todo eso en los países del centro de la economía-mundo “es percibido instrumentalmente como un desafío hegemónico” que los amenaza. En esos países, en cambio, así como en aquellos por estos mismos dominados, desde hace algunas décadas “las condiciones sociales retroceden” constante y sistemáticamente, y la dinámica de “apropiación de la riqueza social por parte de la finanza es un elemento estructural impuesto por el dominio del capital financiero compartido por la política, y el imperialismo continúa a someter periferias y semiperiferias soplando por todo el mundo vientos de guerra” (2022: 11).

En conclusión, desde esa perspectiva de análisis, focalizada en el estudio de las principales dinámicas geoeconómicas y geopolíticas que han caracterizado el último medio siglo, el neoliberalismo parece haber consistido en una estrategia organizada e implementada primeramente por los sectores más avanzados de las burguesías norteamericanas y eurooccidentales, y finalizada a obtener dos principales resultados. Por un lado, el objetivo era principalmente interno, y miraba a rebotar el sentido de la lucha de clase, orquestando una reacción, conducida de arriba hacia abajo, orientada a destruir las organizaciones po-

líticas y sociales del proletariado de los países más céntricos o cercanos al centro, dentro de la estructura del sistema-mundo, en los cuales el estado del bienestar había progresado más, y la redistribución de la riqueza social se había vuelto relativamente mayor. Por el otro lado, el objetivo era principalmente externo, y consistía en conseguir provocar la derrota de la Unión Soviética, haciendo hincapié sobre las dos palancas arquetípicas reconducibles a Eros y Thanatos: la mayor capacidad del capitalismo de suscitar, capturar y gobernar los más profundos deseos fatales de los individuos y de las masas sociales, a través de la acentuación de los caracteres más eróticos y seductores de las mercaderías, transformadas en fetiches casi dotadas de alma, así como de enmascarar de las mejores y más nobles intenciones la carrera colectiva y universal hacia el bátrito nihilista a través de la continua proliferación y “optimización” de las tecnologías de muerte. El uno y el otro aspecto a veces coinciden, como demuestran los casos del amor enfermizo hacia la bomba atómico-nuclear representada en la magistral película *Doctor Strangelove* de Stanley Kubrick, o la muy real afección para las armas, y para la libertad de su circulación, propia de la sociedad estadounidense, y que justamente en esos días confirma su enorme letalidad (Treisman, 2024).

Respecto a ambos objetivos –evidentemente coincidentes con la derrota del principio del comunismo *dentro y fuera* del mundo occidental, sobre todo en aquel espacio de “espejo” para éste, percibido como más directamente amenazador, que es la Europa oriental, y Rusia en particular–, esencial ha sido la estrategia de utilizar a China como principal válvula de desahogo para trasplantar allí las grandes filiales productivas que más problemas de antagonismo habían creado, para así abaratar sus costes económicos, políticos y ambientales y crear el vacío alrededor de las instancias reivindicativas del proletariado occidental; para romper el frente socialista e internacionalista del Oriente del mundo, alejando Pekín de Moscú, Asia del Este europeo y tratando de inocular la cultura de empresa burguesa y Norte-atlántica dentro de las sociedades orientales donde se habían dado gobiernos nacional-revolucionarios. Como hemos visto, justamente esa segunda cara de la medalla neoliberalista –que, leída como dinámica de globalización y de totalización del sistema capitalista por el mundo, parecía haber sido muy exitosa–, hoy en día, en cambio, se está bruscamente revelando un espejismo que muestra toda su problematicidad, habiendo caído en la trampa de la *heterogénesis de los fines* que parece imposible de gobernar. Y que ya parece reclamar la apelación al quizás más antiguo y trágico gesto constitutivo del Occidente político y cultural: *el corte del nudo gordiano* (Jünger y Schmitt, 1953) y el emprendimiento de una nueva guerra mundial en contra no solamente de Oriente, sino de toda la humanidad.

REFERENCIAS

- Arrighi, Giovanni. y B.J. Silver (1999). *Caos y orden en el sistema-mundo moderno*, Madrid: Akal.
- Arrighi, Giovanni (1994). *The long Twentieth century. Money, Power and origins of our times*, New York: Verso Books.
- Cuscito, Giorgio (19 sep 2019). "Il maestro Kong lavora per Xi: l'importanza di Confucio nella Cina di oggi". *Limes*, <https://www.limesonline.com/rubriche/bollettino-imperiale/il-maestro-kong-lavora-per-xi-l-importanza-di-confucio-nella-cina-di-oggi-14729730/>
- Gallino, Luciano (2013). *La lotta di classe dopo la lotta di classe*, Bari: Laterza.
- Harvey, David (2010). *El enigma del capital y las crisis del capitalismo*, Madrid: Akal.
- Hobsbawm, Eric J. (1994). *The age of extremes: the short Twentieth century, 1914-1991*, London: Michael Joseph.
- Jünger, Ernst (1995). *I prossimi Titani. Conversazioni con Ernst Jünger*. Milano: Adelphi.
- Jünger, Ernst y Schmitt, Carl (2013 [1953]). *Il nodo di Gordio*, Milano: Adelphi.
- Scalone, Antonio (1998). Katechon' e scienza del diritto in Carl Schmitt. *Filosofia politica*, 2: 283-294.
- Sivini, Giordano (2022). *La costituzione materiale della Cina. Le ragioni storiche della crescita del capitalismo cinese fuori dall'economia-mondo finanziarizzata*. Trieste: Asterios.
- Toynbee Arnold, J. (1980 [1962]). *L'economia dell'emisfero occidentale*, Bologna: Massimiliano Boni Editore.
- _____ (1992 [1952]). *Il mondo e l'Occidente*. Palermo: Sellerio editore.
- Treisman, Rachel (25 jun 2024). The surgeon general declared gun violence a public health crisis. What does that do? *NPR*, <https://www.npr.org/2024/06/25/nx-s1-5018625/surgeon-general-vivek-murthy-gun-violence-public-health-crisis>
- Uslar Pietri, Arturo (1980 [1978]). Prefazione all'edizione italiana. En Toynbee, Arnold, J., *L'economia dell'emisfero occidentale*. Bologna: Massimiliano Boni Editore, 9-15.
- Wallerstein, Immanuel (1995). Response: declining States, declining rights. *International labor and working-class history*, 47. 24-27.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE FRENTE A LOS BRICS PLUS EN EL INTERREGNO DEL SISTEMA MUNDIAL

Eduardo Crivelli Minutti¹

Giuseppe Lo Brutto²

INTRODUCCIÓN

La alianza geopolítica de Brasil Rusia India China y Sudáfrica integrada en el acrónimo de los BRICS ha superado distintos contratiempos desde su proceso de institucionalización³ en 2008. Leonardo Ramos y Javier Vadell resumen la evolución de los BRICS en cinco momentos particulares que se pueden sintetizar en: (I) su posicionamiento particular frente al orden global en general, de 2009 a 2011; (II) las interrogantes y preocupaciones sobre su papel pro *status quo* o revisionista, de 2011 a 2015; (III) los resultados que obtuvieron del cambio parcial de algunas normas y reglas globales, de 2015 a 2019; (iv) el enfriamiento de sus relaciones por la pandemia de Covid-19, de 2020 a 2022); y (v) su ampliación desde 2023 (Ramos y Vadell, 2023: 4-5).

En este último momento se abre con la XV Cumbre de los BRICS de mediados de 2023, cuando los miembros de esa alianza anunciaron su ampliación para sumar a Argentina, Egipto, Etiopía, Irán, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos, de manera formal

¹ Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. Secretario de la Coordinación del Grupo de Investigación en cooperación Sur-Sur e integraciones regionales de la Red Española de Estudios del Desarrollo. E-mail: eduardo.crivelli@correo.buap.mx

² Director del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades "Alfonso Vélaz Pliego" y profesor-Investigador del Posgrado en Sociología en ese mismo instituto, de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. Coordinador del Grupo de Investigación en cooperación Sur-Sur e integraciones regionales de la Red Española de Estudios del Desarrollo. E-mail: Giuseppe.lobrutto@correo.buap.mx

³ Jim O'Neill (2001) acuñó el acrónimo BRIC para referirse a Brasil, Rusia, India y China como mercados emergentes (O'Neil, 2001). Los representantes de esos países decidieron institucionalizar sus relaciones de colaboración bajo ese mismo acrónimo en 2008, sumando también a Sudáfrica para conformar el grupo y foro político y económico denominado BRICS.

a partir del primer día de 2024, para conformar llamado BRICS plus⁴. Este hecho dejó en claro que los BRICS tienen una creciente voluntad de establecer alianzas estratégicas y económicas con distintas regiones del mundo. Sin embargo, el nuevo gobierno argentino, liderado por el derechista libertario Javier Milei, decidió retirar a Argentina de la posibilidad de unirse a ese bloque de potencias emergentes, argumentando que la alineación geopolítica del país sudamericano sería con los Estados Unidos e Israel, y no con China y sus aliados.

Ante ello, surge la hipótesis de que la región latinoamericana y caribeña es uno de los tableros en donde se juega la estrategia de proyección global de los BRICS y su reciente ampliación se desarrolla en un contexto de incertidumbre y tensiones geopolíticas propias del interregno de transición hegemónica, que parece estar desarrollándose de los Estados Unidos a China, que eventualmente llevará a la reconfiguración estructural del sistema mundial. Así que el objetivo de este texto es analizar la manera en la que la región de América Latina y el Caribe se posiciona frente a los BRICS en el marco de la reconfiguración geopolítica global, característica del interregno de la transición hegemónica en curso.

Metodológicamente, el trabajo recupera los principios de los análisis de sistema-mundo, del estudio de las relaciones internacionales y la economía política internacional crítica, para comprender la ampliación de los BRICS, en el marco de las estructuras de poder internacionales y la capacidad de las potencias emergentes para desafiarlas, sobre todo en términos de relación estratégica con la región de América Latina y el Caribe. Para ello, se analizan los datos comerciales, recuperados de la base de datos del Centro de Comercio Internacional (2023) y de los reportes de inversión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo⁵ (2023a; 2023b), así como las acciones de cooperación de los BRICS, considerando sus desafíos políticos y estratégicos internos que se vinculan a la competencia con otros actores globales.

El capítulo se divide en cuatro partes. En la primera de ellas se reflexiona teóricamente sobre la ampliación de los BRICS en el marco del interregno de la transición hegemónica y las consecuentes tensiones en los equilibrios entre las potencias emergentes y las potencias dominantes. En el segundo apartado se pone de relieve el nuevo esquema de cooperación Sur-Sur de ese grupo multilateral en relación con América Latina y el Caribe. En la tercera parte se analiza la ampliación de los BRICS y sus implicaciones para la región latinoamericana y caribeña. El artículo cierra con una serie de consideraciones finales.

⁴ Los seis nuevos miembros suman aproximadamente el 10% del Producto Interno Bruto (PIB) agregado del grupo, representando el 29% del PIB mundial en términos nominales y el 37% del PIB en paridad de poder adquisitivo, agrupando a cerca del 46% de la población mundial.

⁵ Mejor conocida como UNCTAD, por sus siglas en inglés: *United Nations Conference on Trade and Development*.

1. LA AMPLIACIÓN DE LOS BRICS EN EL INTERREGNO

La ampliación de los BRICS suele enmarcarse en el debate sobre el desarrollo de las potencias medias (Cooper y Higgott 1990; Cooper, Higgott, y Nossal, 1993), el auge y la caída de las grandes potencias (Kennedy, 1987) o, bien, la emergencia de nuevos poderes (Shaw, 2010; Renard y Biscop, 2012); así como el equilibrio de poder (Morgenthau, 1948) o incluso la transición de poder en el sistema internacional (Organsky 1958). Esto es así porque históricamente, cuando una potencia dominante ha estado en declive y su dominio fue desafiado el sistema se ha tensionado y bipolarizado hasta el punto de desembocar en un conflicto armado generalizado entre las unidades más poderosas del sistema (Gilpin, 1988: 595). Immanuel Wallerstein (1988) identificó este periodo de pugna como la fase culminante de un proceso de transición hegemónica.

Esta situación lleva a los Estados secundarios, si están libres para elegir, a alinearse con el polo más débil y desafiante, pues ahí se sienten más seguros que en el lado más fuerte que los amenaza (Waltz, 1989: 186). En todo caso, el cambio de hegemonía de una potencia a otra abre un periodo de incertidumbre, es decir, un interregno, donde no existe un único poder o una potencia hegemónica claramente establecida (Cox, 1981). Para Giovanni Arrighi (1994), este interregno es un momento en el que los elementos del orden anterior pierden legitimidad y efectividad, desatando un caos sistémico en el que las contradicciones se hacen cada vez más evidentes y frecuentes, hasta que un nuevo orden logra imponerse.

Sin embargo, Abramo F. K. Organski (1958) creía que la transición de poder no podría completarse hasta que el bando contendiente supere en poder al dominante, por lo que la estabilidad del sistema no es producto de la existencia de una potencia⁶, sino de falta de poder del resto de unidades más débiles para superarla. Douglas Lemke (2002) amplió ese modelo, argumentando que cada región contiene sus propios poderes dominantes, incrustados en la jerarquía internacional más amplia. Desde esta perspectiva, mientras prevalezcan las diferencias y asimetrías entre los países que integran los BRICS, y, a su vez, entre cada uno de ellos y sus propias regiones la idea de este bloque homogéneo de economías emergentes sería engañosa (Sharma, 2013), pues dicho bloque atomizaría el poder en diferentes regiones sin lograr una transición de poder para cambiar el modelo impulsado por los estadounidenses desde la segunda mitad del siglo XX⁷ (Majfud,

⁶ Charles Kindleberger (1973) pensaba que la ausencia de una potencia hegemónica o el declive de una potencia dominante podía conducir a la inestabilidad económica y política a nivel mundial.

⁷ Esta idea coincide con aquellas perspectivas que piensan que el potencial de los BRICS es insostenible por sus desafíos económicos y estructurales internos (Sharma, 2013; 2016). Por eso se cree que hay poca evidencia de que ese bloque esté tratando de derrocar el orden internacional existente (Glosny, 2010), y por tanto se duda de su capacidad a largo plazo para influir en la gobernanza global (Ferguson, 2011), sobre todo ante los desafíos económicos y políticos internos, como la corrupción y la falta de instituciones sólidas (Stuenkel, 2016).

2009), limitándose a una suerte de situación de cooperación en anarquía⁸ (Oye, 1986), que expulsa del análisis la posibilidad de pensar en un cambio estructural.

Desde otra mirada más radical, las potencias emergentes tienen más protagonismo y capacidad desafiante del orden imperante. Dichas potencias suelen ser aquellos poderes regionales que tienen una clara visión de su potencial, situadas en contextos estructurales diferentes a los de las economías dominantes y, por eso mismo, no comparten responsabilidad hacia el orden mundial en el que se desarrollan, por lo que sus estrategias de ascenso tienen un carácter “reformista” (Huelsz, 2009). Desde este punto de vista se comprende que los BRICS son agentes efectivos de un proceso de construcción de un orden multipolar en un momento de crisis y cuestionamiento del orden mundial dirigido por la hegemonía mundial de los Estados Unidos. Este orden ha ido perdiendo vigencia con el re-centramiento de las dinámicas económicas en el Asia oriental, desde la década de 1970: primero con el crecimiento de Japón; luego de los llamados cuatro dragones asiáticos (Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur); y más tarde de China y el sudeste asiático (Arrighi, 2007). En particular, el gobierno chino ha sabido ganar centralidad en la geopolítica y geoeconomía regional y mundial “emulando” la estrategia de cooperación que implementaron los estadounidenses en su ascenso hegemónico en la segunda mitad del siglo XX, pero en una etapa temprana, es decir, antes de ser una hegemonía mundial bien consolidada (Cabrera y Lo Brutto, 2023).

A diferencia de los Estados Unidos, la estrategia China, parece basarse en la construcción de un régimen de cooperación Sur-Sur ampliado, que incluye acuerdos comerciales, inversiones, y financiamiento, instituciones financieras multilaterales, como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS y nuevos instrumentos de monitoreo y evaluación (Domínguez, 2018). Con ello, China parece tomar las riendas de un proceso de transformación estructural del Sur global (Vadell, *et al.* 2020), que busca integrar a las regiones del mundo al desarrollo chino (Lin y Wang, 2017). Mientras tanto, los Estados Unidos, intentan re-posicionarse, produciendo todo tipo de fricciones políticas, económicas, culturales e incluso militares, ante su relativo declive como hegemonía mundial (Wallerstein, 2003; Bulmer-Thomas, 2018), a menudo comprendida en el fatídico “choque de civilizaciones” que mira con recelo el ascenso de las potencias no occidentales en el inevitable declive de Occidente (Huntington, 1996).

En realidad, la ampliación de los BRICS está interrelacionada con la crisis estructural del capitalismo que ya no puede expandir hacia las periferias y semiperiferias menos desarrolladas, la base material sobre la que descansa la hegemonía y el bienestar del capital central occidental y más industrializado (Braudel, 1979; Wallerstein, 1976). Por eso –de acuerdo con Samir Amin– la idea de ese “choque de civilizaciones” puede ser positivo

⁸ Esto llevaría a pensar en un mundo interdependiente, en el que la tendencia de los países es alejarse de los juegos de suma cero, para buscar la coordinación, beneficiándose de la cooperación horizontal (Keohane y Nye, 1989).

sólo en el sentido que ayuda a disipar las ilusiones del desarrollo dependiente o asociado en el que los países emergentes supuestamente pueden avanzar dentro del mismo sistema dominado por los países más poderosos e industrializados del Norte (Amin, 2013: 267-268). Bajo esa misma fórmula, la expansión de los BRICS, que se comprende como la ampliación de los lazos de cooperación en el Sur global⁹ (Simas, 2023), daría pie a la construcción de un mundo policéntrico auténtico, el cual reduciría el nivel de consumo de los centros más industrializados en favor del desarrollo y bienestar del resto del mundo.

2. EL NUEVO ESQUEMA DE COOPERACIÓN SUR-SUR DE LOS BRICS PLUS

En 2008 se institucionalizó el grupo BRIC como un modelo de integración flexible, articulado mediante la diplomacia por cumbres, las cuales se han realizado anualmente con los líderes de los países que integran el bloque, en donde discuten temas de interés común y emiten declaraciones conjuntas, trazando su agenda sobre cuestiones globales. La declaración conjunta de los líderes de los BRIC de 2009 dejó en claro que los países que forman parte de ese acrónimo buscan el “fortalecimiento de la colaboración adicional” acordando “medidas para promover el diálogo y la cooperación” entre ellos, en aras de la prosperidad común¹⁰ (Kremlin, jun 16, 2009). En 2010 Sudáfrica se unió al grupo y se agrega la “S” al acrónimo, para consolidar este mecanismo de cooperación transcontinental *sui generis*¹¹, que apunta hacia la modificación del sistema de moneda de reserva, la reestructuración del régimen mundial de comercio y la promoción el desarrollo económico entre sus miembros.

La consolidación de los BRICS en la segunda década del siglo XX coincide con el momento en el que el horizonte político de América Latina y el Caribe comenzó a cambiar, luego de una década en la que buena parte de los gobiernos de la región, sobre todo aquellos virados a la izquierda, habían encarado abiertamente las políticas neoliberales del llamado Consenso de Washington. Los Estados latinoamericanos y caribeños habían logrado dar un giro más progresista al Mercado Común del Sur (Mercosur), habían conformado la Alianza Bolivariana de las Américas-Tratado de Comercio de los Pueblos

⁹ El presidente Xi Jinping dejó en claro que: los países BRICS necesitan hacer valer el espíritu de la inclusión, la convivencia pacífica y la coexistencia armoniosa, oponiéndose al antagonismo ideológico, la confrontación institucional y el “choque de civilizaciones” (MFAPRC, ago. 24, 2023).

¹⁰ Para ello, desde 2011 los Institutos Nacionales de Estadística de los países del grupo BRICS producen una publicación estadística conjunta anual con el fin de como una plataforma única de datos en beneficio mutuo de los países participantes (IBGE, 2023).

¹¹ Rusia forma parte del Grupo de 8 (G 8) y comparte con China un lugar permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Los otros tres países no tienen presencia en estos ámbitos, aunque alguno de ellos esté incluido en las reuniones del Grupo de 20.

(ALBA-TCP) en 2004, en abierta oposición al intento estadounidense de conformar el Área de Libre Comercio de las Américas, y se había conformado la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) en 2008, con el fin de reforzar la identidad suramericana y desarrollar un espacio regional integrado.

Aun siguiendo la estela de ese periodo, se conformó la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2011, con los 31 países de la región y la exclusión deliberada de los Estados Unidos, Canadá y cualquier otra potencia extra regional. Pero ese mismo año también se formó la Alianza del Pacífico, compuesta por México, Perú, Colombia y Chile, que en ese momento tenían gobiernos neoliberales, y tratados de libre comercio firmados con los Estados Unidos, por lo que esta alianza nunca pudo escapar de las sospechas de ser un contrapeso al Mercosur, el ALBA-TCP y la UNASUR y una competencia directa para Brasil, articulando a la región a los dos megaproyectos del presidente Barak Obama en el Asia Pacífico para contener a China: *el Transpacific Partnership* y el *Transatlantic Trade and Investment Partnership*. Esa última Asociación Transatlántica de Comercio e Inversiones buscaba además la articulación con la Unión Europea, subordinada militarmente a los Estados Unidos por la Organización del Tratado del Atlántico Norte, para tratar de limitar la influencia rusa en la Europa occidental.

A pesar de esos intentos de desestabilización geopolítica en la región, Brasil se mantuvo vinculado a los BRICS, que no han dejado de celebrar sus cumbres anuales, las cuales les han permitido mantener un diálogo político regular entre ellos y otros actores para discutir cuestiones globales, como la paz y la seguridad común o la reforma de las instituciones financieras internacionales, entre otros asuntos políticos de interés común. Caber mencionar que las primeras dos de estas reuniones se celebraron sin Sudáfrica que se incorporó al bloque en 2011, pero desde entonces las cumbres se han llevado a cabo con los cinco miembros que conforman el bloque hasta 2023, cuando los cinco representantes del grupo acordaron su ampliación con la incorporación de nuevos miembros a partir de enero de 2024. En la siguiente tabla se resumen los acuerdos más importantes de cada cumbre.

Tabla 1. Cumbres de los BRICS

Cumbre	Año	Anfitrión	Principales logros
I	2009	Rusia	Se plantea la reforma del sistema financiero mundial, centrando sus críticas principalmente al actual papel del Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial, proponiendo una nueva arquitectura financiera y económica más justa y equitativa.
II	2010	Brasil	Los BRIC delinean temas de visión común y gobernanza global; asuntos económicos y financieros internacionales; el comercio internacional; desarrollo; agricultura; lucha contra la pobreza; energía; cambio climático; terrorismo; y alianza de civilizaciones. Se acuerda el ingreso de Sudáfrica al grupo con la presencia de Jacob Zuma, presidente de Sudáfrica y Riyad al-Maliki, ministro de Asuntos Exteriores de la Autoridad Nacional de Palestina, como invitados.
III	2011	China	Los BRIC dan la bienvenida a Sudáfrica, que se integra al grupo y se externa el apoyo al Grupo de los 20 (G20) para la gobernanza económica mundial. Se establece el Plan de Acción para la cooperación de los BRICS.
IV	2012	India	Se considera la posibilidad de establecer un Nuevo Banco de Desarrollo para movilizar recursos para proyectos de infraestructura y desarrollo sostenible entre los países del grupo y otras economías emergentes y países en desarrollo.
V	2013	Sudáfrica	Se trata el saneamiento de la situación económica mundial, mediante una reforma de la estructura económico-financiera mundial, cuestionando al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional.
VI	2014	Brasil	Se firmaron los acuerdos para la creación del Nuevo Banco de Desarrollo y el Acuerdo Contingente de Reservas. Los líderes de UNASUR fueron invitados.
VII	2015	Rusia	Cumbre conjunta con la Organización de Cooperación de Shanghái y la Unión Económica Euroasiática, destacando la importancia de realizar alianzas estratégicas con otras iniciativas y mecanismos regionales.
VIII	2016	India	Cumbre conjunta con la Iniciativa de la Bahía de Bengala para la Cooperación Técnica y Económica Multisectorial.
IX	2017	China	Cumbre conjunta con Guinea, México, Tailandia, Egipto y Tayikistán, en la que se debatió el papel de los BRICS en la gobernanza global, el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur y el interés de China por ampliar el grupo a otros países emergentes.

X	2018	Sudáfrica	Con países invitados de toda África y América Latina se discutió sobre el crecimiento inclusivo en el marco de la cuarta revolución industrial, sobre la base de la cooperación Sur-Sur y Sur-Norte.
XI	2019	Brasil	Se debatió la necesidad de reformar los principales organismos de gobernanza internacional, reivindicar el multilateralismo y la apertura comercial, rechazando el proteccionismo.
XII	2020	Rusia*	Cumbre conjunta con la Organización de Cooperación de Shanghái, en la que se realizaron presentaciones sobre el trabajo del Nuevo Banco de Desarrollo; el Consejo Empresarial BRICS; la Alianza Empresarial de Mujeres de los BRICS; la reunión de Asesores de Seguridad Nacional; y el Mecanismo de Cooperación Interbancaria. Además, se enfatizó la lucha contra la Covid-19 planteando la necesidad de una reforma de la Organización Mundial de la Salud.
XIII	2021	India**	Se debatió sobre el comercio internacional y la lucha contra la Covid-19.
XIV	2022	China***	Se planteó la creación de una nueva moneda de reserva, que desafía al dólar estadounidense, combinando monedas BRICS y está respaldada por metales preciosos.
XV	2023	Sudáfrica	Ampliación de los BRICS con la inclusión de Argentina, Egipto, Irán, Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudita y Etiopía para 2024.

*La reunión estaba programada para el mes de julio, pero fue aplazada por la pandemia de Covid-19 y terminó realizándose de manera virtual en noviembre de ese mismo año.

** Se realizó de manera virtual.

*** Se realizó de manera virtual.

Fuente: Elaboración propia.

La práctica de desarrollar las cumbres en conjunto o invitar a otros actores políticos, mecanismos de integración, países, regiones e instituciones, dan cuenta de la intención de los BRICS, por buscar nuevas formas de multilateralismo que permitan la consecución de los propios objetivos del grupo. Ejemplo de ello fue la invitación del representante de Palestina, como rechazo a la geopolítica occidental en Medio Oriente articulada desde Israel, o la inclusión de la UNASUR, que en su momento agrupaba a todos los países sudamericanos, contrarrestando la tradicional tutela de la Organización de Estados Americanos, o la Organización de Cooperación de Shanghái, que es una alianza de seguridad regional que reúne en un formato ampliado a muchas naciones euroasiáticas, y que incluso podría ser un contrapeso a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (Kramer, jun, 16, 2009). Por eso, la expansión de la influencia de los BRICS en las regiones también toca el ámbito tecnológico y de seguridad.

Desde 2012 los BRICS han estado planeando un sistema de cable submarino de comunicaciones de fibra óptica para transportar las telecomunicaciones entre

ellos¹² (Business Wire apr. 16, 2012). Por iniciativa rusa, en 2015 los ministros de comunicaciones de los países miembros se reunieron para fortalecer aún más sus sectores de tecnología de la información y desafiar el monopolio de los Estados Unidos en el sector de las telecomunicaciones. Aunque ha habido pocos avances concretos en ese campo, en 2019 los ministros de comunicaciones firmaron una carta de intención para cooperar en el sector de Tecnologías de la Información y Comunicación, revitalizando su compromiso para avanzar en la apertura de las telecomunicaciones (Máximo, nov. 11, 2019). Asimismo, los ministros de los países BRICS iniciaron consultas para un sistema de pago que sería una alternativa al sistema de la Sociedad de Telecomunicaciones Financieras Interbancarias Mundiales (SWIFT), (PSC-Notes, 2015).

Ante ello, no cabe duda del compromiso multilateral del grupo y quizá el Nuevo Banco de Desarrollo, acordado en la V Cumbre de los BRICS de 2013, sea uno de los logros más significativos de ello. Este banco surge con el objetivo de financiar proyectos de desarrollo en los países miembros y en otras naciones en desarrollo, además de ser una alternativa a las instituciones financieras internacionales tradicionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. En la VI Cumbre de los BRICS de 2014 se autorizó para esta institución bancaria un capital inicial de US \$100, 000 millones y un capital inicial suscrito de US \$50, 000 millones aportados de forma equitativa por cinco fundadores, Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica¹³, que ratificaron el acuerdo para entrar en efecto en julio de 2015. Adicionalmente se fueron incorporando a este acuerdo también Uruguay, Bangladesh y Emiratos Árabes Unidos, en 2021, sumándose también Argentina en 2023.¹⁴

En el caso latinoamericano y caribeño, el giro a la derecha en la política regional terminó paralizando los procesos de integración impulsados desde el auge del progresismo, por ejemplo, el ALBA-TCP que se mantiene en parálisis, porque Venezuela que fue su principal motor se vio atrapada en una crisis multidimensional. La CELAC que tuvo que aplazar sus cumbres de 2017 y 2018, aunque en ese último año sí se celebró el Foro China-CELAC, y la UNASUR se desmembró luego de la retirada de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú y Colombia en 2018, Ecuador en 2020 y Uruguay en 2020¹⁵. En cambio, en 2019, Chile y Colombia impulsaron el Foro para el Progreso de América

¹² Hasta 2023, la construcción de la red de cable no ha comenzado.

¹³ En 2014 los países miembros también firmaron el Tratado para el Establecimiento de un Acuerdo de Reserva Contingente de los BRICS, como un marco para brindar protección contra las presiones de liquidez global (EFE, jul. 16, 2023).

¹⁴ De acuerdo con su Artículo 8, sobre Suscripción de Acciones, de su capítulo II- Membresía, Voto, Capital y Acciones, el banco permite la incorporación de nuevos miembros siempre y cuando la participación de los BRICS sea siempre superior al 55% (BRICS, 2015).

¹⁵ Los congresos de Argentina y Brasil nunca ratificaron la salida de sus países de la organización, por lo que ambos países se reintegraron en 2023, seguidos de Colombia que también anunció su regreso al bloque.

del Sur (PROSUR) al que también se unieron Argentina, Brasil, Ecuador, Guyana Paraguay y Surinam, en un intento por proyectar un proceso de integración desde los gobiernos afines de derecha, pero que, en realidad, nunca alcanzó gran relevancia en la región.

En este escenario de virtual parálisis de los proyectos regionales, la XI cumbre de los BRICS de 2019, auspiciada por el gobierno de Jair Bolsonaro, dejó en claro que a pesar de que ese bloque busca estrechar sus lazos de cooperación comercial y ampliar sus alianzas, los puntos de vista políticos particulares también cuentan, y fueron excluidos como invitados aquellos líderes latinoamericanos que no eran afines al anfitrión. La pandemia de Covid-19 y la guerra en Ucrania terminaron por confirmar esa tendencia y hacer evidente incluso cierta fragmentación dentro de los mismos BRICS (Giaccaglia, 2022). Aquí cabe destacar que, a pesar de los tropiezos, ningún líder de los países miembros de ese bloque ha faltado a su cumbre anual desde 2009 e incluso durante la pandemia de Covid-19, cuando las cumbres XII, XIII y XIV se celebraron de forma virtual. Por lo menos hasta el momento, ni siquiera los cambios ideológicos significativos en países miembros como India o Brasil lograron alterar su compromiso hacia los BRICS (Stuenkel, ago. 18, 2023).

De hecho, los BRICS optaron por no emitir declaraciones conjuntas sobre la guerra en Ucrania¹⁶ y en su lugar reaccionaron de acuerdo con sus intereses individuales: Rusia fortaleció su relación con China; India mejoró su seguridad energética sin hacer pronunciamientos específicos; Brasil recobró protagonismo con el regreso de Lula proponiendo un grupo de negociadores de paz; y China presentó su Iniciativa Global de Seguridad (Giaccaglia y Dussort, 2023: 10). Además, los BRICS dieron un nuevo paso como bloque coordinado, con la Declaración de Johannesburgo producto de su XVI Cumbre de 2023, acordando la inclusión de Argentina, Egipto, Etiopía, Irán, Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos, que de esta manera se convirtieron en BRICS plus¹⁷. Otros 23 países¹⁸ también solicitaron formar parte del bloque, por lo que se espera que el grupo continúe expandiéndose hacia nuevos países del Sur global, más allá de los seis miembros que se integran en 2024.

¹⁶ En mayo de 2023, Sudáfrica anunció que otorgaría inmunidad diplomática a Vladimir Putin y otros funcionarios rusos para que pudieran asistir a la 15ª Cumbre del BRICS, a pesar de la orden de arresto de la Corte Penal Internacional contra el mandatario ruso. A pesar de las buenas intenciones del gobierno sudafricano, Putin no asistió personalmente a la cumbre en Johannesburgo, pero lo hizo de forma virtual (AFP EFE jul 16, 2023).

¹⁷ El ingreso al grupo es efectivo a partir del 1 de enero de 2024, pero esos países comenzarán a participar progresivamente de los equipos técnicos y de las reuniones de segundo nivel.

¹⁸ En una rueda de prensa celebrada a comienzos de julio de 2023, la ministra de Exteriores de Sudáfrica, Naledi Pandor, anunció que un total de 23 países expresaron oficialmente su deseo de unirse al BRICS. Estos países, son Arabia Saudí, Argelia, Argentina, Bangladesh, Bahréin, Bielorrusia, Bolivia, Cuba, Egipto, Etiopía, Honduras, Indonesia, Irán, Kazajistán, Kuwait, Marruecos, Nigeria, Palestina, Senegal, Tailandia, Emiratos Árabes Unidos, Venezuela y Vietnam (Xinhua, ago. 22, 2023).

3. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN LA MULTILATERALIDAD DE LOS BRICS

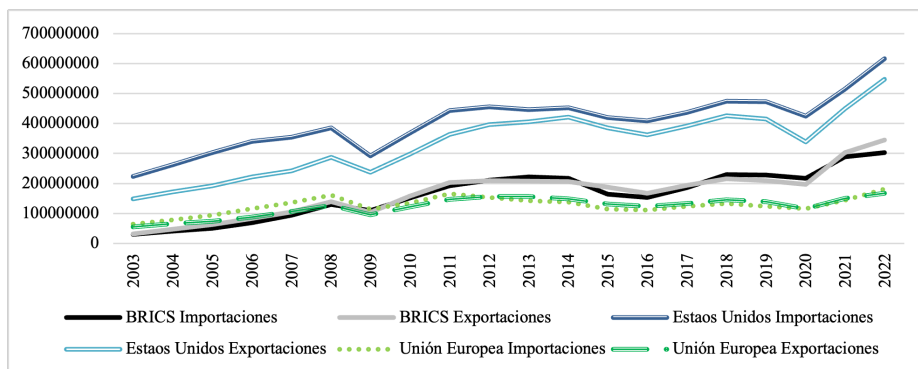
La región de América Latina y el Caribe ha mantenido una relación compleja con los BRICS, pues sobre todo Brasil y China, y en menor medida la India y Rusia, son socios políticos, económicos y estratégicos para muchos países de la región. Brasil fue uno de los principales impulsores del ingreso de Argentina al bloque mirando la conformación de un eje virtuoso para la modernización del resto de la región, en la búsqueda de mayor autonomía y desarrollo regional (Staiano, ago., 28, 2023). En este contexto, el gobierno de Fernández había considerado que unirse al BRICS sería beneficioso para Argentina, pero Milei se opuso durante su campaña electoral y luego de asumir la presidencia oficializó su decisión de retirada, mediante cartas expedidas a los líderes del bloque, expresando que en ese momento no se consideraba apropiada la inclusión de Argentina como miembro de pleno derecho de esa asociación (*La Nación*, dic. 23, 2024).

La decisión de no unirse temporalmente al BRICS muestra un cambio en la política exterior del nuevo gobierno argentino, que busca ganar aprobación pública y asegurar el apoyo económico de Estados Unidos, pues, Milei considera que la ayuda estadounidense y de otros países occidentales, es fundamental para recuperar la economía argentina. Por eso, a pesar de las inclinaciones ideológicas de Milei contra China, la principal razón para rechazar la invitación al BRICS es garantizar el financiamiento de Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional para mantener las actividades del gobierno. Sin embargo, Brasil y China ocupan los dos primeros puestos como socios comerciales de Argentina, la cual tiene reservas de divisas muy limitadas, por lo que, de no obtener rápidamente la ayuda esperada de Estados Unidos, es probable que el gobierno de Milei se incline hacia las posturas de sus predecesores y acepte más interacción con los BRICS, al menos de manera moderada.¹⁹

Esta situación en realidad revela la importancia creciente de los BRICS para los países latinoamericanos y caribeños. Brasil es el cuarto socio comercial más importante para América Latina y el Caribe, antecedido por los Estados Unidos, China y la Unión Europea, aunque si se excluye a esta última, el país sudamericano es el tercer socio individual más grande para la región. La presencia de Rusia, India y Sudáfrica en la región latinoamericana y caribeña también va aumentando, haciendo que el bloque BRICS despegue en el comercio regional, como si fuera el segundo socio más importante de la región, superando a la Unión Europea, tal y como se aprecia en el gráfico que se presenta a continuación.

¹⁹ Durante su campaña a la presidencia Milei expresó su intención de no alinearse con regímenes comunistas, pero al asumir el cargo adoptó un tono más conciliador e incluso expresó su gratitud por los mensajes de felicitación recibidos por el presidente chino Xi Jinping.

Gráfico 1. Comercio bilateral entre América Latina y el Caribe y los Estados Unidos, la Unión Europea y los BRICS



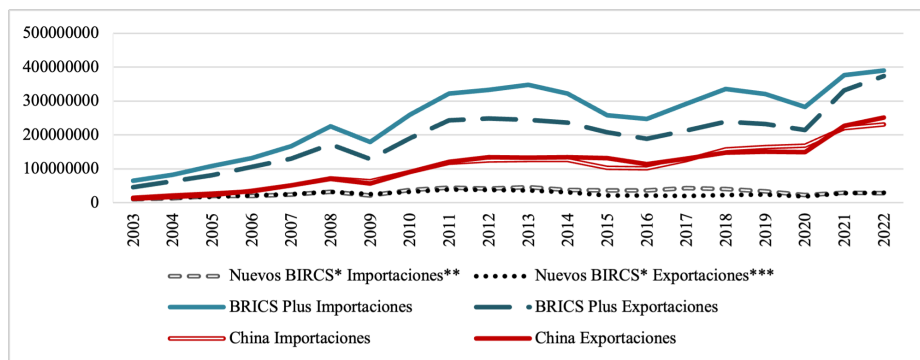
Nota: La Unión Europea incluye a Inglaterra (28 países).

Fuente: Elaboración propia con base en Centro de Comercio Internacional (2023).

Como se puede ver en el gráfico, a pesar del aumento de la dinámica comercial de los BRICS, los Estados Unidos mantienen su margen de diferencia como el principal socio comercial de América Latina y el Caribe. Es por ello por lo que Andrés Serbin considera que el fortalecimiento de las relaciones comerciales de los países latinoamericanos y caribeños con los BRICS y la participación de algunos países de esa región en el bloque, como el caso de Brasil y eventualmente Argentina, podría ampliar el abanico de opciones de comercio y de inversión con otros miembros del grupo de potencias emergentes, pero sobre todo garantizar el acceso a los créditos del Nuevo Banco de Desarrollo. De esta manera los países latinoamericanos y caribeños podrían fortalecer su capacidad de negociación regional en organismos como el G20, el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial (Serbin, 2023).

Cuando se mira de cerca el comercio bilateral de los países latinoamericanos y caribeños con el bloque de BRICS ampliado, se observa que, en realidad, el vínculo comercial de los nuevos socios incorporados en 2024 es aún muy incipiente, sobre todo si se compara con el comercio que la región mantiene con China. Esto se puede observar en la siguiente gráfica, en donde además se muestra el despegue comercial chino en América Latina y el Caribe desde comienzos del siglo XXI, que ha ido convirtiendo al país asiático en un socio comercial cada vez más importante para la región, representando cerca de la mitad del comercio bilateral total de los BRICS plus con los países latinoamericanos y caribeños.

Gráfico 2. Comercio bilateral entre América Latina y el Caribe y los nuevos BRICS, el conjunto de los BRICS plus y China



* Argentina, Egipto, Etiopía, Irán, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos.

** No incluye datos de Irán 2022, Arabia Saudita 2022, Emiratos Árabes Unidos 2004, 2007, 2008, 2009, 2020, 2021, 2022.

*** No incluye datos de Irán 2022, Arabia Saudita 2022, Emiratos Árabes Unidos 2004, 2007, 2008, 2009, 2020, 2021, 2022.

Fuente: Elaboración propia con base en Centro de Comercio Internacional (2023).

En este panorama, cabe decir que China se ha convertido en el principal destino de exportación para muchas de las materias primas y productos agrícolas de los países de la región, gracias al lanzamiento de dos *Libros Blancos* sobre la cooperación en la región, en 2008 y 2016, y el plan de cooperación 1+3+6²⁰, que se tradujeron en acuerdos comerciales y financieros (*swaps*²¹). También incrementaron las inversiones y los préstamos del país asiático para muchos de sus socios regionales, sobre todo en sectores estratégicos vinculados a recursos naturales, hasta el establecimiento del Foro CELAC-China en 2014 y la invitación de Xi Jinping en 2018 a los países latinoamericanos y caribeños a sumarse a la *Belt and Road Initiative*²², que ya suma el interés de 155 países, de los cuales 21 son latinoamericanos y caribeños, como se muestra en la siguiente tabla.

²⁰ Se trata de “un” plan: de cooperación China-América Latina; “tres” pilares: comercio, inversión y finanzas; y “seis” sectores: energía; recursos naturales; infraestructura; innovación científica; tecnología de la innovación y agricultura.

²¹ El *swap* es el esquema de intercambio de monedas entre los bancos centrales.

²² Por eso se teme que los BRICS, no sean más que una plataforma para ascenso de China (Glosny, 2010; Márquez, ago. 25, 2023; Castañeda, ago. 30, 2023), lo que podría llevar a una mayor competencia y conflicto con Estados Unidos (Mearsheimer, oct. 25, 2014).

Tabla 2. Países de América Latina y el Caribe que integran la Belt and Road Initiative

Año de firma del Memorándum de Entendimiento				
2017	2018	2019	2022	
Panamá	Antigua y Barbuda	Granada	Barbados	Argentina
	Bolivia	Guyana	Cuba	Nicaragua
	Chile	Surinam	R. Dominicana	
	Costa Rica	T. y Tobago	Jamaica	
	Dominica	Uruguay	Perú	
	Ecuador	Venezuela		
	El Salvador			

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

Por su parte, la India y Sudáfrica se han vinculado a la región de América Latina y el Caribe sobre todo con Brasil, en los BRICS y el Foro IBSA, pero mientras que el país africano se ha mantenido al margen y con un papel más incipiente, destaca el interés del gobierno indio de buscar relaciones comerciales y de inversión más institucionalizadas con la región²³ (CEPAL, 2012: 7). Por eso la India se ha vinculado al MERCOSUR con su Acuerdo de Preferencias Fijas²⁴, negociando con Chile, y fortaleciendo su relación con Colombia, para ganar peso en la Alianza del Pacífico, aunque aún tiene la tarea de abrir embajadas en Ecuador, Bolivia, Costa Rica, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Uruguay, para tener más peso en América Latina y el Caribe (Garofalo, 11 jun 2023). Con otra estrategia, Rusia ha buscado relaciones más políticas para contrarrestar las presiones occidentales, luego de sus conflictos armados en Georgia (2008), Crimea (2014) y Ucrania (2022), llevando a los países latinoamericanos y caribeños a posicionarse de tres formas: (I) ya sea en compromiso con Moscú, como Cuba, Nicaragua, Venezuela, y Bolivia; (II) condenando la agresión pero sin rechazo, como Brasil, México y Argentina; o, (III) bien, rechazando completamente la actitud rusa como Chile y Uruguay (Malamud y Núñez, 02 nov 2023).

²³ El comercio entre la India y la región aumentó cerca del 20% entre 2022 y 2023, concentrándose principalmente en Brasil (US\$ 16, 593 millones), México (US\$ 9, 064 millones), Argentina (US\$ 4, 889 millones), Perú (US\$ 3, 117 millones), Colombia (US\$ 4, 082 millones), Chile (US\$ 2, 602 millones) (Department of Commerce, Government of India, 2023).

²⁴ El acuerdo otorga preferencias fijas del 10%, del 20% o del 100% para un conjunto de 450 códigos arancelarios ofrecidos por la India y a 452 códigos arancelarios ofrecidos por el MERCOSUR.

En todo caso, los BRICS han sabido aumentar su presencia en la región por medio de sus inversiones en áreas como la energía, la infraestructura y la tecnología, aunque no se debe descartar que el análisis de los datos sobre el origen de las entradas de inversión extranjera directa en 2022²⁵ revela que Estados Unidos y la Unión Europea siguen siendo por mucho los principales inversores en América Latina y el Caribe. Los estadounidenses se mantienen como los principales inversores de la región, representando el 38% del total de la inversión extranjera directa, la cual es dirigida principalmente a México (46%) y Brasil (31%) (ECLAC, 2023: 41). En la siguiente tabla se observan los porcentajes de distribución de las principales entradas de esas inversiones a la región.

Tabla 3. Distribución de las principales entradas de inversión extranjera directa por origen en América Latina y el Caribe* (en %)

	2015-2019	2020	2021	2022
Estados Unidos	26	38	40	38
Unión Europea**	24	24	21	17
Países Bajos y Luxemburgo	22	10	9	12
América Latina y el Caribe	10	7	9	14
Canadá	5	6	7	4
China***	1	1	4	3
Otras regiones	12	13	10	11

* Sólo se incluye Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Bolivia y Trinidad y Tobago que cuentan con datos a nivel sectorial para 2022. La información de Brasil no incluye el componente de utilidades reinvertidas. Los datos sectoriales de Costa Rica y México se calculan utilizando el enfoque del Fondo Monetario Internacional, Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional: Quinta Edición, Washington, D.C., 1993.

**Excluye a los Países Bajos y Luxemburgo.

*** Incluye Hong Kong (China).

Fuente: Elaboración propia con base en (ECLAC, 2023: 40).

Al observar esos datos de la inversión extranjera directa, es natural que, entre los BRICS, China despunte como el mayor inversor, pues su economía también es mayor

²⁵ La identificación del origen de la Inversión Extranjera Directa sigue siendo imprecisa por basarse únicamente en las estadísticas de cuentas nacionales, ya que éstas sólo registran de dónde proviene el capital de forma inmediata y no el país de origen final de la empresa que realiza la inversión. A pesar de esa limitación, es posible complementar los datos de cuentas nacionales con información sobre fusiones, adquisiciones y anuncios de proyectos de inversión.

que la de todos los demás miembros actuales combinados. En realidad, el gobierno chino ha buscado el desarrollo y la ampliación de los BRICS para complementar su visión de relaciones internacionales alternativa a la tradicional, promoviendo un nuevo esquema de multilateralismo, que incluye foros de diálogo como los que sostiene con África, la Liga Árabe, las Islas del Pacífico, Europa del Este y la CELAC dentro de un esquema más amplio de iniciativas: la *Belt and Road Initiative*, la Iniciativa de Desarrollo Global, la Iniciativa de Seguridad Global y la Iniciativa de Civilización Global (Cabrera y Lo Brutto, 2023). La incorporación de Irán, Egipto, Etiopía, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos a los BRICS es una clara muestra de la intención china de contrarrestar la influencia occidental en África y Medio Oriente, y, la apuesta por sumar Argentina, la segunda economía más grande de Sudamérica, que tendría que haberse unido a Brasil, habría potenciado los beneficios geopolíticos para el gobierno chino en América Latina y el Caribe (Stuenkel, 23 ago 2023).

Sin embargo, la retirada de último momento de Argentina del bloque también deja entrever que en la medida en la que este esquema de alianzas geopolíticas va ganando influencia en América Latina y el Caribe, los países de la región también enfrentan el riesgo de tensionar sus vínculos con Occidente y ser percibidos como asociados o aliados de países como China, Rusia e Irán, sujetos a diversas sanciones internacionales, sobre todo por parte de los Estados Unidos y la Unión Europea, en un contexto de reconfiguración de las esferas de influencia geopolítica de las grandes potencias frente a los bloques emergentes (Serbin, 2023). México parece ilustrar este dilema, pues el gobierno de Andrés Manuel López Obrador ha buscado vitalizar sus relaciones con China y el resto de los BRICS, pero sin alterar sus históricos vínculos políticos y comerciales con los Estados Unidos y Europa (Cabrera y Crivelli, 2021: 83). Incluso la política exterior de Milei es oscilante pues, luego de sus polémicas declaraciones radicales en contra de China, Rusia y Brasil, para buscar su alineación con los Estados Unidos, terminó solicitando apoyo al gobierno chino para desbloquear el sistema *swap* y obtener del país asiático unos \$US 5000 millones para afrontar vencimientos urgentes con el Fondo Monetario Internacional (Rosenberg, 12 dic 2022).

La decisión del gobierno de Milei de no ingresar a los BRICS parece ser producto de una lectura ideologizada de la política exterior, más allá de la comprensión coherente de un orden internacional en transición, en el que son necesarias otros tipos de alianzas con las potencias emergentes, que desafían a los poderes tradicionales que pugnan por mantener un orden vigente cada vez más en decadencia. Para Bernabé Malacalza y Juan Carlos Tokatlian, el problema de fondo parece ser la visión limitada de las élites políticas latinoamericanas y caribeñas, aferradas a esquemas pretéritos que contrastan entre un hiper-occidentalismo que fuerza a los países a alinearse con los Estados Unidos y la Unión Europea, y un sinofilismo o una sinofobia que los acerca o los aleja de China y sus aliados no occidentales (Malacalza y Tokatlian 03 sep 2023; García, 2022).

En efecto, Kevin Gallagher ya había advertido que lejos de tomar posturas rígidas, los países latinoamericanos y caribeños debían de participar del *China Triangle*, es decir, de una estructura donde los vértices son China, Estados Unidos y América Latina y el Caribe, desarrollando relaciones políticas y comerciales simultáneamente sin tener que escoger entre una de las partes (Gallagher, 2016). Aquí la opción activa de no alineación constituye una salida imaginativa y creativa para los países latinoamericanos y caribeños que buscan escapar de las dinámicas de pugna geopolítica entre las grandes potencias (Fortin *et al.* 2021). Ésta es la misma estrategia que parecen seguir los BRICS, pues a pesar de ampliar su influencia en el Sur global, no han roto sus vínculos con el Norte. Entre los diez principales inversores de este bloque cinco son miembros del G7, siendo Estados Unidos el principal, seguido por el Reino Unido y China, como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 4. Las 10 principales economías como inversores en los BRICS (2020)

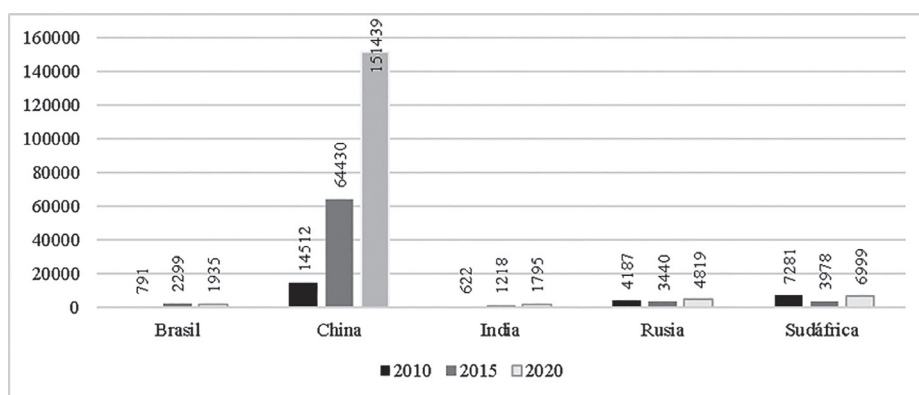
País	Volumen de inversión extranjera directa (US\$ Millones)
Estados Unidos	517,000
Reino Unido	304,000
China	259,000
Japón	230,000
Hong Kong (China)	206,000
Alemania	176,000
Países Bajos	163,000
Francia	114,000
Suiza	110,000
España	78,000

Fuente: elaboración propia con base en: UNCTAD (2023a:9).

Esto quiere decir que, en la fragmentación global característica del siglo XXI, las agrupaciones de países se han vuelto cada vez más flexibles y mejor adaptadas a las negociaciones internacionales, y de este modo se han formado una gran cantidad de coaliciones heterogéneas y nuevos esquemas multilaterales, dejando atrás las rígidas alineaciones ideológicas de la Guerra Fría. Por eso, sin dejar de lado sus alianzas tradicionales con las

potencias occidentales, los BRICS fueron fortaleciendo su núcleo organizativo, sobre todo mediante el Nuevo Banco de Desarrollo de 2014, con sede en Shanghái, que permitió a la inversión intra-bloque experimentar un crecimiento constante, tanto en términos absolutos como relativos. Según datos de la UNCTAD, el stock total de inversión extranjera directa entrante entre los países BRICS aumentó de US\$ 27 mil millones en 2010 a US\$167 mil millones en 2020, lo que representa un porcentaje del 1.3% y 4.7% del total de su stock de inversiones como grupo, respectivamente, así como se muestra en el gráfico siguiente.

Gráfico 3. Entradas de inversión extranjera directa dentro de los BRICS (US\$ millones)



Fuente: elaboración propia con base en: UNCTAD (2023a:10).

Este crecimiento de las inversiones entre los BRICS en la segunda década del siglo XXI también fue impulsado principalmente por China, que fue de lejos el mayor inversor y receptor en la inversión intra-BRICS (cerca del 90%). Brasil e India también experimentaron un fuerte crecimiento en la inversión procedente de otros países BRICS, mientras que el crecimiento de Rusia fue más moderado y el *stock* de inversión intra-grupo en Sudáfrica disminuyó ligeramente en ese periodo (UNCTAD, 2023b: 10). Los países de América Latina y el Caribe podrían beneficiarse de los intercambios comerciales y financieros de los BRICS y la expansión de su influencia en la región incluso podría dar mayor flexibilidad a la política monetaria y cambiaría de sus socios latinoamericanos y caribeños.

En ese sentido, China es uno de los principales promotores del Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS y también impulsa el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, en operación desde 2016, y que en América Latina y el Caribe ya incluye a Ecuador desde 2019 y Uruguay y Argentina, desde 2020. Todo esto forma parte del intento de

crear una nueva institucionalidad financiera alternativa al Banco Mundial para préstamos para infraestructura a los países en desarrollo. Por eso, desde 2005, el Banco de Desarrollo de China y el Banco de Exportaciones e Importaciones de China han proporcionado más de US\$136 mil millones en compromisos de préstamos a países y empresas estatales de América Latina y el Caribe (Ray y Myers, 2023).

Sin embargo, para contrarrestar los efectos geopolíticos de la expansión global de los BRICS, y en particular de China, los Estados Unidos, junto con el G7 han lanzado en 2021 la iniciativa *Build Back Better World* (B3W), que procura destinar US\$ 40, 000 millones en infraestructura y recursos para el desarrollo en países de América Latina, África y Asia, hasta 2035, como una alternativa abierta a la *Belt and Road Initiative* de China. Los primeros proyectos, analizados para el desarrollo de esta iniciativa han sido en Ghana y Senegal, anunciando algunos programas para la región del Indo-Pacífico y abriendo también el diálogo con Ecuador, Colombia y Panamá, aunque no se ha concretado nada en específico hasta el momento (Skobalski, dic. 06, 2021). El problema con ello es que la intención de utilizar la Corporación Financiera de Desarrollo de Estados Unidos, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Banco de Exportaciones e Importaciones de Estados Unidos (EXIMBank) para estimular una inversión privada mucho más amplia de los países del G7 en el marco de la B3W, parece ser un “vino viejo en botella nueva”, pues el modelo no parece proponer soluciones a la falta de voluntad de algunos gobiernos latinoamericanos y caribeños para aceptar condiciones de préstamo e inversión, además de la incapacidad del capital privado para competir en precio con las empresas chinas respaldadas por el Estado (Youkee, 2022).

Además, la iniciativa B3W sigue como patrón de referencia a la *Blue Dot Network*, lanzada por Estados Unidos, Australia y Japón conjuntamente en el marco de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) (2019) para ofrecer criterios de evaluación y certificación a proyectos de infraestructuras para el desarrollo. El gobierno de Joe Biden parece fortalecer la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental como política de contención de China²⁶, sobre todo luego del fracasado intento de la administración de Barack Obama, de ganar terreno en el Asia-Pacífico con el *Transpacific Partnership*, que buscaba ser el acuerdo de libre comercio más grande del mundo, articulándose en América Latina y el Caribe con la Alianza del Pacífico, pero que sorpresivamente fue rechazado por Donald Trump en 2017, quien optó mejor por contrarrestar la influencia china mediante una también fracasada guerra comercial con el país asiático. Asimismo, a través de la Organización del Tratado del Atlántico Norte y sus aliados occidentales, los Estados Unidos han intentado reposicionarse en la geopolítica global al condenar la agresión de Rusia sobre Ucrania, buscando apoyo para bloquear la histórica influencia rusa en la Europa

²⁶ El presidente Joe Biden se reunió con los líderes de las islas del Pacífico en el marco de una ofensiva de encanto para contener el avance económico de China en esa región (*La Jornada*, sep. 25, 2023).

Oriental, imponiendo un complejo sistema de sanciones (Drezner, 2021: 154), que no han tenido el efecto esperado, pues parece que la economía rusa incluso está creciendo a pesar de la guerra.

En enero de 2024, la reunión del G77 + China rechazó en su declaración “todas las formas de medidas económicas coercitivas, incluidas las sanciones unilaterales contra los países en desarrollo”. Los líderes de algunos de los países latinoamericanos y caribeños, encabezados por el presidente Lula, tomaron el podio ante la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas para demandar cambios fundamentales a un sistema económico y político global dirigido desde el Norte, que continúa invirtiendo en guerras, sin cumplir con las promesas para abordar la pobreza, la desigualdad mundial y el cambio climático, que han provocado el aumento de la migración mundial sin precedentes (Cason y Brooks, sep. 19, 2023).

Aquí es donde la ampliación de los BRICS cobra relevancia en la reconfiguración geopolítica mundial, cooperando para lograr relaciones económicas más justas y horizontales, planteando incluso la intención de prescindir del uso del dólar estadounidense en su comercio bilateral. La idea de los BRICS es desarrollar una divisa de intercambios compuesta por una canasta de monedas denominada R5, aludiendo a las iniciales de las monedas nacionales del bloque: real, rublo, rupia, renminbi (yuan) y rand. La propuesta está sustentada en el Nuevo Banco de Desarrollo (Tolcachier, ago. 27, 2023, actualmente presidido por la exmandataria brasileña Dilma Rousseff, quien afirmó que la institución financiera tiene planes de ampliar el número de países miembros en los próximos años, manteniendo su enfoque original en las economías emergentes. además de aumentar también la proporción de préstamos realizados en las monedas locales de sus participantes (Elias, may. 31 2023). Esto puede ser aprovechado por las economías latinoamericanas y caribeñas, para mejorar sus procesos de desarrollo agroindustriales y comerciales, a la vez que reducen sus riesgos financieros en la crisis de la globalización neoliberal.

CONSIDERACIONES FINALES

Cuando se popularizó la tesis de los BRIC a comienzos del siglo XXI, O'Neill expresaba con optimismo el crecimiento futuro de las economías emergentes de cara a la desaceleración económica de Estados Unidos después de una década de crecimiento sostenido al final de la Guerra Fría. La tesis hacía un juego de palabras entre el acrónimo originado de Brasil, Rusia, India y China, y el vocablo inglés *brick*, que significa ladrillo, como analogía a ese bloque geopolítico de potencias emergentes que se articulaba como un bloque sólido frente al G7 (O'Neill, 2001). Sin embargo, el BRICS que realmente se conformó dista de ser un bloque compacto y los países agrupados en el acrónimo tienen una orientación ecléctica basada en una variedad de inspiraciones ideológicas y de prácticas que están

lejos del carácter monolítico que sus críticos le atribuyen (Zondi, Ayodele y Duma, 2022: 3).

Esto explica por qué la propuesta multipolar de los BRICS puede expandirse en países y espacios geoestratégicos como Irán, Emiratos Árabes y Arabia Saudita en el Medio Oriente, Etiopía, India y China en el Indo-Pacífico; Sudáfrica y Brasil en el Atlántico Sur, que son regiones que se encuentran actualmente en disputa entre Rusia y China versus los Estados Unidos y sus aliados occidentales (García, ago. 23, 2023). Sin embargo, pesar de la flexibilidad de esa estrategia geopolítica, todavía queda por ver si los BRICS logran superar el “dilema de la expansión” que impacta tanto el formato institucional como el replanteamiento de su identidad como bloque (Vadell y Ramos, 2023: 31). Desde hace tiempo, China había tratado de sumar a nuevos miembros a los BRICS, pero en las negociaciones Brasil e India se habían mostrado escépticos y, sobre todo, temerosos de que diluyera su influencia y que el bloque se transformara en una alianza guiada por los intereses chinos (Stuenkel, 23 ago 2023).

Finalmente, los BRICS acordaron la ampliación del bloque y en América Latina y el Caribe, Brasil, China e India terminaron por respaldar la candidatura de Argentina, como tres de sus cinco principales socios comerciales, aunque ahora Milei paralizó la ruta de inversiones estratégicas proyectada por el bloque en ese país sudamericano (Dandan, sep. 10, 2023). A pesar de este rechazo temporal, el gobierno de Milei podría reconsiderar su postura si no logra el apoyo que espera de los Estados Unidos y sus aliados occidentales. Además, parece que Argentina seguirá manteniendo relaciones bilaterales con los países miembros del BRICS. Independientemente del rumbo que tome la política argentina con el gobierno de Milei, la intención de inclusión de ese país sudamericano a los BRICS ya marcó la senda para que se sumen otros países de la región, como Uruguay, Bolivia, Venezuela, Cuba, Honduras, Nicaragua o incluso Colombia, que han mostrado su interés en el bloque de potencias emergentes, con una tendencia geopolítica más a favor de Rusia y China, que de los Estados Unidos y sus aliados occidentales.

En todo caso, la ampliación de los BRICS parece acelerar las características multicéntricas del sistema internacional y la resignificación del bloque ante un contexto geopolítico cambiante (Ramos y Vadell, 2023: 8), en lo que parece ser un interregno de transición hegemónica que va avanzando con el particular liderazgo de China y el relativo consenso de los otros cuatro miembros. Es por ello por lo que, en suma, se puede decir, que la ampliación de los BRICS representa una oportunidad para América Latina y el Caribe para re-equilibrar sus relaciones políticas y económicas, de descentralizar el poder de las potencias tradicionales del Norte y avanzar en la reconfiguración geopolítica del siglo XXI más justa para el Sur global.

REFERENCIAS

- AFP EFE (jul. 18, 2023). Sudáfrica, ante el dilema de detener a Putin si asiste a la cumbre de los BRICS en su territorio. *El Mundo*, <https://www.elmundo.es/internacional/2023/07/18/64b6d213fdddf0db78b45d1.html>
- Allison, Graham (2017). *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?*. US: Houghton Mifflin Harcourt.
- Amin, Samir (2013). Afterword-Globalization, Financialization and the Emergence of the Global South. In, Polanyi-Levitt, Kari, *From the Great Transformation to the Great Financialization: On Karl Polanyi and Other Essays*. London: Zed Books, 258-270.
- Arrighi, Giovanni (1994). *El largo siglo XX, dinero, poder y los orígenes de nuestra época*. Madrid: Akal.
- Arrighi, Giovanni (2007). *Adam Smith in Beijing. Lineages of the Twenty-First Century*. Verso.
- Business Wire (apr. 16, 2012). Presentado BRICS Cable, el sistema que brindará servicios de comunicación directa e ininterrumpida entre Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica. *Business Wire*, <https://www.businesswire.com/news/home/20120416006518/es/>
- Bulmer-Thomas, Victor (2018). *Empire in Retreat, The Past, Present and Future of United States*. New Haven: Yale University Press.
- Braudel, Fernand (1985 [1979]). *Civilization & Capitalism 15th-18th Century, The Structures of Everyday Life, Volume I*. New York: Harper & Row.
- BRICS (2014). *Agreement on the New Development Bank-Fortaleza, July 15*. BRICS.
- Cabrera Ada C. y Lo Brutto, Giuseppe (2023). Role of the China South-South cooperation hegemonic strategy as an “early emulation” in a context of systemic chaos. *Frontiers in Political Science*, 5, <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpos.2023.1081861>
- Cason, Jim y Brooks, David (sep. 19, 2023). En la ONU, líderes progresistas del sur retan al orden impuesto por el norte. *La Jornada*, <https://www.jornada.com.mx/noticia/2023/09/19/mundo/en-la-onu-lideres-progresistas-del-sur-retan-al-orden-impuesto-por-el-norte-6456>
- Centro de Comercio Internacional (2023). Trade Map, ITC, <https://www.trademap.org/Index.aspx>
- Castañeda, Jorge (ago. 30, 2023). Los Brics se están expandiendo: ¿qué puede significar para las naciones en África, Asia y América Latina? *Cable New Network en español*, <https://cnnespanol.cnn.com/2023/08/30/opinion-brics-africa-asia-america-latina/>
- Cooper, Andrew F. y Higgott, Richard. A. (1990). Middle power leadership and coalition building: the Cairns Group and the Uruguay round, *International Organization*, 4(44): 589-632.

- Cooper, Andrew. F; Higgott, Richard. A. y Nossal, Kim R. (1993). *Relocating middle powers: Australia and Canada in a changing world order, Canada and international relations*. Vancouver: UBC Press.
- Cox, Robert. W. (2013 [1981]). Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de Relaciones Internacionales. *Relaciones Internacionales*, (24), 129-162.
- Dandan, Alejandra (sep. 25, 2023). ¿Qué pasaría en el país si Milei rompe relaciones con China? *Página 12*, <https://www.pagina12.com.ar/586607-que-pasaria-en-el-pais-si-milei-rompe-relaciones-con-china>
- Department of Commerce (2023). Ministry of Commerce and Industry. *Government of India*, <https://tradedat.commerce.gov.in/eidb/default.asp>.
- Drezner, Daniel W. (2021). The United States of Sanctions, The Use and Abuse of Economic Coercion. *Foreign Affairs*, 5(100), 142-154.
- ECLAC (2023). *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean*. United Nations.
- _____ (2012). *La India y América Latina y el Caribe: Oportunidades y desafíos en sus relaciones comerciales y de inversión*. Santiago: United Nations.
- EFE (jul. 16, 2023). Los países emergentes aprueban un banco y un fondo de reserva propios. *El Mundo*. <https://www.elmundo.es/economia/2014/07/16/53c5cde6ca4741d12e8b456c.html>
- Elias, Juliana (may 31, 2023). Dilma: Banco dos Brics vai receber mais países e ampliar empréstimos em moeda local. *CNN Brasil*. <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/dilma-banco-dos-brics-vai-receber-mais-paises-e-ampliar-emprestimos-em-moeda-local/>
- Ferguson, Niall (2011). *Civilization: The West and the Rest*. New York: The Penguin Press.
- Gilpin, Robert (1988). The Theory of Hegemonic War. *The Journal of Interdisciplinary History*, (4)18, 591-613.
- Fortin Carlos, Heine Jorge, Ominami Carlos, eds (2023). *Latin American Foreign Policies in the New World Order: The Active Non-Alignment Option*. London: Anthem Press;
- Gallagher, Kevin (2016). *The China Triangle. Latin America's China Boom and the Fate of Washington Consensus*. Oxford: Oxford University Press.
- García, Anibal (sep. 23, 2023). Geopolítica de los BRICS. *Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica*, <https://www.celag.org/geopolitica-de-los-brics/>
- García, Diego (2015). Liderazgo político y cosmopolitismo: enfoques y geopolíticas en conflicto. En Pelfini Alejandro y Fulquet Gastón (coords). *Los BRICS en la construcción de la multipolaridad: ¿Reforma o Ajuste?* Buenos Aires: CLACSO, 125-141.
- García, Javier (2022). *China, amenaza o esperanza, la realidad de una revolución pragmática*. Madrid: Akal.
- Garofalo, Guido (11 jun 2023). Las exportaciones de India a América Latina aumentan un impresionante 19% en 2022-23. *Reporte Asia*, <https://reporteasia.com/opinion/2023/06/11/las-exportaciones-india-america-latina-aumentan/>

- Giaccaglia, Clarisa (2022). La profundización de la fragmentación intra BRICS. La pandemia como acelerador de tendencias y la guerra ruso-ucraniana en la turbación de identidades. *Revista CUPEA-Cuaderno de Política Exterior Argentina*, 135.
- Giaccaglia, Clarisa y Dussort, María Noel (2023). Los BRICS y sus vínculos con América Latina y el Caribe en el marco de un orden permeado por la guerra ruso-ucraniana. ¿qué rol juega el nuevo gobierno de Lula da Silva? *Análisis Carolina*, 4, 1-16.
- Glosny, Michael A. (2010). China and the BRICs: A Real (but Limited) Partnership in a Unipolar. *World. Polity*, 1(42), 100-129.
- Gilpin, Robert (1988). The Theory of Hegemonic War. *The Journal of Interdisciplinary History*, 4(18), 591-613.
- Huntington, Samuel (1996). *The clash of civilizations?: The Debate*. New York: Simon y Schuster.
- Kennedy, Paul M. (1987). *The Rise and Fall of the Great Powers*. New York: Random House.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE] (2023). BRICS. <https://brics.ibge.gov.br/publicacao.html>
- Keohane, Robert O. y Nye, Joseph Jr. (2011 [1989]). *Power and Interdependence*. Boston: Pearson.
- Kramer, Andrew E. (Jun, 16, 2009). Emerging Economies Meet in Russia. *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/2009/06/17/world/europe/17bric.html>
- Kremlin (jun. 16, 2009). Joint Statement of the BRIC Countries' Leaders. *President of Russia*, <http://en.kremlin.ru/supplement/209>
- La Jornada* (sep. 25, 2023). Se reúne Biden con líderes de islas del Pacífico para frenar a China. *La Jornada*, <https://www.jornada.com.mx/noticia/2023/09/25/mundo/se-reune-biden-con-lideres-de-islas-del-pacifico-para-frenar-a-china-9763>
- La Nación* (dic 23, 2024). El gobierno de Javier Milei oficializó que la Argentina no entrará a los Brics. *La Nación*, <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-gobierno-de-javier-milei-oficializo-que-la-argentina-no-entrara-a-los-brics-nid29122023/>
- Lemke, Douglas (2002). *Regions of War and Peace*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lin, Justin Y. y Wang, Yan (2017). *Going Beyond Aid, Development, Cooperation for Structural Transformation*. Cambridge: Cambridge Press University.
- Malacalza, Bernabé y Tokatlian, Juan Gabriel (03 sep 2023). La Argentina y el BRICS: ¿oportunismo o oportunidad?. *Cenital*. <https://cenital.com/la-argentina-y-el-brics-oportunismo-u-oportunidad/>
- Malamud, Carlos y Nuñez, Rogelio (02 nov. 2023). Rusia en América Latina, año y medio de la invasión a Ucrania. *Real Instituto Elcano*, <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/rusia-en-america-latina-ano-y-medio-despues-de-la-invasion-de-ucrania/>
- Majfud, Jorge (jun. 17, 2009). BRIC, la comunidad fantasma. Página/12, <https://www.pagina12.com.ar/diario/contratapa/13-126757-2009-06-17.html>

- Márquez, Solange (ago. 25, 2023). BRICS PLUS: La conquista de China en América Latina. *El Universal*, <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/solange-marquez/brics-plus-la-conquista-de-china-en-america-latina/>
- Máximo, Welton (nov. 11, 2029). BRICS 2019: Cooperation in communication and information technology. *Agencia Brasil EBC*, <https://agenciabrasil.ebc.com.br/en/economia/noticia/2019-11/brics-2019-cooperation-communication-and-information-technology>
- Mearsheimer, John (oct. 25, 2014). Can China Rise Peacefully? *The National Interest*, <https://nationalinterest.org/commentary/can-china-rise-peacefully-10204>
- Morgenthau, Hans (1948). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf.
- Ministry of Foreign Affairs, the People's Republic of China [MFAPRC], (ago. 24, 2023). Xi Jinping Asiste a la XV Cumbre del BRICS y Pronuncia un Importante Discurso, *www.fmprc.gov.cn*, https://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/202308/t20230825_11132913.html
- Nedopil, Christoph (2023). Countries of the Belt and Road Initiative. *Green Finance & Development Center, FISF Fudan University*, www.greenfdc.org
- O'Neill, Jim (2001). *Building Better Global Economic BRICS*. Goldman Sachs.
- Organski, Abramo F. K. (1958). *World Politics*. New York: Alfred A. Knopf.
- Oye, Kenneth A. (ed.), (1985). *Cooperation under Anarchy*. Princeton: Princeton University Press.
- PSC Notes (2015). DMPQ-BRICS Payment System, *Hayana PSC Notes*, <https://haryana.pscnotes.com/international/dmpq-brics-payment-system/>
- Ramos, Leonardo y Vadell, Javier (2023). Global reordering and the emergence of BRICS plus. *Global (Dis)Order Research Network Working Papers*, 1, 1-10.
- Ray, Rebecca y Myers, Margaret (2023). *Chinese Loans to Latin America and the Caribbean Database*. Inter-American Dialogue.
- Renard, Thomas y Biscop, Sven (2012). *The European Union and Emerging Powers in the 21st Century: How Europe Can Shape a New Global Order*. London: Routledge.
- Rosemberg, Jaime (12 dic. 2023). Javier Milei pidió por carta a Xi Jinping que interceda por el swap con China. *La Nación*, <https://www.lanacion.com.ar/autos/electricos/javier-milei-pidio-por-carta-a-xi-xinping-que-interceda-por-el-swap-con-china-nid12122023/>
- Shaw, Timothy M. (jun. 2010). *The Emerging Politics of the Emerging Powers: The BRICs and the Global South*. The Centre for Chinese Studies.
- Sharma, Ruchir (2013). *Breakout Nations: In Pursuit of the Next Economic Miracles*. New York: W. W. Norton & Company.
- Serbin, Andrés (2023). "To BRICS or not to BRICS": América Latina frente a la transición global. *CEBRI*, 7(2) [en línea], <https://cebri.org/revista/br/artigo/118/to-brics-or-not-to-brics-america-latina-frente-a-la-transicion-global>

- Sergio Skobalski (dic. 06 2021). Iniciativa del G7 “Build Back Better World”: ¿oportunidad para América Latina? Reporte Asia, <https://reporteasia.com/opinion/2021/12/06/iniciativa-del-g7-build-back-better-world-oportunidad-para-america-latina/>
- Simas, Maíra (2023). El alargamiento de los BRICS. *Centro de Estudios Estratégicos de Relaciones Internacionales*, 1-3.
- Staiano, Francesca (ago. 28, 2023). Arginina Ingresa al BRICS, *Instituto de Relaciones Internacionales*, <https://www.iri.edu.ar/index.php/2023/08/28/argentina-ingresa-al-brics/>
- ____ (2016). *The Rise and Fall of Nations: Forces of Change in the Post-Crisis World*. New York: W. W. Norton & Company.
- Stuenkel, Oliver (2016). *Post-Western World: How Emerging Powers Are Remaking Global Order*. Cambridge: Polity.
- ____ (18 ago 2023). BRICS expansion would be a sign of China’s growing influence. *The Economist*, <https://www.economist.com/by-invitation/2023/08/18/brics-expansion-would-be-a-sign-of-chinas-growing-influence-says-oliver-stuenkel>
- ____ (24 ago 2023). How BRICS Expansion Will Impact South America. *America’s Quarterly*, <https://www.americasquarterly.org/article/how-brics-expansion-will-impact-south-america/>
- Tolcachier, Javier (ago. 27, 2023). El BRICS crece. ¿Qué crece con el BRICS? *Tele-Sur*, <https://www.telesurtv.net/bloggers/El-BRICS-crece.-Que-crece-con-el-BRICS-20230827-0001.html>
- United Nations Conference on Trade and Development [UNCTAD] (2023a). *The BRICS Investment Report*. United Nations.
- ____ (2023b). *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean*. United Nations.
- Vadell, Javier y Ramos Leonardo (2023). Reordenamiento mundial e a emergência do BRICS plus. En: Herrera-Vinelli Lorena, *et al.*, Transiciones del siglo XXI y China: China, América Latina y el Caribe y los BRICS no. 8. CLACSO, 28-33.
- Vadell, Javier; Lo Brutto, Giuseppe; Leite Alexandre y Crivelli, Eduardo (2020). El rol de la cooperación de China en la transformación estructural del Sur global. *Geosul*, 75(35), 451-475.
- Wallerstein, Immanuel (1976). Semi-peripheral countries and the contemporary world crisis. *Theory and Society*, 3(4), 461-483.
- ____ (2005 [2003]). *La decadencia del poder estadounidense*. Era.
- Waltz, Kenneth N. (2011 [1979]). *Theory of International Politics*. Long Grove IL: Waveland Press.
- Xinhua (ago. 22, 2023). Especial: BRICS, defensor nato de intereses del Sur global e impulsor activo de nuevo orden mundial. *Xinhua News Agency*, <http://spanish.xinhuanet.com/20230822/a9ab1fd39261449694253f1473f4a320/c.html>

Youkee, Mat (feb. 23 2022). ¿Puede el B3W del G7 competir con la Iniciativa de la Franja y la Ruta de China en América Latina? *Diálogo Chino*, <https://dialogochino.net/es/comercio-y-inversiones-es/51304-puede-el-b3w-del-g7-competir-con-la-iniciativa-de-la-franja-y-la-ruta-de-china-en-america-latina/>

Zondi, Siphamandla, Ayodele, Odilile y Duma, Siphumelele (2022). Towards Deeper Intra-BRICS Cooperation: An Argument. En Zondi, Siphamandla (ed), *The Political Economy of Intra-BRICS Cooperation, Challenges and Prospects*. Cham: Springer, 1-17.

FINANCIARIZACIÓN DE LA AYUDA EUROPEA EN LATINOAMÉRICA: LOS CASOS DE PERÚ Y ECUADOR

Juan Pablo Salazar¹

INTRODUCCIÓN

Desde hace un par de décadas se empezó a estudiar la combinación de créditos con donaciones dentro de la cooperación internacional, como parte del fenómeno conocido como financiarización de la ayuda para el desarrollo. El término financiarización hace referencia al crecimiento exponencial de los mercados financieros frente a la economía real. A nivel global, la exportación de servicios financieros creció en un 31% en menos de 10 años, de 368.5 mil millones de dólares en los 2010 a 533.7 mil millones en el 2019 (UNCTADSTAT, 2022a). Durante el mismo periodo, el comercio global creció a un ritmo más lento, un 19,5%, de 15.3 billones a 19 billones de dólares (UNCTADSTAT, 2022b). Sassen (2017: 5) estima que el valor total de los mercados financieros es mucho más grande de lo que muestran los datos de las exportaciones, que ha pasado de 630 billones de dólares antes de la crisis financiera del 2008 a cerca de un trillón en la actualidad.

Al igual que en el resto de las finanzas a nivel mundial, también han crecido los créditos mixtos, ayuda atada o *blending*, en que se combinan préstamos con donaciones. Se estima que en el 2007 se otorgaron créditos mixtos por 16 mil millones de dólares, cuya cifra se incrementó a 136 mil millones de dólares en el 2018 (Convergence, 2022). La Unión Europea es uno de los actores que ha participado en este tipo de iniciativas. Sólo en Latinoamérica se invirtieron 482.6 millones de euros en donaciones del 2010 al 2019,

¹ Doctor en Estudios Internacionales de FLACSO- Ecuador, máster en Políticas Públicas de la Universidad de Queensland- Australia, y máster en Cooperación al Desarrollo de la Universidad de Valencia- España. Catedrático de la Escuela Nacional de Protección Civil de México. E-mail: jupsalazarfl@flacso.edu.ec

La investigación fue realizada como parte de la tesis del Doctorado Estudios Internacionales de FLACSO Ecuador. Agradezco a Jaime Estay de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y a Ernesto Vivares de FLACSO Ecuador por sus comentarios sobre este trabajo.

para proyectos que apalancaron créditos por 12.9 mil millones de euros (Unión Europea, 2020: 12). Algunas de las interrogantes que orientan el desarrollo de este capítulo son ¿cuáles son los intereses de la Unión Europea en la utilización del *blending* frente a aquellos de otros competidores globales? y ¿cuáles son las implicaciones de la utilización de este mecanismo en la economía política de los beneficiarios? En un escenario en que existen varios actores que compiten por alcanzar una hegemonía resulta interesante analizar este ámbito particular de competencia.

Para los donantes, la existencia de créditos mixtos se justifica debido a la falta de financiamiento para cumplir con agendas globales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible o el Acuerdo de París. Acorde a la Organización de las Naciones Unidas, las necesidades anuales de financiamiento para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible son al menos 20 veces mayores a los recursos de Ayuda Oficial para el Desarrollo asignados (Gabas, Ribier y Vernières, 2017: 9). Se estima que se requieren cerca de 2.5 billones de dólares para cubrir servicios de salud y educación para los más pobres, y, 13.5 billones de dólares adicionales para implementar el Acuerdo de París (*The Economist*, 2016). El subdesarrollo se encuadra principalmente como un problema de recursos, por lo que la transición de las viejas donaciones a un mundo de la cooperación mayoritariamente crediticio sería necesaria.

El análisis a continuación presenta el contexto en el que empiezan a utilizarse los créditos mixtos en el mundo, cuando eran conocidos como créditos para la exportación. Luego se analiza la adopción de este mecanismo por parte de la Unión Europea y, finalmente, se estudian los casos de Perú y Ecuador.

1. EL ORIGEN DEL *BLENDING*

En esta primera sección se estudia el periodo que va desde la creación de los créditos mixtos hasta los años 90. Hasta entonces quienes habían hecho uso del *blending* fueron los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Inicialmente la combinación de donaciones con préstamos con tasas reducidas de interés sirvió para facilitar la internacionalización y expansión de empresas de países desarrollados en el mundo, como se muestra a continuación.

Los créditos para la exportación. Gigantes anónimos

Los créditos para la exportación (como se conocía con anterioridad al *blending*) fueron utilizados mucho antes de que exista un acuerdo entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico sobre los mismos. Este tipo de préstamos eran financiados con fondos públicos con la finalidad de subsidiar las exportaciones de las na-

ciones desarrolladas. Los beneficiarios los utilizaban para comprar insumos, equipos o servicios en Estados Unidos, Europa y Japón. El componente de donación o concesionalidad se calculaba en relación con la reducción de tasas de intereses, asistencia técnica o garantías entregadas para que los bancos privados puedan asignar recursos en lugares con alto riesgo para las inversiones. Gran Bretaña los había empleado desde 1919 para trabajar en la recuperación de sus exportaciones después de la Primera Guerra Mundial, a través del Departamento de Garantía de Créditos para la Exportación (UK Export Finance, 2015: 6), y Estados Unidos inició con su uso en el año de 1934 por medio del Exim-Bank (Export Import Bank of the United States, 2022).

Los intentos iniciales para regular los créditos para la exportación no tuvieron mucho éxito. En el seno del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) se creó un grupo de trabajo sobre el tema en los años 60. Aquí se prohibió todo tipo de préstamos a tasas de interés por debajo del porcentaje al que los gobiernos y agencias prestamistas se endeudaban. No se cumplió con los estándares establecidos debido a que los mecanismos de resolución de disputas de la institución eran muy lentos, en comparación a los ágiles procesos de negociación de créditos (Moravcsik, 2009 [1989]: 179-180). En aquel entonces, Estados Unidos se opuso a las disposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, ya que se beneficiaba ampliamente de la utilización de créditos para la exportación. Su posición sobre este tema cambiaría en los años venideros.

La crisis petrolera del 73 trajo nuevas presiones para los países del centro. Varios de los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) tuvieron superávits en sus cuentas, por lo que las naciones desarrolladas buscaron una forma de recuperar el control de las finanzas globales y repatriar los petrodólares. Entonces, la justificación para la utilización de créditos para la exportación fue que el dinero depositado en bancos internacionales debía reciclarse y reutilizarse en países que no se beneficiaban de la bonanza petrolera. Bajo esta lógica, los créditos crecieron exponencialmente y algunos años más tarde tuvieron un papel importante en la crisis de la deuda de los 80.² Su monto se incrementó de 5.2 mil millones de dólares en 1972 a 24.4 mil millones de dólares en 1982 (Ray, 1995: 48-49).

Debido a la dinámica del mercado petrolero y al contexto internacional, Estados Unidos recibía préstamos a tasas más altas que a las que otorgaba créditos mixtos. El reporte del Exim-Bank de 1974 identificó el riesgo de una guerra de créditos y, por lo tanto, la necesidad de alcanzar un acuerdo para limitar los subsidios a las exportaciones. Bajo tales circunstancias, Estados Unidos cambió su posición sobre la regulación de los créditos y se retomaron las discusiones sobre la regulación en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, tras la reunión de París en mayo de 1974. Dos años más tarde,

² Parte de los créditos se entregaron a países con problemas con sus balanzas de pagos (Hall, 2011: 648-649).

en 1976, se alcanzó el “Consenso o Acuerdo de Caballeros” (por su naturaleza no jurídica). Aquí se fijaron plazos de duración máxima para los créditos, los montos mínimos de anticipos y la tasa mínima de interés (Ray, 1995: 50-51). A pesar de que se creó un nuevo marco normativo, la implementación del acuerdo siguió dependiendo de la voluntad de cada país.

En los años posteriores, los ministros de finanzas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico mostraron su interés para avanzar con la implementación de la normativa sobre créditos para la exportación y de que más países se sumaran al acuerdo. En el año 1978 se suscribió el Acuerdo sobre los Créditos para la Exportación, cuyo principal objetivo era el de “limitar las distorsiones de mercado, mediante el impulso de la competencia entre exportadores basados en la calidad y precio” (Fritz y Raza, 2017: 763-765). A esta iniciativa se sumaron Australia, Canadá, la Comunidad Económica Europea,³ España, Estados Unidos, Finlandia, Grecia, Japón, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza (OCDE, 2008: 3).

La regulación indicaba que los países no podían entregar recursos a tasas de interés menores al 7 u 8 %; y se fijó un límite para realizar pagos de 8.5 años para miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico; de 10 años para los países menos adelantados; con un anticipo de al menos el 15%. Aunque después de la firma del acuerdo la tasas a las que se entregaban créditos para la exportación subieron en relación con las dos décadas anteriores, los préstamos colocados aún tenían intereses muy por debajo de los establecidos (Nedumpara y Sharma, 2013: 9).⁴ Aquello denota que no existía un sistema de gobernanza capaz de regular a las potencias que formaban parte de la competencia de los créditos para la exportación.

El acuerdo no sólo fue flexible en su implementación al no contar con mecanismos concretos de exigibilidad, sino que hay aspectos que no fueron cubiertos por el mismo. No se regularon los créditos combinados con ayuda para el desarrollo, los diferenciales de tasas de interés entre países, así como la variación del interés en el tiempo. Además, el acuerdo únicamente aplicaba a los préstamos entregados por agencias oficiales y no para créditos privados con garantía de alguna agencia estatal. Al final, terminaron por obviarse tanto las tasas de interés como los plazos para realizar los pagos. Dos ejemplos de ello son Canadá y Estados Unidos, quienes asignaban créditos con plazos de hasta 25 años (Moravcsik, 2009 [1989]: 181-182, 185).

En 1983 se alcanzó un nuevo acuerdo sobre los créditos para la exportación. Entonces, se revisaron las categorías para los países que se beneficiaban de bajas tasas de

³ Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos y Reino Unido.

⁴ En la historia de los créditos para la exportación, existen acuerdos y provisiones especiales para los casos de la exportación de barcos de 1979, de plantas de energía nuclear de 1984 y para aviones de 1986 (Evans y Oye, 2001: 120).

interés, para que los préstamos fueran más restrictivos. También se fijó un porcentaje mínimo de donación o concesionalidad de al menos un 20% del total de los recursos entregados. Adicionalmente, se impulsó una mayor transparencia en el manejo de la información y se pidió a los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico que informaran sobre los proyectos o programas a financiar con al menos con 20 días de anticipación (Moravcsik, 2009 [1989]: 186). Sin embargo, al igual que en ocasiones anteriores, la normativa careció de rigor en su implementación.

En los años subsecuentes se dieron algunos desacuerdos entre países europeos y Estados Unidos sobre los estándares de la cooperación atada. Algunas firmas americanas, como Boeing y American Airlines, presentaron quejas por las prácticas anticompetitivas que tenían algunos países europeos para el financiamiento del Airbus, por debajo de las tasas de interés acordadas (McGuire, 1997: 3-5). Por tal situación, Estados Unidos amenazó con entregar nuevamente créditos con plazos de pago extendidos. Esto derivó en un nuevo acuerdo en el año de 1985, en que se estableció el periodo de pago de los créditos en un máximo de 12 años. También se prohibieron los créditos blandos por sí solos, sin otras formas de cooperación. El elemento de concesionalidad se incrementó del 20 al 25 % (OCDE, 2008: 3). Se estima que en los años 80 Estados Unidos estaba perdiendo cerca de mil millones de dólares por los créditos de ayuda atada frente otros competidores internacionales, monto equivalente a 20, 000 trabajadores con salarios altos (Hall, 2011: 661).

En 1987 el acuerdo fue modificado. El componente de concesionalidad o elemento de donación se incrementó al 35% y se prohibió la ayuda atada para países industrializados (Senado de Estados Unidos, 1990: 2). El nuevo acuerdo hizo que paulatinamente el nivel de subsidios entregados por países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico se redujera, cuyas restricciones hicieron que los créditos atados sean muy costosos. En 1989, el monto de créditos mixtos bordeó los 12 mil millones de dólares y representó un tercio de los compromisos de cooperación internacional. Se estima que hasta el 15% de las exportaciones de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico estaba relacionada con este tipo de financiación, siendo uno de los principales mecanismos de subsidios de los países desarrollados (Hall, 2011: 647, 649).

Hay varios aspectos de los créditos para la exportación que no forman parte de las cifras oficiales. Los datos expuestos no incluyen mantenimiento de equipos, venta de insumos complementarios, entre otros. El volumen de ventas que se deriva de este tipo de créditos podría ser hasta diez veces mayor al monto entregado. Se da una suerte de captura de los mercados que reciben financiación, ya sea en transporte, telecomunicaciones, aviación, entre otros. Tampoco se estima el sobreprecio que pueden tener los proyectos financiados (Evans 2001, 117). Debido a la baja notoriedad de los créditos

mixtos y a su gran importancia en la economía política, Gianturco (2001) los llama gigantes anónimos.

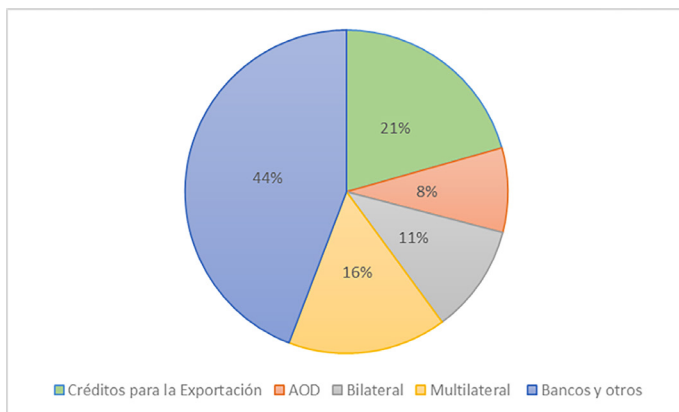
La cooperación financiera a partir de los años 90. De competencia a coordinación

En 1991 tuvo lugar el llamado Paquete de Helsinki, que volvió a incrementar los costos de la ayuda atada. El paquete fue suscrito por Austria, Australia, Canadá, la Comunidad Europea (12 países), Finlandia, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, Suecia, Suiza y Estados Unidos (Hall, 2011: 650). En el nuevo instrumento, el elemento de concesionalidad debía ser del 50% para los países menos adelantados, del 35% para países de renta media y se prohibieron las concesiones para países de renta alta. La ayuda para países de renta media estaba condicionada a las situaciones en que la financiación comercial no resulte viable o no esté disponible (Rosefsky, 1993: 450-451). Además, quienes utilizaban este tipo de créditos debían dar una notificación de al menos 30 días a los participantes de una oferta de financiación (Hall, 2011: 650-651).

La iniciativa fue impulsada por Estados Unidos, que continuaba teniendo pérdidas por la competencia que generaban los créditos para la exportación. En 1989 el país reportó pérdidas por un monto de entre 400 y 800 millones de dólares frente a los competidores de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Hay incluso estimaciones que hacían referencia a pérdidas entre mil y cuatro mil millones de dólares, mayores al déficit fiscal del país de 1000 millones de dólares en aquel entonces (Senado de Estados Unidos, 1990: 1-2). Para presionar al resto de naciones, Estados Unidos anunció pocos años antes la creación de un paquete de 300 millones de dólares en créditos (conocido también como *War Chest*), durante la administración de Reagan (Rosefsky, 1993: 448-449).

En 1992, los créditos para la exportación se convirtieron en una de las principales fuentes de financiamiento externo de los países en vías de desarrollo, cuya deuda alcanzó 1,731 mil millones de dólares. La distribución porcentual de esta cifra en relación con el total de la financiación para el desarrollo se puede ver en el gráfico 1. Casi uno de cada tres dólares de deuda externa acumulada de países en vías de desarrollo provino de créditos para la exportación y ayuda al desarrollo (Jarvis, Hováth y Kuhn, 1995: 7). Los datos presentados muestran ambas cifras por separado, ya que sólo considera como ayuda a aquellos préstamos que cumplen con los estándares de concesionalidad de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Ambos montos duplican los aportes entregados a través de organismos multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Gráfico 1. Composición de la deuda externa de países en desarrollo en 1992



Fuente: Jarvis, Hováth y Huh (1995).

El Paquete de Helsinki trajo una reducción en el uso de créditos de ayuda atada. Los montos asignados por Alemania y Francia alcanzaron los 3 mil millones de dólares en 1992 y se redujeron a 672 millones en el 2001. Durante el mismo tiempo, los créditos mixtos de los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico pasaron de 15 mil millones de dólares a 3.5 mil millones de dólares (Hall, 2011: 667). Aún con la disminución del volumen de créditos mixtos, las exportaciones de Estados Unidos, Japón y Alemania relacionadas con los mismos sumaron el 10% del total entre 1995 y 1998. Los principales destinos de la ayuda fueron algunos países emergentes considerados como los “mercados consentidos”, que no sólo recibían una buena parte de los créditos sino términos favorables en las negociaciones. Entre éstos están Brasil, China, Rusia, Indonesia, Rusia y Turquía (Evans y Oye, 2001: 122; Rosefsky, 1993: 442).

Cabe mencionar que las regulaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico no aplicaban para potencias emergentes como China e India. Por un lado, China entró con agresividad en el mercado de los créditos para exportación a través del China Exim-Bank, creado en el año de 1994. Los créditos concedidos ya ascendían a mil millones de dólares en 1995 y a 8 mil millones de dólares en el 2003. Por otro lado, el Exim-Bank India fue creado en el año de 1981 y sus operaciones crecieron de 48 millones de dólares durante el periodo 94/95 a 1500 millones de dólares en el 2003/2004. Estos datos no toman en cuenta los montos asignados por otras agencias del gobierno como la Corporación de Seguros de Exportación y Créditos de China

(Sinosure) y la Corporación de Garantía de Créditos a la Exportación de India (Wang, Kikuchi, Choudhury y Mansilla, 2005). Los nuevos competidores internacionales empezaron a rivalizar en el orden mundial financiero con los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, utilizando sus mismos instrumentos de política económica.

Frente a esta situación, la Unión Europea y Estados Unidos tuvieron que reinventarse y cooperar. Un nuevo mecanismo de cooperación para el desarrollo empezó a gestarse en el seno de las instituciones de Bretton Woods conocido como fondos fiduciarios o fideicomisos (*trust funds*). Los fideicomisos acumulan recursos de varios contribuyentes (préstamos y donaciones) en una sola canasta financiera liderada por la banca multilateral. A mediados de la década de 1990, la Unión Europea entregó recursos de donaciones, que se mezclaban con los créditos del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, para la implementación de Programas de Ajuste Estructural (PAE) en el contexto africano.

En 1998 se firmó el Memorando de Entendimiento entre el Banco Mundial y la Unión Europea, y en el 2001 se suscribió el Acuerdo Marco de Cofinanciamiento. A través de ambos instrumentos la parte europea podía delegar recursos para que sean gestionados por el Banco (Baroncelli, 2019: 83-84). De esta manera, la Unión Europea pudo mantener su política de no intervención y evitar ser la cara visible de los programas del Banco Mundial. Hasta entonces, el *blending* había sido utilizado sólo por países, y ésta fue una de las primeras experiencias en que participó una región.

Los créditos para la exportación y los fondos fiduciarios tienen una forma bastante similar de operar, pero no igual. Los segundos están más vinculados a los ajustes estructurales y liberales, que a la compra de bienes y servicios de los países prestamistas y donantes. A nivel global, los fondos que combinan ayuda bi-multilateral o fondos fiduciarios crecieron de casi nada en los años de 1990 a 19 mil millones de dólares en el 2012. El 60% de la ayuda multilateral y el 20% de la ayuda bilateral fueron canalizados a través de dicho mecanismo (Reinsberg, Michaelowa y Eichenauer 2015: 528, 537). Existió entonces un cambio en el funcionamiento del modelo mercantilista europeo, que pasó de la subvención de sus empresas a la condicionalidad política y ajustes estructurales.

A finales de los 90, continuaron los intentos por regular los créditos para la exportación, y en 1997 se lanzó el Paquete de Knaepen. En el nuevo paquete se incluyeron disposiciones sobre las tasas mínimas de interés de los créditos. El interés debía estar basado en el riesgo de los países, según las disposiciones del Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial del Comercio, y tenía que cubrir potenciales pérdidas y costos operativos de los financiadores. Sobre este aspecto, el Exim-Bank de Estados Unidos reportó en 1999 que no existía una metodología única para medir el riesgo, por lo que las tasas de interés podían variar entre uno y otro país (Schleich, 2021: 5).

Hasta este punto la historia hubo una serie de intentos para diseñar e implementar normas comunes sobre los créditos para la exportación en el seno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, que nunca se cumplieron con rigor. Al no existir mecanismos de sanciones, la implementación de la normativa establecida dependió de la voluntad de cada país. Hay incluso mecanismos de financiación paralelos a los créditos para la exportación como los fondos fiduciarios, programas de financiación ambiental, entre otros, que no forman parte de la regulación establecida. Un ejemplo de tales mecanismos son los fondos ambientales que entregaba Japón a fines de los años 90 para dar cumplimiento al Protocolo de Kyoto. A través de ellos se entregó créditos a 40 años plazo, con un 0.75% de interés y 10 años de gracia (Evans y Oye, 2001: 127).⁵ Estados Unidos no ha cumplido el rol de hegemon regulador del sistema, principalmente porque los créditos de exportación han sido parte de su caja de herramientas de políticas.

2. EL IMPULSO A LAS INVERSIONES EUROPEAS DESDE EL AÑO 2000

En esta sección se analiza el momento en que la Unión Europea comenzó a utilizar la ayuda atada a créditos mediante sus propios instrumentos financieros. Primero, se estudia la fuerza que cobraron los créditos mixtos desde inicios del siglo XXI y algunas herramientas de política europea creadas para tales fines. Posteriormente, se estudia el caso de la Facilidad de Inversiones para América Latina o *Latin American Investment Facility* (LAIF), que empezó a operar en el 2010. Al ser la Unión Europea el mayor donante a nivel global, el mismo paradigma de la cooperación fue modificado: se pasó del capitalismo filantrópico al capitalismo financiero.

Las facilidades de inversión de la Unión Europea

A partir del año 2000 hubo silencio sobre la cooperación para el desarrollo vinculada a créditos. El Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico había establecido finalmente un mínimo del 25% de concesionalidad para la ayuda atada (Fritz y Raza, 2014: 5). En los años subsecuentes no existieron grandes esfuerzos por regular este tipo de financiación. Al contrario, la parte europea institucionalizó el uso de los créditos mixtos a través de la creación de las llamadas “Facilidades de Inversión” en distintos contextos globales. Aquello ha fortalecido su rol como institución financiadora.

⁵ Aunque se presentaban algunos créditos sin que la ayuda fuera condicionada, los ganadores finales de las propuestas eran empresas japonesas. En algunos casos como la construcción del Metro de Manila o el Metro de Bangkok entre 1998 y 1999, pudieron haber participado bancos comerciales (Evans y Oye, 2001:127).

Pese a que en el 2003 y el 2009 la Comisión Europea renegoció el Acuerdo Marco de Cofinanciamiento con el Banco Mundial, empezaron a haber fricciones entre ambas partes por los fondos fiduciarios. Una de las razones fueron los procesos de fiscalización europeos que comenzaron a generar rechazo en los funcionarios del banco. Además, el Parlamento de la Unión Europea cuestionó las políticas de intervención y ajuste estructural del Banco Mundial en Estados frágiles. La discusión sobre este tema giraba en torno a la financiación de regímenes vinculados a actividades terroristas, por lo que la Unión Europea salió de los fideicomisos de Etiopía y de Zimbabue (Baroncelli, 2019: 84-85). La necesidad de contar con un fondo propio de cooperación y subvenciones se veía ya como algo necesario.

Entonces se crearon las facilidades de inversión europeas para distintos contextos geográficos:

1. Fondo Fiduciario Unión Europea-África para Infraestructura (2007).
2. Países vecinos de Europa del Este, África del Norte y Medio Oriente (2008).
3. América Latina (2010).
4. Asia Central (2010).
5. Caribe (2012).
6. Asia Oriental y del Sur (2012).
7. Pacífico (2012).
8. África (2015).

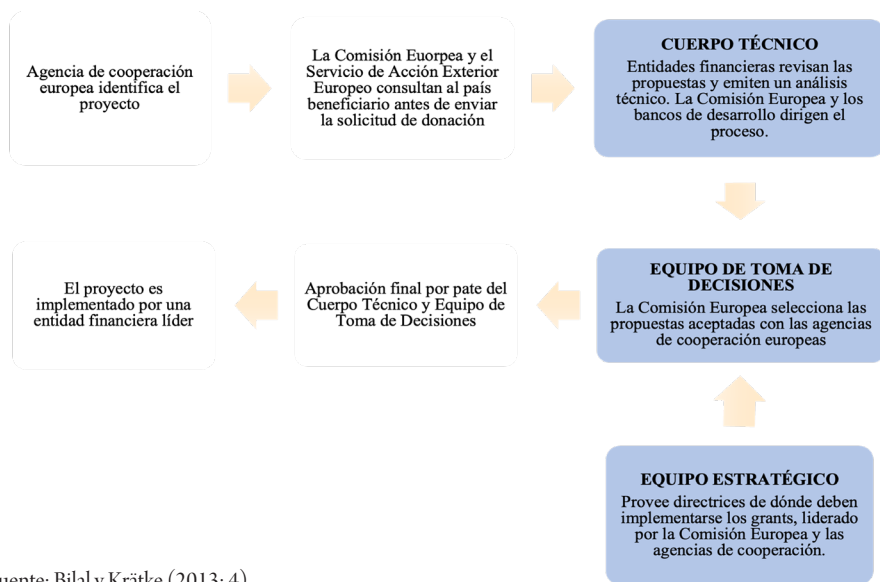
En las facilidades, la Unión Europea ha tenido un rol de líder, incluso frente a otras instituciones multilaterales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional. En varios casos, la Unión Europea ha participado sin el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en la financiación de programas. Éste fue el punto en que el bloque europeo pasó de seguir el liderazgo estadounidense a generar sus propias normas e instituciones. En términos *neogramscianos* hubo un cambio de estrategia de una guerra de posición (bajo las mismas reglas y tutela del hegemon) a una guerra de movimiento, que es una competencia directa (Cox, 2016: 140-143).

La nueva orientación de la cooperación requirió de un cambio en las políticas de relacionamiento europeas. En el año 2011, el bloque lanzó la llamada Agenda para el Cambio, que coincidió con la reunión del Foro de Alto Nivel de Buzan sobre la Efectividad de la Ayuda. Aquí se redefinió el direccionamiento de la ayuda para países de renta media y de renta media alta. Acorde a este instrumento los países de renta media no recibirían más ayuda para el desarrollo bilateral, sino que pasarían a ser beneficiarios de otros mecanismos de cooperación, como la ayuda atada a créditos o *blending* (Mah, 2018: 4-5). De manera similar, en el documento llamado “Mejorar el apoyo de la Unión Europea a los países en desarrollo en la movilización de financiación para el desarrollo”, se menciona la

necesidad de apalancar recursos del sector privado para inversiones (Comisión Europea 2012: 11).

Desde entonces, tanto los actores privados como las agencias de cooperación europeas cobraron gran relevancia en el mundo del desarrollo. En Buzan se les dio un papel protagonista como parte de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo. A las empresas privadas no sólo se les dio la función de facilitar financiamiento, sino de participar en la provisión de bienes públicos mediante arreglos con los gobiernos. Por su parte, las agencias de cooperación tenían el rol de canalizar y dirigir la implementación de recursos de donaciones por delegación de la Unión Europea. A continuación, se presenta una figura del proceso de gestión de recursos de los créditos mixtos o *blending*.

Figura 1. Estructura de gobernanza de los créditos de ayuda atada



Fuente: Bilal y Krätke (2013: 4)

Acorde a EURODAD –*European Network on Debt and Development*– (2013:12), en la gestión de los recursos de ayuda atada existe un nivel de participación muy pequeño de los países receptores, en contra de lo que menciona el Acuerdo de París sobre la Eficacia de la Ayuda para el Desarrollo del 2005. Es común que las decisiones finales sobre las inversiones sean tomadas por la Comisión Europea y las agencias de cooperación europeas. Tal como se evidencia en la figura 1, el Equipo de Toma de Decisiones no incluye a los países beneficiarios de los préstamos. En el Equipo Estratégico están representados los beneficiarios, aunque es difícil conocer si realmente se toma en cuenta sus intereses.

A pesar de que se negocia como ayuda para el desarrollo con los beneficiarios, el *blending* europeo no cumple con el 25% de concesionalidad de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Su principal función ha sido el apalancamiento de recursos de otros financiadores, lo cual se antepone al cumplimiento de estándares de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico sobre la ayuda internacional. El nivel de apalancamiento reportado en el 2012 por la Comisión Europea muestra que los créditos fueron 31 veces mayores a los montos donados. Esto quiere decir que la ayuda internacional apenas alcanzó el 3.2 % del total de las iniciativas financiadas, lejos del 25% establecido como meta. De los recursos de cooperación, un 41% fue destinado a inversión directa en los proyectos ejecutados, un 32% para asistencia técnica y un 19% para reducción de tasas de interés (Bilal y Krätke, 2013: 2).

Al igual que los créditos para la exportación, los préstamos de las Facilidades de Inversión pueden ser una forma de penetrar los sistemas locales de compras públicas. Varios gobiernos de países en desarrollo y potencias emergentes del mundo mantuvieron posiciones contrarias a la liberalización de las compras públicas en las distintas etapas de negociación de la Ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio (OMC), que inició en el 2001 y continúa abierta hasta la actualidad. Brasil, Sudáfrica e India conformaron el grupo conocido como G-3 en el año 2003 y empezaron a demandar un trato comercial más equitativo para las exportaciones agrícolas ante la Organización Mundial del Comercio. Mientras Estados Unidos y la Unión Europea abogaban por la liberalización de las compras públicas, productos industrializados y patentes, los países del G-3 (que posteriormente llegó a ser el G-20) pedían que se eliminen los subsidios y aranceles a los productos agrícolas (Granato y Oddone, 2010: 58-60). Hasta la fecha, no existe un consenso global sobre estos temas.

Una forma menos impositiva de llegar a los sistemas locales de compras públicas fue a través de los créditos mixtos. El mercado de las compras públicas representa entre el 10 y el 15% del PIB a nivel global (OMC, 2022), por lo que resulta atractivo para las grandes potencias. Del 2007 al 2012, la Unión Europea enfocó los recursos de las Facilidades de Inversión en áreas como transporte, servicios básicos y energía (Bilal y Krätke, 2013: 3). EURODAD (*European Network on Debt and Development*) menciona que el 60% de la ayuda de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico en el 2010 estuvo vinculada a contrataciones de los países donantes (2011, 17). Más adelante se revisará en detalle qué sucede con las compras públicas en Perú y Ecuador.

La Facilidad de Inversiones para América Latina y el Caribe

El avance europeo en América Latina encontró un nuevo competidor con la presencia de China en la región. El gigante asiático llegó a ser en el 2010 el tercer socio comercial, luego de Estados Unidos y la Unión Europea. Entonces, la parte europea ya alertaba que China

podía ocupar su lugar como segundo socio exportador (CEPAL, 2010: 107). A pesar de que América Latina representaba el 2% del comercio europeo a nivel internacional (5 % cuando el comercio entre países europeos no es tomado en cuenta), la Unión Europea continuaba siendo el más grande inversor de la región (Hernández y Sandell, 2013: 3). Por su parte, Estados Unidos disminuyó su presencia en materia de inversiones desde el año 2000.⁶

Las áreas en las que se enfocaron las inversiones chinas y europeas fueron distintas. Por un lado, China tenía el interés de garantizar el acceso a materias primas. Más del 90% de sus negocios estaban relacionados con la extracción de recursos naturales. El país asiático aprovechó la desaceleración de las inversiones globales luego de la crisis financiera del 2008, para posicionarse como el quinto inversor global (CEPAL, 2010: 108). Las empresas europeas se centraron en servicios públicos, ferrocarriles, infraestructura y sectores primarios. España y Portugal son dos países que se han interesado en América Latina y concentraron el 30% del total de las inversiones en la región. Francia, Alemania y Reino Unido son otros actores importantes (CEPAL, 2012: 76-77). A pesar de que tanto Europa como China tuvieron por varios años nichos de intervención distintos, hay evidencia reciente que muestra que China ha empezado a intervenir en otros mercados como finanzas, energía eólica, hidroeléctricas y salud (González, 2021; Miner, 2017).

Desde mayo de 2010 empezó a funcionar la Facilidad de Inversiones para América Latina (LAIF por sus siglas en inglés). El presupuesto asignado en donaciones fue de 192. 15 millones de euros del 2010 al 2013, con 50 millones para un primer proyecto ejecutado en Nicaragua (Guarin, 2014). Al igual que con el resto de Facilidades de Inversión, el objetivo fue movilizar recursos adicionales de instituciones públicas y privadas para implementar proyectos de desarrollo en Latinoamérica. La Facilidad de Inversiones para América Latina no tiene presupuestos bilaterales por país, ya que su planificación es regional. Ésta es la principal diferencia con la cooperación bilateral, lo que permite una gestión más ágil de recursos y hace más cortos los procesos de negociaciones (sin incluir a ministerios de relaciones exteriores).

Las donaciones son el valor agregado de las inversiones europeas. Éstas pueden ser utilizadas para asistencia técnica; actividades de diseño de programas; financiación de componentes específicos de un proyecto; monitoreo y seguimiento; y capital de riesgo o garantías. Durante la primera etapa de intervenciones en Latinoamérica, del 2010 al 2013, el 39.3 % del presupuesto fue asignado para asistencia técnica, el 57.6 % fue invertido directamente para cofinanciar proyectos de infraestructura pública y el 3.1 % para garantías (Guarin, 2014).

⁶ La Inversión Extranjera Directa de Estados Unidos pasó del 37.8 % en el periodo 2000-2005 al 25.7 % en el periodo 2006-2011. En la misma temporalidad, la Inversión de la Unión Europea pasó del 43.2% al 40.6% del total. Los países de Asia y Oceanía, incluyendo China, incrementaron su participación del 2.6% al 7.3% (CEPAL, 2012;80).

El nuevo mecanismo financiero se enfoca en inversiones ambientales, sociales, agrícolas y en promoción de Pymes. En materia ambiental su misión es la de conseguir fondos y reducir los impactos provenientes de la actividad humana. También promueve la utilización de tecnologías con niveles bajos de emisión de carbono en casi todos sus programas (Edwards y Mendizábal 2012: 199). La idea de tener una economía verde se encuentra ligada a las inversiones europeas. Su preocupación por temas sociales y ambientales le dan una imagen de un financiador responsable, con lo que trata de distanciarse de actores como China.

Al respecto, la resolución del Parlamento Europeo 2010/2301 (INI) menciona lo siguiente:

[La Unión Europea] considera que entender la actuación de China en los países en desarrollo como una competencia desleal y dar una respuesta conflictiva será contraproducente, sobre todo para los propios países en desarrollo; insiste en que, en el mejor interés de los países en desarrollo y en aras de una competencia y un crecimiento mundiales más amplios, las empresas y los agentes de la [La Unión Europea] que se propongan competir con China en el ámbito de las relaciones comerciales y económicas con los países en desarrollo deberían esforzarse por presentar las ofertas más atractivas en términos de sostenibilidad y beneficios a largo plazo, incluidos los aspectos medioambientales y sociales, y los relacionados con los derechos humanos y la gobernanza (2012).

Jenson (2010: 60) menciona que al inicio de los años 90 el liberalismo había alcanzado sus límites, por lo que las inversiones social y ambientalmente responsables son una forma de abrir mercados alternativos. Los altos costos sociales del liberalismo durante los años de 1980 y 1990 dieron paso a la necesidad de centrarse en políticas sociales, orientadas hacia la gente. Por esta razón, desde inicios del siglo XXI han sido de mayor aceptación los programas relacionados con inversiones en salud, educación, ambiente, entre otros. Ésta es la lógica responde a la de una economía social de mercado.

Al igual que con los créditos para la exportación, la Facilidad de Inversiones para América Latina es también una forma de penetrar los sistemas de compras públicas locales. El fomento de las inversiones europeas en mercados latinoamericanos empezó a trabajarse desde el año 2002 en Madrid, en la reunión Unión Europea-América Latina y el Caribe. Lo mismo se hizo en las cumbres del 2004 en Guadalajara, del 2006 en Viena, del 2008 en Lima, del 2010 en Madrid, del 2013 en Santiago y del 2015 en Bruselas. Aquí se mencionó que la parte europea apoyaría con inversiones en materia de interconectividad, infraestructura, energía, transporte, comunicación, telecomunicaciones e investigación (Antoaneta, 2020: 184-186).

El paradigma de una cooperación vinculada a las finanzas globales e inversiones estaba destinado a sustituir a la vieja cooperación basada en donaciones. La Unión Europea

proponía desde el 2011 finalizar con la cooperación bilateral con países de renta media alta, así como con países cuyo Producto Interno Bruto (PIB) superaba al 1% del PIB global, tales como India e Indonesia. De los 19 países que recibirían recortes de ayuda para el desarrollo, 11 fueron latinoamericanos, incluyendo los países andinos (Hernández y Sandell, 2013: 9). La introducción del nuevo mecanismo de cooperación coincidió con un posible proceso de *phasing out* o salida de la cooperación bilateral de varias economías latinoamericanas.⁷

Desde su creación, la Facilidad de Inversiones para América Latina ha logrado movilizar inversiones por un monto de 12 mil millones de euros con una contribución de donaciones de 448.7 millones de euros (LAIF, 2022). En este sentido, el papel de la cooperación ha sido pequeño, cuando se suma a grandes créditos. Su rol es principalmente el de brindar un valor agregado a las inversiones y de apalancar recursos de otros financiadores.

3. LA AYUDA ATADA A CRÉDITOS EN PERÚ Y ECUADOR

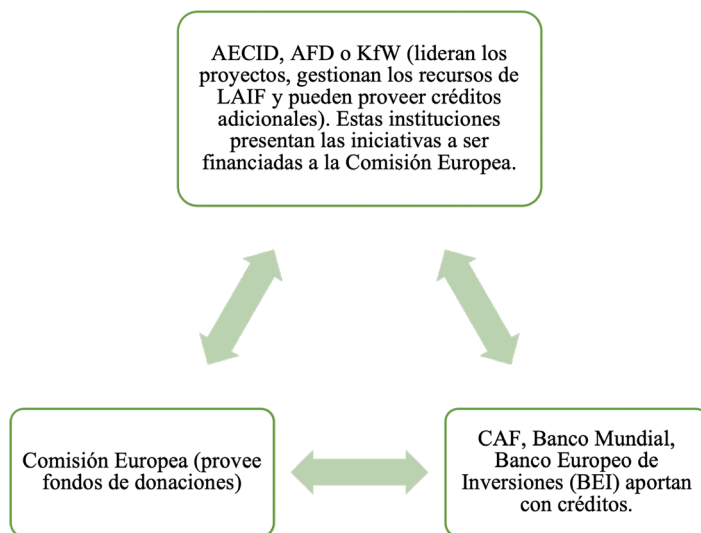
Con la creación de la Facilidad de Inversiones para América Latina en el 2010, la cooperación europea en Latinoamérica se volvió mayoritariamente crediticia, si se compara el volumen asignado de préstamos frente a las donaciones. El enfoque de la nueva cooperación se centró en el apalancamiento de recursos para cumplir con metas globales de desarrollo. En esta sección, se estudia cómo el nuevo paradigma de la cooperación deja de lado aspectos como los estándares del Comité de Ayuda al Desarrollo sobre los créditos mixtos, la participación de los beneficiarios en la toma de decisiones, y los niveles de endeudamiento en Perú y Ecuador.

El apalancamiento como la misión central de la cooperación europea

En el *blending*, las donaciones de la Comisión Europea resultan ser un anzuelo para atraer inversiones de otras instituciones financieras, tales como el Banco Europeo de Inversiones (BEI), el Banco Mundial, la Corporación Andina de Fomento (CAF), entre otros. Las agencias europeas de ayuda internacional también pueden proveer créditos adicionales y figuran como líderes de las iniciativas implementadas. En la figura 2 se muestra un diagrama de cómo funciona la coordinación entre los financiadores de proyectos vinculados a la Facilidad de Inversiones para América Latina en Perú y Ecuador.

⁷ En el 2014 anunció un proceso de *phasing out* durante las negociaciones bilaterales con los países andinos, pero se extendió hasta el 2027.

Figura 2. Coordinación de financiadores en un proyecto LAIF



Fuente: Elaborado por el autor.

Los créditos mixtos de la Comisión Europea en Perú aprobados del 2013 hasta el 2024 sumaron cerca de 19.35 millones de euros en donaciones y 976.6 millones en créditos (LAIF 2020). En Ecuador, las donaciones programadas del 2016 al 2023 fueron de 47.97 millones de euros y los préstamos apalancados alcanzaron los 762.17 millones (LAIF 2020a).⁸ En ambos casos, lo que cuenta como ayuda para el desarrollo de la Comisión Europea cubrió un mínimo porcentaje de los programas financiados.⁹ Cabe resaltar que no se cumplió con el requisito del Comité de Ayuda al Desarrollo sobre la concesionalidad, que hasta el 2017 era del 25% del costo programático.¹⁰ Además de las iniciativas

⁸ La programación actual de la Facilidad de Inversiones para América Latina en Ecuador y Perú es distinta en términos temporales (en relación con la cooperación bilateral), ya que depende de los programas aprobados en cada país y de su duración.

⁹ La información muestra que la Facilidad de Inversiones para América Latina no incluye los montos financiados por las contrapartes locales.

¹⁰ La definición de concesionalidad en los créditos mixtos del Comité de Ayuda al Desarrollo cambió desde el 2018, y actualmente se basa en los siguientes parámetros (OCDE, 2022a):

- 45% para países menos adelantados, con una tasa de descuento del 9%.
- 15% para países de renta media baja, con una tasa de descuento del 7%.
- 10% para países de renta media alta, con una tasa de descuento del 6%.
- 10% en préstamos para instituciones multilaterales, con una tasa de descuento del 5% para instituciones globales y bancos de desarrollo y 6% para otras organizaciones, incluyendo organismos sub-regionales.

mencionadas, hay algunos proyectos multipaís implementados en Latinoamérica, de los que la Facilidad de Inversiones para América Latina no detalla la inversión realizada por beneficiario.¹¹

Los datos mostrados anteriormente revelan que la cooperación empieza a ser un ejercicio mayormente crediticio, que supera los fondos que tanto Perú como Ecuador recibieron en donaciones. Para poner estas cifras en contexto, para el periodo 2014-2020 la Unión Europea asignó a Ecuador un monto de 67 millones de euros y de 66 millones a Perú. Poco a poco, el mercado de los créditos mixtos ha ido penetrando en el sistema de cooperación internacional, y es probable que la ayuda europea se vuelva incluso más flexible en los años venideros para incluir a financiadores privados. La financiarización de la cooperación ocurre cuando se dejan de lado la asistencia técnica y las donaciones y para dar paso a los créditos.

Al momento de establecer políticas de desarrollo, son las agencias de cooperación o la banca multilateral quienes muchas veces deciden qué es una prioridad en los países beneficiarios. El reporte de EURODAD –*European Network on Debt and Development*– (2013, 12) mencionado anteriormente, hace referencia a la preocupación de que los beneficiarios no toman la decisión final sobre su destino político. Al respecto, una funcionaria del Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe –Corporación Andina de Fomento– (que trabaja con programas de Facilidad de Inversiones para América Latina), mencionó lo siguiente cuando fue consultada sobre quién define las prioridades del desarrollo:

Lo que pasa muchísimo en Perú, es que como hay un desconocimiento técnico brutal y abismal, muchas autoridades o bueno muchos alcaldes, cuando llegan a decir sus propuestas dicen cualquier cosa, algo que les suena. Por ejemplo, hay mucho tránsito... aquí voy a poner una carretera. Bueno, a lo mejor si tienes un modelo de transporte [refiriéndose a la situación contraria y planificada desde la Corporación Andina de Fomento], sabes que, si pones ahí una carretera, el tránsito va a empeorar. Entonces, lo que tienes que hacer es... no sé... poner una línea de autobús en esa zona. O ahí tienes mucho tráfico porque resulta que no tienes circunvalación que evite que los camiones pasen por la ciudad. Ese ejercicio de *Master Plan* [instrumento de planificación de transporte] es lo que permite [...] mucho después de que nosotros nos hayamos ido, [que] todavía sigan pudiendo utilizar esas herramientas, y eso creo que es bien importante (entrevista a funcionaria de la Corporación Andina de Fomento, Lima, 21 de febrero de 2020).

Un segundo entrevistado de la misma institución respondió que también existen procesos de consultas con actores locales, pero que la respuesta técnica viene principalmente

¹¹ Los proyectos multipaís que involucran a Perú sumaron más de 3, 000 millones de euros y aquellos que incluyen a Ecuador sumaron fueron de alrededor de 2000 millones de euros (LAIF, 2020a; 2020b).

de la Corporación Andina de Fomento. En sus propias palabras “[...] esto es lo que hacen todos los multilaterales” (entrevista a funcionario de la Corporación Andina de Fomento, Lima, 19 de febrero de 2020). Es difícil identificar hasta qué punto son los actores locales quienes definen sus políticas o si los procesos de consulta resultan una forma de justificar las intervenciones planificadas desde los mismos financiadores.

Sobre este mismo tema, una oficial del Banco Alemán de Desarrollo (KfW) en Perú comentó lo siguiente:

Nosotros tenemos una relación continua con el Ministerio de Transporte, entonces la participación en el sector de transporte urbano ha ido creciendo con el tiempo, y la posibilidad de obtener estos fondos de la Facilidad de Inversiones para América Latina [donaciones] era una oportunidad muy atractiva. Entonces, nos acercamos al Ministerio para decir hay estos fondos ¿les interesa? Bueno, tenemos que participar, tenemos que hacer una nota conceptual, [...] para explicarles qué cosa es y cómo funciona. Entonces, el Ministerio, a través del Viceministro de Transportes, emitió una comunicación de interés y ellos presentaron... bueno se presentó de manera conjunta la nota conceptual. Porque obviamente en sociedad tiene mucho más respaldo, porque nosotros no vamos a venir decirles te vamos a dar esto o hagan esto. Porque al final de cuentas ellos son los beneficiarios finales del trabajo (entrevista a funcionaria de KfW, Lima, 19 de febrero de 2020).

La persona entrevistada muestra como un consenso el proceso de toma de decisiones, en donde el Banco de Desarrollo Alemán (KfW) facilita el acceso a oportunidades de financiamiento. Es común que la influencia de los financiadores en los procesos de endeudamiento se identifique como neutra o técnicamente necesaria. La misma persona comenta que a partir del relacionamiento con agencias de desarrollo como el Banco de Desarrollo Alemán, se creó una Política Nacional de Transporte Urbano y una Dirección dentro del Ministerio de Transporte para trabajar en estos temas (entrevista a funcionaria del Banco de Desarrollo Alemán, Lima, 19 de febrero de 2020). Cabe resaltar que uno de los ejes prioritarios de intervención del Banco de Desarrollo Alemán es el de transporte.

Las capacidades de endeudamiento son otro aspecto que no se toma en consideración en los créditos mixtos. Perú ha tenido en la última década niveles de endeudamiento menores que Ecuador, por debajo del techo legal del 30% del PIB (Consejo Fiscal de Perú, 2021). Del 2010 al 2016 la deuda pública peruana no superó el 23.6% del PIB nacional y en el año 2019 se situó en el 26.4% (Banco Mundial, 2022; Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, 2020: 5). Un bajo porcentaje de endeudamiento hace que el riesgo país sea pequeño y que Perú pueda pedir recursos a menores tasas de interés que las de Ecuador, e incluso negociar las condiciones de los créditos internacionales. Hay tramos de la deuda con instituciones multilaterales que Perú adquiere en su propia moneda, en

soles, con lo cual reduce su vulnerabilidad frente a una posible apreciación del dólar o el euro (entrevista a funcionario del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, Lima, 26 de febrero del 2020).

En la última década, Ecuador ha sido menos prudente que Perú al momento de endeudarse. Su deuda pasó del 15.1% en marzo de 2010 al 53.2% en diciembre de 2019 (Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador, 2019a: 9; 2019b). Este monto supera el límite constitucional del 40% del PIB, que el país alcanzó en el 2017. Entonces, el monto de endeudamiento del país pudo haber sido mayor, debido a que la metodología de cálculo antes del 2019 no tomaba en cuenta la deuda interna con gobiernos autónomos descentralizados, la deuda del Estado con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y la preventa de petróleo a cambio de créditos con China (Estevez, 2021: 279).

A pesar del endeudamiento creciente del país, la Unión Europea implementó sus primeros paquetes de créditos mixtos desde el año 2014. Como se muestra anteriormente, el monto apalancado en créditos es mayor a los 760 millones de euros, y existen iniciativas que aún se encuentran en fase de aprobación. La mayoría de las propuestas de créditos mixtos en el país fueron posteriores al 2017, momento en que Ecuador ya tenía problemas de endeudamiento (LAIF 2020a). La deuda ecuatoriana se incrementó, entre otras razones, debido a la caída internacional de los precios del petróleo y un terremoto en la provincia de Manabí en el año 2016. De manera independiente a las capacidades de pago del país, es muy probable que los créditos mixtos de la Unión Europea continúen creciendo en los próximos años.

En el 2018, la Unión Europea publicó la primera propuesta del Marco Financiero Plurianual (MFP) en el que hace referencia al Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDICI), conocido también como Europa Global. El Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional pretende colocar 89.5 mil millones de euros para apalancar recursos adicionales de financiamiento en el periodo 2021-2027.¹² Este fondo destinado para créditos mixtos representa el 72.8% del presupuesto de acción exterior de Europa. La cooperación o donaciones con otros países y territorios está planificada en 500 millones de euros, a lo que se suman 11 mil millones de asistencia humanitaria (Comisión Europea, 2018).¹³ A excepción de la ayuda humanitaria, la cooperación en la nueva programación será principalmente crediticia. Al respecto, la Confederación Europea de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (CONCORD por sus siglas en inglés) mencionó lo siguiente:

¹² El anterior Marco Financiero Plurianual de la Unión Europea fue planificado para el periodo 2014-2020.

¹³ La propuesta del 2018 fue modificada y aprobada en el 2021. El monto de 70.8 mil millones se aprobó finalmente para NDICI, correspondiente al 71.9% de los recursos de la acción exterior europea (Parlamento Europeo, 2021, pp. 5-6)

La propuesta se basa en combinar la ayuda con los préstamos con un enfoque “único para todos” a pesar de la débil y controvertida evidencia de que esto generará la inversión necesaria para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y no dejar a nadie atrás. La Confederación Europea de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo cree que la ayuda para el desarrollo no debe desviarse para garantizar las inversiones del sector privado y las instituciones financieras de la Unión Europea (CONCORD, 2022).

Gobernanza contractual, alianzas público-privadas y goteo hacia arriba

El modelo de gobernanza de la ayuda atada funciona a manera de acuerdos para la provisión de bienes públicos y se conoce también como gobernanza contractual (Tan, 2019: 301). La responsabilidad de provisión de este tipo de bienes ya no se considera un menester exclusivo de los gobiernos, por lo que se da mayor protagonismo a actores privados. Aquí, los gobiernos nacionales son los encargados de gerenciar los acuerdos con los proveedores privados.

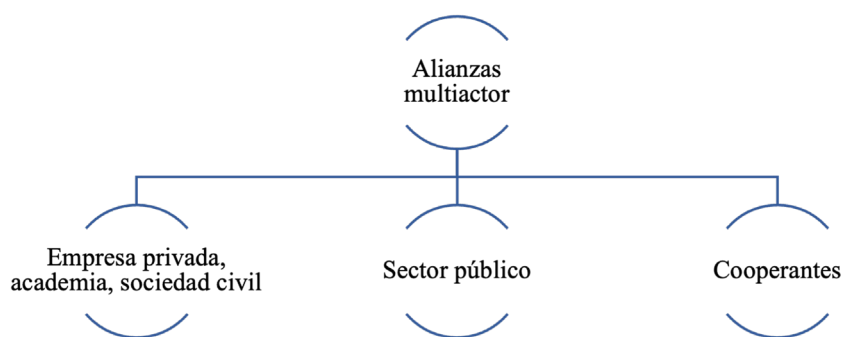
En el caso ecuatoriano se instauró un nuevo mecanismo de cooperación, que hasta entonces no había sido utilizado por la Unión Europea. Los primeros recursos de la Facilidad de Inversiones para América Latina asignados al país llegaron en el 2016 a través del Proyecto de Irrigación Tecnificada para Pequeños y Medianos Productores Agrícolas –PIT– (LAIF, 2022b). Ésta fue la primera asignación individual para Ecuador, a pesar de que otros proyectos que incluyen a varios países de la región (multipaís) ya habían iniciado su ejecución desde el 2011.

Dicho instrumento no requirió de la formalidad de las negociaciones bilaterales, sino de acuerdos de financiación directos con las entidades encargadas de la aprobación y ejecución de proyectos. En esta iniciativa, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Comisión Europea y el Banco Mundial tuvieron acercamientos con el Ministerio de Agricultura, Acuicultura, Ganadería y Pesca y el Ministerio de Finanzas del Ecuador, sin hacerlo por vía diplomática, a través de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, como en las negociaciones bilaterales de cooperación. El cambio en el proceso de negociación de fondos otorgó a los financiadores la posibilidad de colocar recursos con mayor rapidez.

En Perú no sólo se introdujo el *blending* como mecanismo financiero a través de la Facilidad de Inversiones para América Latina, sino que la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) comenzó a reinventarse para trabajar con actores privados. En el documento llamado “Las alianzas multiactor de la cooperación internacional para el desarrollo sostenible” del 2017, se incluye a las empresas privadas como actores clave del sistema de ayuda internacional en Perú (APCI, 2017: 6). El cambio en la dinámica de la ayuda responde a las demandas y llamamientos de cooperar con actores

privados, establecidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Agenda sobre el Financiamiento para el Desarrollo de Addis Abeba del 2015 y las políticas europeas de ayuda para el desarrollo.¹⁴ En Perú, la gobernanza contractual se volvió parte de la política pública de cooperación internacional. Las alianzas multiactor también constan en la “Declaración de Política de Cooperación Técnica Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú” del 2019. El esquema de trabajo planteado tiene una estructura similar a la de la Facilidad de Inversiones para América Latina, tal como se puede evidenciar en la figura 3.

Figura 3. Detalle de los actores que conforman las alianzas multiactor



Fuente: APCI (2017, 25)

La Facilidad de Inversiones para América Latina no sólo se enfoca en el apalancamiento de créditos, sino que también ha abierto puertas a empresas extranjeras para la conformación de alianzas público-privadas. Es común que en los procesos de realización de estudios e implementación de obras de la ayuda atada participen empresas europeas. La concesión de la construcción de la Línea 2 del Metro de Lima se otorgó al consorcio entre dos empresas españolas y una peruana, que son el Grupo FCC, ACS y COSAPI (*El Economista*, 2016). Ésta es una de las iniciativas del “Programa de mejoramiento del transporte público”, liderado por el Banco Alemán de Desarrollo y cofinanciado por la Corporación Andina de Fomento, que cuenta con fondos no reembolsables de la Unión Europea para asistencia técnica. El monto de la concesión de la Línea 2 asciende a 3.9 mil millones de euros (Grupo FCC, 2014). El mismo consorcio también participará en

¹⁴ La primera referencia a las Alianzas Multiactor en la cooperación con Perú se hizo en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente de 1972 (APCI 2017, 40).

la realización de estudios de factibilidad para las líneas 3 y 4 del Metro. Además de que el Banco Alemán de Desarrollo y la Corporación Andina de Fomento, la Agencia Francesa de Desarrollo había asignado un crédito anterior para esta misma iniciativa por una cantidad de 120.4 millones de euros (*El Economista*, 2016).

Otro ejemplo de los proyectos financiados en Perú es la construcción del troncal del Sistema de Transporte Integrado de Arequipa. Para este proyecto se asignó 1.34 millones de dólares de donaciones de Facilidad de Inversiones para América Latina y se estima que se requerirán 550 millones en créditos (Mobilitas, 2021). Parte de la financiación proviene de la Agencia Francesa de Desarrollo, y para el estudio de pre-inversión se ha seleccionado al consorcio ARTELIA (Francia), INGEROP (Francia), TAYRET (España) y Ernst y Young (Reino Unido). El proyecto comprende la creación de carriles exclusivos y compartidos en la ciudad por donde circularán metrobus de 12 metros, tomando como referencia sistemas de transporte como los de Montpellier o Estrasburgo en Francia (COTADU 2017).

En el caso de Ecuador, la empresa alemana GOPA INFRA participó en la consultoría del “Préstamo Marco para la Reconstrucción para el Terremoto”. Los servicios contratados se realizaron por 2.19 millones de euros de donaciones, e incluyen a la empresa AGRER S.A.-N.V. de Bélgica y a TYPSA de España. El consorcio está encargado de proveer asistencia técnica en actividades administrativas, de planificación y comunicación, relacionadas con la preparación del proyecto para la provincia de Manabí (GOPA INFRA, 2022). Al ser etapas iniciales de la financiación será importante analizar a quién se adjudica la implementación de obras y contratos por un monto de 163.2 millones de euros (LAIF 2020a).

Las empresas mencionadas tienen varios años de experiencia en la provisión de servicios al sector público. Inicialmente, sus operaciones se centraron en Europa y en los años 80 comenzaron con un proceso de internacionalización y expansionismo, que coincide con el giro neoliberal a nivel internacional (Grupo FCC, 2022: 6; Grupo TYPSA, 2022). A través de los créditos de la Unión Europea, algunos gigantes europeos han podido acceder a la provisión de servicios públicos en Perú y Ecuador. La nueva dinámica de la cooperación para el desarrollo hace posible la existencia de contraflujos o goteo de recursos hacia arriba, de los beneficiarios a los financiadores. “Los donantes se ayudan a sí mismo” (Sogge, 2015: 2).¹⁵

A pesar de que no existen condicionamientos directos, las agencias europeas y la banca multilateral tienen influencia en la toma de decisiones sobre los contratos. Por ejemplo, AECID y el Banco Mundial siguen procesos similares para la adjudicación de obras. Al

¹⁵ Un estudio realizado por la Universidad de Gotingen sobre la cooperación de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos de 1998 al 2004 indica que por cada dólar de ayuda invertido se incrementaron en 2.15 dólares las exportaciones (Sogge, 2015, pp. 12-13).

respecto, las “Normas de Contrataciones con Préstamos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y de la Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial de enero de 2011” mencionan lo siguiente en el apéndice 1, numeral 2, literal c:

Una vez recibidas y evaluadas las ofertas y antes de adoptar una decisión final sobre la adjudicación, el Prestatario debe presentar al Banco, con antelación suficiente para permitir su examen, un informe detallado (preparado por expertos aceptables al Banco, si así lo solicita) sobre la evaluación y comparación de las ofertas recibidas, (para cada etapa en el caso de licitación a dos etapas y contratos marco) junto con las recomendaciones para la adjudicación y cualquier otra información que el Banco razonablemente solicite. Si el Banco determina que la adjudicación propuesta no está de acuerdo con el Convenio de Préstamo y/o el Plan de Adquisiciones de Contrataciones, debe informar en forma expedida de ello al Prestatario e indicando las razones de dicha determinación. De otra manera, el Banco debe emitir “no objeción” a la recomendación de adjudicación del contrato. El prestatario debe adjudicar el contrato sólo hasta después de haber recibido la “no objeción” del Banco.

El Banco de Desarrollo Alemán (KfW) tiene criterios similares de no objeción en su “Guía para adquisiciones” (2019: 14-15). Tanto las instituciones multilaterales como las agencias de cooperación europeas pueden aprobar o vetar los procesos de contratación realizados con los recursos de donaciones y créditos.

En esta sección no se analizan los riesgos o desventajas derivados de la utilización del *blending* sobre temas ambientales, gastos de intermediación, cambios de moneda, dificultades políticas y sociales, entre otros (Havemann, Negra y Werneck, 2020: 1287). Tampoco se estudian las capacidades diferenciadas que pueden tener los gobiernos de Perú y Ecuador para dirigir los acuerdos contractuales establecidos, en situaciones como incumplimiento de contratos o violaciones a derechos humanos. Al respecto, Tan (2019: 317-318) plantea dudas de la eficacia que podría tener el Defensor del Pueblo del Banco Mundial o el Mecanismo de Quejas del Banco Europeo de Inversiones (BEI). Al participar distintas entidades en la financiación de un proyecto, la gobernanza de los acuerdos puede resultar compleja.

CONCLUSIONES

Las preguntas planteadas al inicio de este capítulo fueron ¿cuáles son los intereses de la Unión Europea en la utilización del *blending* frente a aquellos de otros competidores globales? y ¿cuáles son las implicaciones de la utilización de este mecanismo en la economía política de los beneficiarios?

En relación con los intereses, el *blending* resulta una forma de subsidiar las exportaciones de los donantes y prestamistas. Las grandes potencias incluso compiten por colocar sus créditos a nivel internacional, por lo que los acuerdos sobre este tema en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico con frecuencia han sido incumplidos. En las últimas décadas, se han mantenido los créditos mixtos como una de las principales fuentes de subvención de empresas europeas y de países del Norte.

A pesar de ser un mecanismo de financiación que ha existido desde hace más de un siglo, la Unión Europea acaba de incorporar los créditos mixtos como parte de su accionar desde inicios del siglo XXI. Desde entonces se crearon las llamadas Facilidades de Inversión para distintos contextos geográficos, incluyendo la Facilidad de Inversiones para América Latina. A través de esta instancia, la Unión Europea asigna donaciones que se combinan con créditos de agencias de desarrollo europeas y bancos multilaterales. En la actualidad, los créditos ligados al *blending* superan con creces a la cooperación no reembolsable europea. Al parecer, el bloque europeo atraviesa un momento en el que comienza a distanciarse del liderazgo de instituciones estadounidenses como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para impulsar sus propios mecanismos financieros.

Tanto a nivel latinoamericano como en Perú y Ecuador, los créditos mixtos han abierto la puerta para que empresas europeas accedan a la prestación de servicios públicos. Uno de los casos más relevantes mencionados en este capítulo es el del Metro de Lima, en el que con financiamiento de donaciones de la Facilidad de Inversiones para América Latina y créditos del Banco Alemán de Desarrollo y la Corporación Andina de Fomento, se ha otorgado la ejecución de la obra a dos empresas españolas y una peruana por cerca de 3.9 mil millones de euros. Información presentada por autores como EURODAD (2011:17) y Sogge (2015: 2) en este capítulo muestran que los donantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico con frecuencia realizan contrataciones con proveedores de sus propios países. La cooperación en este sentido es útil para hacer que los recursos de las donaciones vuelvan a los mismos cooperantes.

Al ser la Unión Europea el donante más grande a nivel global, la misma dinámica y arquitectura de la cooperación internacional ha empezado a cambiar con la introducción de créditos mixtos. Como se mencionó anteriormente, este tipo de créditos priorizan la participación de actores privados en la provisión de bienes públicos. Receptores de ayuda internacional como Perú y Ecuador comenzaron a trabajar con el *blending* a través de los programas financiados por la Facilidad de Inversiones para América Latina, y en el caso peruano se desarrolló una política de cooperación que prioriza el trabajo con actores privados. El cambio de las prioridades y de la estructura de la cooperación en los países beneficiarios da respuesta a la pregunta de las implicaciones del *blending* en la economía política de los beneficiarios.

Este estudio cubre los primeros programas de créditos mixtos en Perú y Ecuador, pero se considera importante avanzar con un análisis más profundo, tanto de los intereses como de los riesgos que conlleva la utilización de este mecanismo crediticio. Algunos de los problemas identificados en el presente estudio son la falta de atención a las capacidades de endeudamiento de los beneficiarios y la limitada participación de los beneficiarios en el establecimiento de prioridades. Ecuador ha pasado ya el techo constitucional de endeudamiento y continúa recibiendo créditos combinados con donaciones europeas.

REFERENCIAS

- Analysis for Economic Decisions [ADE], (2016). *Evaluation of Blending. Final Report. Volume I- Main Report. December 2016*. Lovaina: Comisión Europea.
- Alonso, José; Aguirre, Pablo y Santander, Guillermo (2018). *La nueva métrica de la financiación para el desarrollo: el Apoyo Oficial Total para el Desarrollo Sostenible (AOTDS/ TOSSD) y su aplicación en España*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España.
- Antoaneta, Ioana (2020). Biregional Cooperation for Advancing Gamification in Transport Policies and Infrastructure in the European Union and Latin American and the Caribbean. *Europolity*, 14(2): 179-197.
- Agencia Peruana de Cooperación Internacional [APCI] (2017). *Las alianzas multiactor de la cooperación internacional para el desarrollo sostenible*. Lima: APCI.
- Banco Mundial (2022). Deuda del gobierno central, total (% del PIB)- Perú. <https://datos.bancomundial.org/indicador/gc.dod.totl.gd.zs?locations=PE>
- Baroncelli, Eugenia (2019). Researching the EU-WB Cooperation: Inter-organizational Relations and the Making of Multilateral Development. En *The European Union, the World Bank and the Policymaking of Aid*, Routledge, 1-22.
- Bilal, Sanoussi y Krätke, Florian (2013). *Blending Loans and Grants for Development: An Effective Mix for the EU?* (Núm. 55. Serie de documento de trabajo). European Centre for Development Policy Management.
- Carrasco - Miró, Gisela (2018). Cooperación trilateral Sur-Sur al desarrollo: por una descolonización de la solidaridad. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (120): 147-170. <https://doi.org/10.24241/rcai.2018.120.3.147>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2010). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- _____ (2012). *La Unión Europea y América Latina y el Caribe: inversiones para el crecimiento, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Comisión Europea (2012). *Improving EU Support to Developing Countries in Mobilising Financing for Development COM (2012) 366*. Bruselas: Comisión Europea.
- _____ (2018). *Communication from the Commission. A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends The Multiannual Financial Framework for 2021-2027. COM (2018) 321 final*. Bruselas: Comisión Europea.
- _____ (2022). *Guarantees and Blending*. https://ec.europa.eu/international-partnerships/guarantees-and-blending_en#header-285
- Confederación Europea de ONG para el Desarrollo [CONCORD] (2022). *EU Budget: Development Aid Blended with Foreign Policy Objectives*. <https://concordeurope.org/2018/06/14/eu-budget-legal-framework-external-instruments-reaction/>

- Consejo Fiscal de Perú (2021). Deuda pública: ¿Cuánto es demasiado? <https://cf.gob.pe/comunicacion/noticias/deuda-publica-cuanto-es-demasiado/>
- Convergence (2022). Blended Finance. <https://www.convergence.finance/blended-finance#deal-sizes-and-types>
- Coopération pour le Développement et l'Amélioration des Transports Urbains et Périurbains [COTADU] (2017). Cooperación técnica Perú - Los primeros resultados del estudio sobre el Proyecto de Transporte Masivo en Arequipa. <https://www.codatu.org/actualites/cooperacion-tecnica-peru-los-primeros-resultados-del-estudio-sobre-el-proyecto-de-transporte-masivo-de-arequipa/>
- Cox, Robert (2016). Gramsci, hegemonía y relaciones internacionales: Un ensayo sobre el método. *Relaciones Internacionales*, 31: 137-152.
- El Economista* (29 dic. 2016). Francia presta \$126 millones para la línea 2 del metro de Lima, <https://www.eleconomista.net/economia/Francia-presta-126-millones-para-linea-2-de-metro-de-Lima-20161229-0004.html>
- Estevez, Edison (2021). Evolución de la legitimidad de la deuda externa ecuatoriana. *Estudios de la Gestión*: 277-288.
- European Network on Debt and Development [EURODAD] (2011). How to Spend it? Smart Procurement for More Effective Aid. https://www.eurodad.org/how_to_spend_it_smart_procurement_for_more_effective_aid
- _____ (2013). A Dangerous Blend? The EU's Agenda to "Blend" Public Development Finance With Private Finance. <https://www.eurodad.org/a-dangerous-blend>
- Evans, Peter C. y Oye, Kenneth A. (2001). International Competition: Conflict and Cooperation in Government Export Financing. En Gary Clyde Hufbauer y Rita M. Rodriguez (eds.), *The Ex-Im Bank in the 21st Century: A New Approach?*, Peterson Institute for International Economics, 113-158.
- Export Import Bank of the United States. (2022). *Exim Bank Historical Time Line*. <https://www.exim.gov/about/history-exim/historical-timeline/text-timeline>
- Fritz, Livia y Raza, Werner (2014). *Soft Loans as an Instrument of Development Finance: A Comparative Assessment and Options for the Future* (Núm. 48. Serie de documento de trabajo). Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE).
- _____ (2017). Living up to Policy Coherence for Development? The OECD's Disciplines on Tied Aid Financing. *Development Policy Review*, 35(6): 759-778. <https://doi.org/10.1111/dpr.12264>
- Gabas, Jean-Jaques, Ribier, Vincent y Vernières, Michel (2017). Présentation. Financement ou financiarisation du développement? Une question en débat. *Mondes en Développement*, 178(2): 7-22. <https://doi.org/10.3917/med.178.0007>
- Gianturco, Delio E. (2001). *Export Credit Agencies*. Westport, Connecticut y Londres: Quorum Books.

- González, Alicia (10 may. 2021). China cambia préstamos por inversiones en Latinoamérica durante la pandemia, *El País*, <https://elpais.com/internacional/2021-05-11/china-cambia-prestamos-por-inversiones-en-latinoamerica-durante-la-pandemia.html>
- GOPA INFRA (2022). Project Management and Implementation for the Post-Earthquake Reconstruction Framework Loan. <https://www.gopa-infra.de/projects/project-management-and-implementation-post-earthquake-reconstruction-framework-loan>
- Granato, Leonardo y Oddone, Nahuel (2010). Posicionamientos y alianzas de los gobiernos de Brasil, Argentina y Venezuela en la Ronda de Doha. *Densidades*, 5: 55-76.
- Grupo FCC (2014). Un consorcio liderado por ACS y FCC construirá el Metro de Lima por 3900 millones de euros. <https://www.fcc.es/-/un-consorcio-liderado-por-ac-s-y-fcc-construira-el-metro-de-lima-por-3-900-millones-de-euros>
- _____ (2022). FCC 1900-2020. 12 años. https://reddecomunicacion.fcc.es/docs/fcc/libro_fcc_120_aniversario/index.html
- Grupo TYPESA (2022). *Nuestra historia (1966-2019)*. <https://www.typsa.com/nuestra-historia/>
- Guarin, Helena (2014). *Situación y perspectivas de la cooperación de la Unión Europea en el Perú* (Presentación realizada en el seminario “Cooperación internacional y políticas de innovación para el desarrollo territorial de la Macrorregión Norte”). Comisión Europea.
- Hall, Stephen (2011). Managing Tied Aid Competition: Domestic Politics, Credible Threats, and the Helsinki Disciplines. *Review of International Political Economy*, 18(5): 646–672. <https://doi.org/10.1080/09692290.2011.599522>
- Havemann, Tanja, Negra, Christine y Werneck, Fred (2020). Blended Finance for Agriculture: Exploring the Constraints and Possibilities of Combining Financial Instruments for Sustainable Transitions. *Agriculture and Human Values*, 37: 1281-1292. <https://doi.org/10.1007/s10460-020-10131-8>
- Hernández, Gustavo y Sandell, Toni (2013). *Aid for Green Development: The Latin American Investment Facility (LAIF) on the Making* (Documento de trabajo). Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP).
- Jarvis, Christopher. J., Hováth, Balázs y Kuhn, Michael G. (1995). II Trends and Developments in Export Credits. En *Officially Supported Export Credits. Developments and Prospects*, International Monetary Fund. <https://doi.org/https://doi.org/10.5089/9781557754486.083>
- Banco Alemán de Desarrollo [KfW] (2019). Financial Cooperation. Guidelines for Procurement. https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Download-Center/PDF-Dokumente-Richtlinien/Vergaberichtlinien-2019-Englisch-Internet_2.pdf
- Latin American Investment Facility [LAIF] (2020a). EU LAIF Country Fiche- Ecuador. <https://www.eulaif.eu/es/publications/eu-laif-country-fiche-ecuador-0>

- _____ (2020b). EU LAIF Country Fiche- Perú. <https://www.eulaif.eu/es/publications/eu-laif-country-fiche-peru>
- _____ (2022a). Datos y Cifras. <https://www.eulaif.eu/es/datos-y-cifras>
- _____ (2022b). Por una producción agrícola sostenible adaptada al cambio climático. <https://www.eulaif.eu/es/caso-de-exito-proyecto-de-irrigacion-tecnificada-para-pequenos-y-medianos-productores-y-productoras>
- Mah, Luis (2018). *Promoting Private Sector for Development: The Rise of Blended Finance in EU Aid Architecture*. (Núm. CEsa CSG 171/2018. Serie de documento de trabajo). Centro de Estudios sobre África, Asia e América Latina.
- McGuire, Steven (1997). *Airbus Industrie. Conflict and Cooperation in US-EC Trade Relations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Miner, Sean (2017). Los inversores chinos se centran en América Latina. <https://nuso.org/articulo/los-inversores-chinos-se-centran-en-america-latina/>
- Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador (2019a). Boletín de Deuda Pública Interna y Externa. 31 de diciembre de 2019. https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Presentación-Boletín-de-Deuda-Pública-2019_27022021.pdf
- _____ (2019b). Deuda pública al 31 de marzo de 2019. https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/04/Boletín-Deuda-Pública-Marzo-2019_OK.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (2020). Informe anual de deuda pública 2019. https://www.mef.gob.pe/contenidos/deuda_publ/documentos/Informe_Deuda_Publica_2019.pdf
- Mobilias (2021). Un proyecto para el corredor troncal del Sistema Integrado de Transporte de Arequipa. <https://mobilitas.lat/es/2021/09/07/un-proyecto-para-el-corredor-troncal-del-sistema-integrado-de-transporte-de-arequipa/>
- Moravcsik, Andrew (1993). Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*, 31(4): 473–520.
- _____ (2009 [1989]). Disciplining Trade Finance: The OECD Export Credit Arrangement. *International Organization*, 43(1): 173–205. <https://doi.org/10.1017/S0020818300004598>
- Nedumpara, James y Sharma, Panhkuri (2013). *Treatment of Export Credits in WTO Dispute Settlement and Domestic CVD Proceedings* (CWS/WP/200/7. Serie de documento de trabajo). Centre for WTO Studies (SWS)/ Indian Institute of Foreign Trade.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE] (2008). *The Export Credits Arrangement 1978-2008. Achievements and Challenges Continued!* Paris: OCDE.

- _____ (2022a). Official Development Assistance - Definition and Coverage. <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm>
- _____ (2022b). Total Official Support for Sustainable Development. Pilot Studies and Analyses. <https://www.tossd.org/pilot-studies-and-analyses/>
- Organización Mundial del Comercio [OMC] (2022). La OMC y la contratación pública. https://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gproc_s.htm
- Parlamento Europeo (2012a). European Parliament Resolution of 12 June 2012 on Defining a New Development Cooperation with Latin America 2011/2286 (INI). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2012-0235_EN.html?redirect
- _____ (2012b). Sobre la UE y China: posible desequilibrio comercial 2010/2301 (INI). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2012-0141_ES.html
- _____ (2021). Briefing. Neighbourhood and the World. Heading 6 of the 2021-2021 MFF. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690546/EPRS_BRI\(202\)690546_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690546/EPRS_BRI(202)690546_EN.pdf)
- Ray, Jon E. (1995). *Managing Official Export Credits: The Quest for a Global Regime*. Washington D.C.: Institute for International Economics.
- Reinsberg, Bernhard, Michaelowa, Katharina y Eichenauer, Vera Z. (2015). The Rise of Multi-Bi Aid and the Proliferation of Trust Funds. En B. Mak Arvin y Byron Lew (eds.), *Handbook on the Economics of Foreign Aid*, Edward Elgar Publishing Limited, 527-551. <https://doi.org/10.4337/9781783474592>
- Rosefsky, Katherine P. (1993). Tied Aid Credits and the New OECD Agreement. *Journal of International Law*, 14(3): 437-467.
- Sassen, Saskia (2017). Predatory Formations Dressed in Wall Street Suits and Algorithmic Math. *Science, Technology y Society*, 22(1): 1-15. <https://doi.org/10.1177/0971721816682783>
- Schleich, Juliette (1990). *Evolution of the Arrangement on Officially Supported Export Credits*, (2021).
- Senado de Estados Unidos. *The Tied Aid Credit War Chest of The Export-Import Bank of The United States. September 13, 1989*. Washington D.C.: US Government Printing Office.
- Sogge, David (2015). *Los donantes se ayudan a sí mismos*. Madrid: Plataforma 2015 y más. <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.4662.4168>
- Tan, Celine (2019). Creative cocktails or toxic brews? Blended finance and the regulatory framework for sustainable development. En Claire Gammage y Tonia Novitz (eds.), *Sustainable Trade, Investment and Finance. Toward Responsible and Coherent Regulatory Frameworks*, Elgaronline, 300-330. <https://doi.org/https://doi.org/10.4337/9781788971041>

- The Economist* (2016). Blended Finance. Trending : Blending. <http://search.proquest.com.ezproxy.library.wisc.edu/docview/1783603080?accountid=465>
- Unión Europea (2020). LAIF Latin American Investment Facility. Operational Report 2019. <https://www.eulaif.eu/es/publications/laif-cif-operational-report-2019>
- UK Export Finance (2015). Operational Selection Policy OSP49. Records of the UK Export Finance. 1978 Onwards. <https://cdn.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/OSP49.pdf>
- UNCTADSTAT (2022a). Services (BPM6): Exports and Imports by Service- Category and by Trade- Partner, Annual. <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx>
- _____ (2022b). Total Trade and Share, Annual. <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx?ReportId=101>
- Wang, Jian Ye, Kikuchi, Yo, Choudhury, Sidharta y Mansilla, Mario (2005). Trends and Developments in Export Credits. En *Officially Supported Export Credits in a Changing World*, International Monetary Fund. <https://doi.org/https://doi.org/10.5089/9781589064355.083>

EMPRESAS CON CAPITAL MAYORITARIAMENTE PÚBLICO DE CHINA Y LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN EL ACTUAL CONTEXTO DE CAOS SISTÉMICO

Ada Celsa Cabrera García¹

Dulce Gabriela Paz Juárez²

INTRODUCCIÓN

Este trabajo ofrece un acercamiento inicial sobre la dinámica y el rol que poseen, en el escenario económico mundial, las empresas chinas de capital mayoritariamente público. Se trata de empresas que son gestionadas por *The State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council* (SASAC), una comisión que actúa como inversor privado a nombre del Estado chino. Se construye el argumento de que estas corporaciones se presentan como un “modelo” de empresa o agencia capitalista con elementos que se consideran “innovadores” en el sentido de que las colocan en una posición de potencial liderazgo en la dinámica de acumulación de capital a escala mundial, es decir, que podría ser tendencialmente replicado. Al mismo tiempo, se explora la idea de que un brazo de expansión fundamental para estas empresas ha sido la participación de China en un esquema de cooperación Sur-Sur que se despliega de manera paralela al tradicional, Norte-Sur.

Aun cuando China también participa en el esquema de cooperación tradicional, al cual se incorporó como “donante-emergente” en el siglo XXI (Vadell *et al.*, 2020), enfatizamos la importancia que posee el régimen internacional de la Cooperación Sur-Sur, alternativo al Comité de Ayuda (Domínguez, 2018), para garantizar la obtención de amplios márgenes de beneficios para sus empresas a través de proyectos de cooperación

¹ Profesora-investigadora 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 Grupo de Investigación en Cooperación Sur-Sur e integraciones regionales de la Red Española de Estudios del Desarrollo. E-mail: adacelsa.cabrera@correo.buap.mx

² Profesora en Estancia Posdoctoral del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías de México en la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. E-mail: economia.ase-sor04@correo.buap.mx

a gran escala. Reconocemos las convergencias entre ambos esquemas de cooperación respecto a la manera en que colocan a las grandes corporaciones como “actores del desarrollo”, generando condiciones ventajosas para la obtención de amplios beneficios empresariales a partir de transferir costos y riesgos, económicos y ambientales, hacia a las geografías del sur (Pepa y Giunta, 2023).

Es importante mencionar que estos planteamientos se enmarcan en una agenda de investigación más amplia que contribuye a la tesis de que el sistema de cooperación Sur-Sur de China se constituye como uno de los pilares de la estrategia de liderazgo e influencia en lo que se considera la posible construcción de un nuevo consenso interestatal. Esto a partir de emular, de manera temprana, es decir, en el actual contexto de caos sistémico, a la estrategia de cooperación y ayuda al desarrollo del orden de la segunda posguerra (Cabrera y Lo Brutto, 2022; 2023). En ese sentido, consideramos que las empresas chinas con capital mayoritariamente público, protagónicas en este esquema de cooperación, se presentan como un “modelo” de empresa con la potencialidad de direccionar el rumbo de la dinámica de acumulación a escala mundial. La cooperación internacional en general, y la Sur-Sur en particular, se presentan como un campo privilegiado para explicar el alcance mundial que este “modelo de empresa” ha tenido durante lo que va del siglo XXI, dando forma a una de las dimensiones que materialmente explican la fuerte presencia de China en la economía mundial contemporánea.

Lo anterior se articula a partir de la perspectiva de los “ciclos sistémicos de acumulación” propuesta por Giovanni Arrighi (1999), desde la que es posible observar cómo las agencias capitalistas, representadas por estructuras empresariales, se han relacionado de manera histórica con las agencias estatales-territorialistas, estableciendo vínculos específicos dependiendo del momento y el espacio en que se configuraron estos ciclos de acumulación. En aquellos momentos de sobreacumulación de capital, la tendencia ha sido el desplazamiento de capitales hacia la esfera financiera en la búsqueda por restituir una dinámica de acumulación. Este proceso libera la presión en las esferas materiales que, a su vez, experimentan procesos de reestructuración derivados de la intensificación de la competencia. En esos contextos se han evidenciado procesos de intensificación de la competencia interestatal, provocando crisis de hegemonía que, hasta el momento, han resultado en dos claros procesos de transición hegemónica en la economía mundial. Estos han adquirido manifestaciones concretas para las agencias capitalistas en sus dimensiones organizativas y estratégicas, en su interacción con los Estados hegemónicos y/o potencialmente líderes de la economía mundial, así como en configuración de la competencia interestatal y en el propio sistema interestatal vigente. Esto nos permite ubicar el rol que adquieren las agencias capitalistas, tanto en su dinámica organizativa como en su relación con los aparatos estatales en contextos de “caos sistémico” y que, para efectos de contemporáneos, tiene que ver con precisar el rol que las empresas con capital mayoritariamente público de China, en su vínculo

con el Estado chino, poseen como potenciales líderes de la dinámica de acumulación a escala mundial.

El desarrollo de esta propuesta se integra en tres apartados y unas reflexiones finales. En el primero, presentamos un acercamiento a la manera en que se organizan las empresas de capital mayoritariamente público a partir de ser gestionadas por la SASAC como inversor privado. Colocamos el acento en el rol que posee el consejo directivo de la SASAC, dependiente del Comité Central del Partido Comunista Chino, en la toma de decisiones operativas del conjunto de estas empresas. A continuación, en el segundo apartado, recuperamos aquellos elementos de la perspectiva de los ciclos sistémicos de acumulación (Arrighi, 1999) que permiten entender los procesos de encumbramiento y liderazgo de agencias capitalistas en la dinámica de acumulación mundial. Esto a partir de ubicar las formas específicas en que se vinculan con las agencias estatales territorialistas en el desarrollo histórico de la economía mundial capitalista, como una clave analítica para interpretar lo que hoy sucede con las empresas gestionadas por la SASAC. En el tercer apartado, analizamos el papel que el esquema de Cooperación Sur-Sur posee para la expansión de estas empresas chinas a escala mundial. Concluimos delineando, de manera preliminar, las especificidades de la agencia capitalista china con capital mayoritariamente público como potencial líder de la dinámica de acumulación de la economía mundial, atendiendo también el vínculo con la manera en que China se perfila hacia la construcción de un nuevo, aunque tal vez no único, consenso interestatal (Cabrera y Lo Brutto, 2022).

1. EMPRESAS CON CAPITAL MAYORITARIAMENTE PÚBLICO EN CHINA Y LA GESTIÓN DE LA SASAC COMO INVERSOR PRIVADO

Durante la década de los setenta, China rechazó las propuestas de políticas públicas bajo una perspectiva neoliberal por parte de economistas occidentales, en su lugar, optó por un modelo de desarrollo alternativo que reconocía sus debilidades y aprovechaba las oportunidades que el centro iba generando a través de sus políticas y del fortalecimiento en diferentes sectores. Sin embargo, a pesar de guiarse por las necesidades del país, colocaba en el centro de su crecimiento al mercado, manifestando su carácter esencial para el desarrollo. Este discurso ha creado un debate que hasta el día de hoy ha persistido, el cual cuestiona el tipo de desarrollo que promueve el Estado chino y qué clase de políticas ha implementado. Algunos autores señalan que posee esencia comunista, mientras que otros mencionan la mayor parte de sus acciones se sostienen bajo el modelo neoliberal basado en un mercado de libre competencia, pero también existen los que manifiestan que es un modelo de carácter híbrido. Por el momento, dejaremos atrás este debate y nos centraremos en las condiciones que permiten entender el auge y consolidación de las empresas con capital mayoritariamente público de China y la

institucionalización de una práctica que coloca a una rama del Estado, la SASAC, como gestor de este tiempo de empresas.

En el marco de la década de los ochenta, bajo el mandato de Deng Xiaoping, se observaron cambios significativos en el manejo de la economía, y en su política exterior, la cual buscó acceder a nuevos mercados más allá de sus fronteras. Esto trajo como resultado su inserción en el orden occidental, permitiéndole hacer crecer más tarde su industria y su comercio internacional. La influencia de Deng perduró a lo largo del tiempo y marcó un precedente importante para lo que hoy se observa (Oropeza, 2008). China, a través de sus políticas públicas estructurales, mostró su interés por incrementar sus exportaciones y, por medio del sistema de coinversión, recibió a las empresas extranjeras con la idea de aprender de ellas. Se buscó hacer la fusión de una empresa nacional de origen estatal o privado con una de origen extranjero, esto porque se sabían rezagadas principalmente en tecnología e innovación (Yuan, 2023).

Como parte de esas reformas, la República Popular China autorizó la entrada de empresas de países desarrollados con una producción de mayor valor agregado; al mismo tiempo, se preocupó por invertir en subsidiarias de capital chino, promoviendo así las empresas de tipo mixto, conocidas como empresas de coinversión china-externa y empresas de cooperación en gestión. Las primeras se constituían por acciones, contaban con operaciones conjuntas, con una inversión en efectivo o en activos, y el reparto de utilidades era en función del capital aportado por los socios. Las segundas se caracterizaban por una inversión flexible, puesto que la inversión china podría hacerse en efectivo o por medio de la concesión de terrenos, explotación de recursos naturales, construcción y uso de infraestructura o prestación de servicios laborales, mientras que la inversión externa podía realizarse a través de fondos, equipo y maquinaria o ayuda técnica, y la distribución de utilidades se realizaba conforme a los acuerdos establecidos en el contrato inicial. Es importante mencionar que ambas se veían favorecidas mediante la condonación de un porcentaje de impuestos, el porcentaje dependía del sector en el que participaban (Araujo, 1994).

Esas fusiones se pensaron con el objetivo de obtener mayor solidez y presencia en los mercados internacionales en los sectores considerados estratégicos para el desarrollo y crecimiento de la economía. Además, se establecieron algunas regulaciones, por ejemplo, los fabricantes extranjeros no podían adquirir más del 50% de acciones totales de las empresas, lo que no sólo se veía reflejado en la parte económica de la empresa, sino que incluso la toma de decisiones tenía un peso más equitativo. El proceso de integración llevó tiempo, por lo que una vez que la fusión estaba hecha, la dirección se concentraba en el fortalecimiento de la gestión y la administración de la empresa, para después hacerlo en la capacitación de mano de obra calificada y, más tarde, en desarrollar procesos de alta tecnología e innovación.

Durante años se trabajó para consolidar un grupo de agencias capitalistas competitivas en el mercado interno. Esto se logró en gran parte con la entrada de empresas y de

capital extranjero. China, a diferencia de otros países, dejó entrar capital con el propósito de aprender y replicar los modelos productivos. En este sentido, “las empresas transnacionales se convertían en un puente que creaba relaciones entre países y de esta manera contribuían a la estabilidad del sistema económico de China” (Yuan, 2023: 11). Ante estas transformaciones, China adquirió un papel protagónico en el comercio mundial, por lo que eran cada vez más las empresas que querían entrar al país e invertir con empresas nacionales y, a diferencia de las décadas anteriores, China empezó a condicionar a las empresas extranjeras si deseaban ubicarse en su territorio.

Aun cuando se impulsó la entrada de nuevos capitales, se incrementó el proteccionismo, limitando las importaciones a través de barreras arancelarias y no arancelarias con el propósito de aumentar las ventas de productos locales en el mercado interno, lo que beneficiaría a empresas de todos los tamaños, brindando subsidios en diversos sectores. China, con base en su propia experiencia en el cuidado de sus empresas estatales, se fortalecía cada vez más en los sectores que consideraba convenientes para su crecimiento económico.

Respecto a las empresas con capital mayoritariamente público, se comenzó a discutir la idea de que en algún momento pudieran migrar al exterior y colocar filiales en otras partes del mundo, con el propósito de encontrar las ventajas que las empresas transnacionales encontraban en China y de mejorar también las relaciones con otros países. Se propuso que estas empresas fueran las primeras en invertir en el extranjero, con la idea de conocer, estudiar y comprender nuevos mercados. Esto no sucedió hasta años más tarde, cuando las empresas habían crecido lo suficiente en el mercado interno, conocían bien sus fortalezas y debilidades, y estaban listas para salir, teniendo en cuenta que en un principio podrían encontrar en el exterior condiciones adversas y una competencia más fuerte.

A finales de los años noventa, los elementos de libre mercado se incorporaron en su totalidad en China, con una gobernanza corporativa muy similar entre las empresas. Esto trajo como resultado la inserción en los mercados internacionales. La mayoría de estas corporaciones en la actualidad forman parte ya sea de manera directa o indirecta a través de las empresas subsidiarias de la Comisión Estatal para la Supervisión y Administración de los Activos del Estado, en inglés conocida como la SASAC. Este organismo fue fundado en 2003 y se encuentra bajo la dirección del Consejo del Estado, realizando las funciones dictadas por el Comité Central del Partido Comunista. Hoy en día es considerado el conglomerado empresarial más grande del mundo y, a pesar de ser un organismo relativamente nuevo, ejerce un control importante sobre las empresas al actuar en nombre del Estado como inversor particular mayoritario en acciones, por lo que su gestión es determinante sobre ellas.

La historia sobre esa forma de gestión se remonta a décadas atrás, pues ya existía un gran interés por parte del gobierno chino en participar en la administración de las actividades de las empresas públicas, consideradas primordiales para el desarrollo y expansión

del país. Por lo que la creación de la SASAC puede considerarse como la culminación de un proyecto de institucionalización de un conjunto de procesos de toma directa de decisiones en el funcionamiento de las empresas. Como un dato importante, se observa que cuando la SASAC comenzó a operar, a principios del siglo XXI, apenas 12 empresas se encontraban posicionadas en la lista de Fortune Global 500; mientras que para el 2016, el número de empresas que se encontraban ya incluidas en esta lista había crecido a 50, lo que significó que el 10% del total de empresas de este ranking pertenecía a empresas chinas con supervisión estatal (Chen, 2017).

La SASAC se creó con el objetivo principal de supervisar, gestionar y cuidar las inversiones de los activos del Estado en las empresas que están a su cargo. Cuenta con la responsabilidad de hacer crecer el valor de los activos estatales de las empresas y transferir las ganancias de capital directamente hacia el Estado. Además, es la encargada de elaborar de forma estratégica los principios, las políticas, las leyes, los reglamentos y los estándares que las empresas deben de seguir, esto con la finalidad de realizar una producción segura y eficiente. A su vez promueve una continua modernización en las empresas, incorporando tecnología avanzada en sus procesos productivos. Establece un sistema ejecutivo que va alineado con los intereses del Estado que se insertan en una economía de mercado socialista, por lo que las empresas se ajustan y persiguen las metas que el Estado busca alcanzar desde sus políticas públicas con objetivos en común (SASAC, 2024).

La gestión de las agencias capitalistas supervisadas por la SASAC se divide en tres niveles fundamentales: el primero se centra en las relaciones directas que entablan con el Estado; el segundo busca, bajo diferentes estrategias microeconómicas, aumentar sus ganancias y maximizar los intereses de los accionistas; y, el tercero, se encarga del vínculo que sostienen las empresas con sus filiales, ya sea en otros distritos o inclusive fuera del país, promoviendo una producción competitiva en los mercados en que participan y una comunicación eficiente en todas las áreas de las empresas desde una cultura organizacional que se ajusta a los principios y estándares de la SASAC (Chen, 2017). Estas acciones han logrado fomentar una vigilancia continua de la gobernanza corporativa en sus empresas.

La mayoría de las empresas bajo la administración de la SASAC han crecido de una manera tal que hoy en día son mundialmente consideradas como “campeonas nacionales” de China. Como se observa en el anexo I, destacan por participar en sectores estratégicos con empresas aeroespaciales, marítimas, electrónicas, tecnológicas, petroleras, energéticas, de carbón, de acero, automotrices, de telecomunicaciones, de infraestructura y de construcción. China ha ejercido un mayor control y ha concentrado un alto porcentaje de participación estatal en aquellas dedicadas principalmente a la infraestructura y a la generación de energía, pues mantienen una posición de liderazgo en la dinámica de acumulación, se considera que son capaces de incidir directamente en la economía nacional y sacarla a flote ante momentos de crisis. Además, cuentan con el potencial para

llegar a través de megaproyectos a otras partes del mundo, fortaleciendo así su comercio y sus relaciones con otros países, reconocidas por ser parte de las estrategias de desarrollo nacional (Chen, 2017). Este escenario ha provocado que se hable de una “gobernanza a través del mercado”. Bajo esta idea Chen argumenta lo siguiente:

(...) the Chinese central state's practice of “governing through the market” is a strategy that benefits both the state and the central SOEs: the state can strengthen its principal's control more effectively, whilst the enterprises can function as market actors to increase their competitiveness and profitability. [la práctica del Estado central chino de “gobernar a través del mercado” es una estrategia que beneficia tanto al Estado como a las empresas estatales centrales: el Estado puede fortalecer su control de manera más efectiva, mientras que las empresas pueden funcionar como actores del mercado para incrementar su competitividad y rentabilidad.] (Chen, 2017:3).

El Estado, en un principio, favoreció a las empresas que se posicionaron como monopolios absolutos, enfocándose en limitar la entrada de nuevos competidores y permitiendo que impusieran sus precios, sin embargo, los monopolios han ido desapareciendo con el paso del tiempo. Es relevante mencionar que se le ha dado prioridad a las empresas que han logrado posicionarse en los mercados como parte del top tres de empresas líderes en las industrias en las que participan, mientras que en el caso de las que no lo lograron el Estado ha buscado deshacerse de ellas, argumentando que no han sido tan rentables ni suficientemente competitivas. Esto explica en parte por qué un gran número de las empresas que pertenecen a la SASAC son líderes en su industria, pues las que no han cumplido con estos estándares ya han sido vendidas (Chen, 2017).

Los principales indicadores sobre esas empresas señalan que tan sólo en la primera mitad del año 2021, el beneficio total era de 1.31 trillones de yuanes con un beneficio neto de 1.02 trillones de yuanes. La productividad laboral total anual del personal cuenta con un registro de 685,000 yuanes per cápita; mientras que la inversión en investigación y desarrollo (I+D), considerada un área clave para el crecimiento de las empresas, ascendió a un 37.4% con un total de 321 billones de yuanes. En respuesta al aumento generalizado de los precios de productos básicos y el aumento en los costos de transporte en el país, estas empresas han contribuido de manera significativa a la estabilización de precios (SASAC, 2024).

Respecto a la contribución social se menciona que estas empresas han pagado al Estado 1.3 trillones de yuanes, utilizados principalmente para la construcción de infraestructura por todo el país. Por otro lado, se han hecho aportaciones importantes al desarrollo y a la consolidación de las pequeñas y medianas empresas, consideradas estratégicas en el suministro de bienes y servicios a la población (SASAC, 2024). Por lo que la expansión o el decrecimiento de las empresas del SASAC pueden incidir de manera directa en la economía nacional.

Dicha comisión también participa de manera relevante en las cuestiones laborales, ya que los trabajadores son considerados una pieza clave para la expansión y el incremento de la productividad en las empresas, por lo que las decisiones que se toman en la SASAC tienen un impacto directo en todos los trabajadores. Por ejemplo, se encarga de gestionar el incremento anual en los salarios, las remuneraciones, los días de descanso y la seguridad social que incluye el acceso a la vivienda y a la asistencia médica. Asimismo, según información del propio organismo, el Estado utiliza datos proporcionados directamente por la SASAC para el diseño de políticas públicas que buscan regular la redistribución del ingreso con el propósito de aumentar las oportunidades de la población, mejorar las condiciones de vida y disminuir la desigualdad (SASAC, 2024).

Uno de los factores más relevantes de ese organismo es que sus empresas cuentan con múltiples proyectos estratégicos dentro y fuera de China. Entre los proyectos nacionales destacan la central hidroeléctrica en Wudongde que la opera la empresa China Three Gorges Corporation y el campo de gas de aguas profundas en Shenhai Yihao, proyecto que desarrolló la empresa China National Offshore Oil Corporation. Respecto a los proyectos internacionales figuran la tercera gran generadora eléctrica de carbón ubicada en Hassyan en Dubai, la cual fue construida por Harbin Electric Corporation y la construcción de 167 túneles con ferrocarriles que conectan China-Laos, una de las redes más grandes del mundo, construida por la empresa China Railway Group Limited (SASAC, 2024).

De manera reciente, la SASAC publicó planes y estrategias puntuales que se integraron en el plan quinquenal (2021-2025) con el objetivo de guiar a las empresas y mejorar sus estructuras organizativas para contribuir en la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo, por lo que estas agencias han sido y continúan ejerciendo un papel determinante para el crecimiento y posicionamiento del país a nivel mundial (SASAC, 2024). Las acciones realizadas durante décadas dan como resultado no sólo que los bienes producidos en el país se encuentren en cada rincón del planeta, sino que, además, sus megaproyectos estén alcanzando una escala nunca antes vista. Hoy se observa la participación de las empresas que integran a la SASAC en prácticamente todos los sectores, apuntando gran parte de sus proyectos y de su inversión hacia la infraestructura, a la generación de energía y a la extracción y manejo de recursos naturales. En este proceso, ha sido clave el vínculo que el Estado y las agencias capitalistas, en este caso bajo la supervisión de la SASAC, han desplegado en la conjunción de planes estratégicos con objetivos y proyectos alineados a los principios del país.

2. SOBRE EL VÍNCULO ESTADO-EMPRESA: LÓGICAS Y EQUILIBRIOS DE PODER EN EL DESARROLLO HISTÓRICO DE LA ECONOMÍA MUNDIAL

Para este trabajo se recupera la perspectiva de los procesos de configuración de los ciclos sistémicos de acumulación de Giovanni Arrighi (1999), en la que se entiende a las crisis

sistémicas como crisis de sobreacumulación derivadas de la intensificación de la competencia intercapitalista que se presenta como una de las contradicciones intrínsecas en la dinámica de valorización del capital. La búsqueda del capital por restituir la senda de acumulación permite entender las reestructuraciones que se dan a partir de incorporar, reformular o ampliar los esquemas y la dinámica de funcionamiento de las agencias capitalistas, así como distinguir a aquellos que se irán constituyendo como líderes (Arrighi, 1999). Al mismo tiempo, las crisis de sobreacumulación son ubicadas como “crisis señal” que marcan el paso de una fase de expansión material a una fase de expansión financiera del ciclo e inauguran sendas de recurrentes “cambios discontinuos” que profundizan el “caos sistémico” (Arrighi y Silver, 2001).

Retomamos la manera en que Arrighi y Silver (2001) ubican la existencia de analogías, dentro del actual contexto de “caos sistémico” con los dos procesos de transición hegemónica anteriores, tratando de ubicar diferencias y semejanzas entre ellos. Las transformaciones que surgen ante este tipo de contextos se observan más allá de la organización productiva, comercial y financiera promovida por las agencias capitalistas especializadas y/o diversificadas –o en proceso de diversificación como consecuencia de estos momentos de crisis–, reconfigurando la manera en que éstas interactúan con las agencias estatales-territorialistas. De manera particular, cobran relevancia los vínculos entre las agencias capitalistas líderes, y/o con potencial liderazgo, y las agencias estatales-territorialistas líderes del sistema interestatal que comienzan a enfrentar procesos de “crisis de hegemonía” (Arrighi, 1983), así como con aquellas que van cobrando importancia a la hora de gestar nuevos consensos.

Las alianzas estratégicas que emergen entre las agencias guiadas por la lógica estatal-territorialista y aquellas centradas en la lógica capitalista, permiten ubicar analogías y distinciones en torno al surgimiento y consolidación histórica de los tres órdenes hegemónicos que ha tenido la economía mundial capitalista. De acuerdo con Giovanni Arrighi (1999), la lógica territorialista se expresa en la búsqueda por ampliar el dominio e influencia territorial encabezado tanto por los principales imperios coloniales europeos, así como por quienes han mantenido el rol de ser “imperios informales”. En ambos casos, el financiamiento para lograr el control, dominio e influencia política sobre nuevos territorios procedió de las principales agencias capitalistas de su época. La expansión territorial también trajo consigo el control de rutas comerciales y la extracción de recursos y mercancías, cuyos beneficios tendían a concentrarse en manos de quienes tenían por objeto la acumulación de capital. Estos últimos se han valido del dominio e influencia territorial para garantizar su principal objetivo, la reproducción del capital. Así, la lógica de la dominación capitalista invierte los fines y los medios respecto de la lógica territorialista, con el objetivo de acumular capital y un medio para lograrlo es el dominio de territorios.

En los dos procesos de transición hegemónica y ante una inminente caída de la tasa de beneficio, los Estados y las empresas capitalistas se mantienen en una constante lucha

buscando verse favorecidos de los procesos de reconfiguración desplegados como consecuencia de esos momentos de crisis.

La caída de la tasa de beneficio y la intensificación de la lucha competitiva no acaban empero en un estado estacionario; por el contrario, conducen a la destrucción del marco social en el que está inserta la acumulación y la creación de uno nuevo. En la presentación de Marx, esa destrucción creativa adopta tres formas principales: un aumento de tamaño de los capitales y la reorganización de la empresa; la formación de un exceso de población y una nueva división internacional del trabajo; y el surgimiento de nuevos y mayores centros de acumulación de capital (Arrighi, 2007: 91).

De entre las tres formas que Arrighi (2007) recupera para distinguir entre lo que considera el análisis sobre la “vía capitalista” de desarrollo que Marx plantea versus el que realiza Smith sobre lo que considera la “vía natural” de desarrollo, nos interesa aquella sobre el aumento de tamaño de los capitales y la reorganización de la empresa asociada a los centros hegemónicos que han existido en la economía mundial capitalista. Por ahora, nos centraremos en las alianzas que se consolidaron entre las agencias capitalistas y las agencias estatales-territorialistas en la fase de expansión material del ciclo, sin detallar la manera en que los momentos de crisis de sobreacumulación implican el tránsito de una fase de expansión material hacia una fase de expansión financiera de acumulación para cada uno de los tres ciclos hegemónicos.

Durante la configuración del ciclo sistémico de acumulación holandés, que se extiende de 1630 y 1780, el Estado, que emergió a partir de la firma de una paz de Westfalia que selló la independencia de las Provincias Unidas del Imperio Español, encontró representación en la Casa de Orange y desplegó estrategias para su fortalecimiento e impulsó la protección dentro de su territorio. Asimismo, la agencia territorialista holandesa en alianza con las élites capitalistas domésticas principalmente marítimo-mercantiles, que en buena medida financiaron parte del fortalecimiento del aparato estatal, promovió un crecimiento comercial a través del apoyo que brindó a las grandes compañías estatutarias por acciones. Se trató de una política de:

lanzamiento de compañías por acciones de gran tamaño, dotadas de un estatuto privilegiado concedido por el gobierno holandés, para detentar en exclusiva los derechos comerciales y de soberanía sobre los inmensos espacios comerciales de ultramar. Estas compañías fueron empresas comerciales concebidas para producir beneficios y dividendos, pero también, para librar guerras y construir aparatos estatales por delegación del gobierno holandés (Arrighi, 1999: 169-170).

Estas compañías gozaron de exclusividad sobre los derechos y rutas comerciales en altamar, con la posibilidad de acceder a ciertos recursos, además de trasladar sus mercan-

cías de un lugar a otro con una protección asegurada. De entre ellas, “la VOC holandesa (*Verenigde Oost-Indische Compagnie*), instituida en 1602, fue sin duda el éxito más sobresaliente de la revitalización de esta forma societaria” (Arrighi, 1999: 170).

En el caso de las analogías que Giovanni Arrighi (1999) ubica entre las élites capitalistas italianas de finales del siglo XV y principios del siglo XVI y las élites holandesas de principios del siglo XVII, cobra relevancia aquella en la que distingue las estrategias desdobladas entre las élites del mar mediterráneo y las del mar del Norte. En primer lugar, observa que la estrategia veneciana tiene que ver con un proceso de consolidación regional basado en la autosuficiencia de las tareas de construcción del aparato estatal y de organización de la guerra, mientras que la estrategia genovesa fue una estrategia de expansión mundial organizada en torno a la relación de intercambio político con una agencia territorialista extranjera, ibérica. En contraste con ambas, los holandeses de principios del siglo XVII se movieron simultáneamente en ambas direcciones, manifestando una suerte de fusión de esas dos estrategias en una nueva síntesis basada en una relación doméstica de intercambio político que se hizo posible a través de la Casa de Orange, quien asumió los procesos de construcción del Estado y organización de la guerra al mismo tiempo que siguió una estrategia de expansión del comercio y de las finanzas holandesas. En conclusión, el régimen holandés se caracterizó por internalizar los costes de protección con respecto a los genoveses, quienes acudieron a una alianza con una agencia territorialista extranjera (Arrighi, 1999).

El siguiente ciclo fue el británico, que se ubica entre 1780 y 1930. En él, las industrias que más crecieron durante su fase de expansión material fueron las que se dedicaban a la fabricación de ferrocarriles, buques de casco de hierro y a la industria textil. El crecimiento fue tan grande, en tan poco tiempo, que se dieron a la tarea de salir y buscar nuevos mercados. Londres logró hacer crecer su industria de bienes de capital y, además, posicionarse como líder mundial de las altas finanzas. En ese proceso, las analogías respecto al ascenso de la hegemonía holandesa que Arrighi (1999) observa son que Gran Bretaña desbancó a las Provincias Unidas como centro de la economía-mundo europea con un doble movimiento: hacia delante, mediante la internalización de los costes de producción, hacia atrás, a través de la revitalización de las estructuras organizativas del imperalismo ibérico y del capitalismo cosmopolita genovés. La particularidad de los británicos proviene de la manera en que internaliza los costos de producción (Arrighi, 1999). En ella, el comercio pierde fuerza y las agencias capitalistas se interesaron principalmente en producir sus mercancías y ya no sólo en comprar y vender, por lo que se da una fuerte inversión en la mecanización de las empresas, además de incorporar un gran número de trabajadores con la idea de aumentar el volumen, la variedad de los productos, así como la velocidad en los procesos productivos que se realizaban dentro de las fábricas.

A finales del siglo XIX y principios del XX, se dan las condiciones para el auge del ciclo sistémico estadounidense, cuyo inicio se observa de manera clara entre 1914 y 1945. Una

de las características de este ciclo es la internalización de costos de transacción mercantil. Este ciclo destaca por la promoción de modalidades de acumulación como el taylorista-fordista en su fase de expansión material, así como el despliegue de la modalidad toyotista una vez que se da la expansión financiera después de la crisis de los setenta del siglo XX. Respecto a los otros ciclos de acumulación, el régimen estadounidense internaliza, además, los costes de transacción en un único entorno organizativo de actividades y transacciones previamente ejecutadas por unidades comerciales independientes: las empresas multidepartamentales verticalmente integradas. Éstas lograron reducir y calcular con más precisión los costes de transacción que se encuentran vinculados a la transferencia de *inputs* intermedios a lo largo de una cadena de entornos organizativos independientes que conectan la producción primaria con el consumo final. Es así como se generaron economías de velocidad más no economías de tamaño (Arrighi, 1999).

Además de esas analogías, es pertinente mencionar que, durante el ciclo sistémico de acumulación norteamericano, la crisis señal de la década de los setenta del siglo XX se caracterizó por ser un proceso de transición del modelo productivo fordista al toyotista, impulsados en gran medida con anuencia de las políticas estatales y la reconfiguración de las estructuras “normativas” internacionales. La primera de estas modalidades de acumulación toma fuerza ante la consolidación de los Estados Unidos como agencia estatal hegemónica de la economía mundial, bajo la adopción de lo que se conocería como un “Estado benefactor” que proporcionó la infraestructura material, normativa y discursiva para agilizar la producción y la circulación de mercancías. Entre sus características se encuentran el perfeccionamiento de la producción y la expansión de la demanda agregada, por lo que, ante la lucha y las demandas obreras, esa modalidad implicó el incremento de los salarios y de la capacidad adquisitiva de los trabajadores.

Por su parte, la modalidad de acumulación toyotista, surgida en Japón a mediados del siglo XX, se expandió a partir de la década de los setenta ante la crisis de la modalidad de acumulación fordista. Su difusión implicó transformaciones en el sentido de la concentración en el desarrollo de tecnología de punta, así como en la implementación de métodos como el JIT (Just In Time, “justo a tiempo”) y los tableros Kanban que buscaban procesos rápidos y eficientes en la producción. Las máquinas y los robots jugaron un papel tan importante que empezaron a desplazar a los trabajadores. Además, uno de los elementos más sobresalientes, en el sentido de que transformaron la estructura productiva y de circulación de mercancías de la economía mundial, fue la desintegración productiva en términos geográficos a escala mundial.

Al mismo tiempo, la fase de expansión financiera del ciclo sistémico norteamericano, posterior a la crisis de sobreacumulación de la década de los setenta del siglo XX, se asocia con la incursión del neoliberalismo como un proyecto que articulaba las dimensiones económicas, política y cultural para implementar y legitimar un conjunto de transformaciones estructurales a través de reformas globales que fueron desplegadas también en los

espacios nacionales. Este periodo, caracterizado por la financiarización de la economía real y por la dinámica especulativa que generaría recurrentes momentos de crisis, estuvo vinculada con transformaciones en la esfera material caracterizados por la tendencia a replicar procesos de deslocalización de la producción, a escala global. Esto fue también posibilitado por los cambios que trajo consigo la denominada “revolución logística” (Grappi, 2016; Benvegnù *et al.*, 2019) que agiliza la circulación de materias primas, bienes intermedios y de consumo final, gracias a la capacidad de almacenamiento y de rápido desplazamiento.

A escala de las relaciones interestatales, la crisis de los setenta fue expresión de la manera en que el propio éxito del orden imperial norteamericano “fue minando, sin embargo, algunos de los cimientos de ese orden y eventualmente produjo su caída. Entre 1968 y 1973, la crisis monetaria mundial y la derrota militar en Vietnam crearon las condiciones para destrucción o transformación radical de algunas disposiciones institucionales de las cuales dependía vitalmente la hegemonía formal norteamericana” (Arrighi, 1983: 67). La crisis de los setenta fue, por tanto, un punto de inflexión para el sistema social histórico moderno en el que convergieron la crisis de hegemonía norteamericana y las transformaciones estructurales asociados en términos materiales e ideológicos a lo que se conoce como el proyecto neoliberal.

Se trata de procesos que, de manera tendencial y en ascenso, fueron auspiciados por transformaciones institucionales que, acompañadas por un aparato discursivo de legitimación, promovieron la liberalización del comercio y del flujo de capitales; la flexibilización laboral y espacial que acompañaron a la reconfiguración productiva y de circulación asociada al toyotismo; así como la privatización de empresas y sectores ampliamente sensibles en materia social, como el de la educación y el de la salud. El neoliberalismo se convirtió así en el paradigma que reorganizó, de manera profunda, el periodo posterior a la gran crisis de la década de los setenta de la economía mundial. Estas transformaciones estuvieron mediadas, con el objetivo de garantizar el consenso y mermar los profundos descontentos derivados de ella, por el lanzamiento de una base discursiva con un esquema de valores que trató de legitimar el despliegue de las transformaciones en curso. El objetivo parecía ser el que los nuevos vínculos entre las dinámicas de acumulación de capital y las estructuras de poder fueran aceptados por amplios sectores de la sociedad (Cabrera y Jaimes, 2024).

Podemos ubicar tales transformaciones a través de la clave desde la que el propio Arrighi (2007) discute con Schumpeter en torno a lo siguiente:

la incesante destrucción de las viejas estructuras económicas y la creación de otras nuevas mediante la innovación “no sólo [es] la fuente inmediata más importante de ganancias, sino que también produce indirectamente, mediante el proceso que pone en marcha, la mayoría de esas situaciones que dan lugar a las ganancias y pérdidas extraordinarias en las que las ope-

raciones especulativas adquieren un alcance significativo” (Schumpeter, [1964] 2003, como se citó en Arrighi 2007: 95).

A lo que Arrighi responde mencionando lo siguiente:

en lugar de cosechar premios espectaculares, la “gran mayoría” atraída al juego activa la competencia, que no sólo elimina los beneficios extraordinarios, sino que inflige pérdidas generalizadas al destruir las combinaciones productivas preexistentes. Schumpeter divide por eso el funcionamiento incesante del proceso de destrucción creativa en dos fases: la fase de la revolución propiamente dicha y la fase de absorción de los resultados de la revolución” (Arrighi, 2007: 95).

Una de las transformaciones que ha marcado el curso actual de la economía mundial tiene que ver con el desplazamiento de capitales que grandes empresas transnacionales dirigieron con la instalación de amplios procesos fabriles hacia la región de Asia-Oriental (Amsden, 2001). Sobre esto, Leo Panitch y Sam Gindin (2012) señalan que la política de “puerta abierta” implementada por China a principios de siglo XXI se distingue de lo que sucedió un siglo atrás cuando el capital global entró valiéndose del uso de la fuerza, pues ahora llegó gracias a una franca invitación (Panitch y Gindin, 2012: 294). Este proceso de atracción, vinculado al de “modernización” que China inició en la década de los setenta del siglo XX, se consolidó más adelante con la estrategia denominada *welcoming in* (Nash, 2021), poniendo de manifiesto el rol protagónico que el Estado Chino ha tenido, en lo que va del siglo XXI, en ese proceso de recentramiento de la economía mundial.

Desde esta perspectiva, se observa que el papel del aparato estatal ha sido fundamental en las transformaciones que surgen en cada ciclo sistémico. Las agencias estatales se han esforzado por propiciar las condiciones necesarias para el desarrollo de diferentes sectores y agencias capitalistas específicas a través de acciones en favor del capital. Para el caso del ciclo hegemónico norteamericano, es importante mencionar que nos parece relevante el papel que juega la cooperación internacional para el desarrollo en el actual contexto de caos sistémico. Esto se vincula con la segunda de las cuatro controversias planteadas por Arrighi y Silver (2001: 11) y que versa sobre el “equilibrio de poder entre Estados y organizaciones empresariales, y en particular a si la “globalización” ha socavado irremediabilmente el poder de aquellos” (Arrighi y Silver, 2001: 11). En ese sentido, coincidimos con los planteamientos que consideran que “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” (Pepa y Giunta, 2023: 263).

Tal y como lo señala Buscema (2020), la cooperación al desarrollo promovida por los Estados Unidos jugó un papel fundamental en la consolidación del orden hegemónico estadounidense, debido a que se trató 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).

Por otro lado, consideramos, siguiendo a Cabrera y Lo Brutto (2022), que China ha emulado la estrategia norteamericana de cooperación internacional de manera temprana; es decir, antes de ser considerado un centro hegemónico, y con algunas modificaciones importantes que junto con otros mecanismos le han permitido afianzar vínculos de manera cada vez más profunda con un amplio conjunto de naciones en el mundo. China despliega hoy este tipo de mecanismos en un momento anticipado a su posible ascenso como nuevo centro hegemónico mundial, mientras los Estados Unidos lo ejecutaron una vez que el consenso sobre su liderazgo era claro. Se trata de la coexistencia de un esquema de cooperación internacional tradicional y uno de Cooperación Sur-Sur, en los que China tiene una participación abierta, tomando cierta “inspiración transformadora” del primero para ser uno de los promotores de un esquema de cooperación alternativo (Cabrera y Lo Brutto, 2022).

Hasta aquí caben las preguntas sobre las estrategias que ha implementado China, a través de sus agencias capitalistas y de su agencia estatal-territorialista, para posicionarse en el lugar que actualmente ocupa en su posible ascenso en la hegemonía mundial, ubicando el papel que juega la cooperación internacional como un actor clave de este contexto.

3. COOPERACIÓN SUR-SUR Y EMPRESAS DE CAPITAL MAYORITARIAMENTE PÚBLICO CHINO

Consideramos pertinente el planteamiento de Giunta (2020) sobre el papel que juegan las empresas en su vínculo con los Estados y con otros actores dentro del sistema contemporáneo de cooperación internacional. Su análisis sobre el sector agroalimentario se torna sugerente para pensar en el rol que la cooperación internacional, en general, y la Cooperación Sur-Sur, en particular, juegan dentro de la estrategia de expansión de las

empresas con capital mayoritariamente público de China. Pues, proponemos que una de las vías por las que las empresas bajo la gestión de la SASAC han tenido un *boom* sin precedentes, en tan corto tiempo, es la de ser beneficiarias directas de la participación de China en el esquema denominado Cooperación Sur-Sur.

China ha adoptado un modelo híbrido de desarrollo económico en el que el Estado ha adquirido un rol particular para regular las acciones que inciden en sectores estratégicos. La SASAC ha favorecido la creación de un entorno donde las empresas se fortalecen y adquieren las condiciones necesarias para salir al extranjero por medio de grandes proyectos, entre los que se encuentran los de la Cooperación Sur-Sur. “Este proceso de adaptabilidad se debe principalmente a los esfuerzos del Estado en crear un entorno favorable —a través de diversas políticas públicas como es el sistema de coinversiones— para el desarrollo de un selecto grupo de empresas chinas de capital diverso; estatal, extranjero, público y privado” (Soto, 2015: 16)

La SASAC ha logrado que sus empresas participen no sólo en sectores estratégicos, sino que, además, sean las líderes en cada una de las industrias a las que pertenecen (Chen, 2017). Las acciones que ha implementado la República Popular China con un discurso socialista, al menos en apariencia, ha permitido que su gobierno impulse y promueva políticas plenamente capitalistas (Chen, 2017) y se apoye de instrumentos como la cooperación internacional y de sus agencias capitalistas para alcanzar nuevos horizontes productivos, económicos y políticos. Lo que ha posicionado a China como una potencia mundial, con políticas públicas que se alinean a las necesidades del mercado, pero con una gran intervención del Estado.

En el ámbito de la cooperación internacional al desarrollo en China, durante la década de los noventa del siglo XX, se realizó una reforma importante en materia de cooperación para priorizar el fortalecimiento de la inversión extranjera hacia China. Se creó un fondo con la finalidad de promover el crecimiento de aquellas pequeñas y medianas empresas que establecieran, como uno de sus objetivos centrales, el entablar proyectos o afianzar vínculos de cooperación directamente con empresas de países receptores de ayuda. Esto con la idea de que ambas partes pudieran encontrar ventajas en su participación (Yuan, 2023).

En términos del financiamiento al desarrollo, China inició, en el año 1995, “la provisión de créditos concesionales a países en desarrollo y empresas públicas chinas para proyectos completos de ayuda al exterior a través del Export-Import Bank, lo cual amplió eficazmente las fuentes de financiamiento” (Yuan, 2023: 71). Las empresas públicas no sólo recibieron créditos, sino que además eran las encargadas de impulsar proyectos principalmente para fomentar la industrialización de los países en desarrollo.

De esta manera, se incorporan oficialmente los créditos concesionales y la IED de las empresas públicas (respaldada realmente por créditos concesionales del gobierno) a la ayuda tradicional —donaciones y préstamos sin interés—, y se combinaron en un solo paquete de ayuda, el comercio y la inversión (Yuan, 2023: 71-72).

Por lo que gran parte de la ayuda y la inversión seguía la línea de consolidar un comercio fuerte en el ámbito internacional.

También a finales del siglo XX, la Cooperación Sur-Sur se centró en impulsar el desarrollo económico mediante de acciones en las que los países participantes se vieran favorecidos, no solo por medio de cooperación económica sino también por el flujo de cooperación técnica. Se incorporaron acciones relacionadas con el incremento de conocimientos y habilidades técnicas y productivas para las personas de los países en desarrollo. Además, los proyectos dieron un giro importante para priorizar no solo los relacionados con ramas productivas, sino aquellos involucrados en la construcción de infraestructura. Las empresas estatales empiezan a destacar en ese rubro, de hecho “En la CSS, de China, las empresas multinacionales se posicionan como uno de los actores de mayor relevancia en el ámbito de la cooperación internacional” (Yuan, 2023: 14). Este tipo de relaciones y de enfoque hacia las empresas por parte de la cooperación internacional era nuevo hasta ese momento, sin embargo, hoy se han convertido en actores estratégicos de la cooperación.

El año 2001 marcó un referente importante cuando China se incorporó a la Organización Mundial del Comercio. Entre las ventajas que obtuvo se encuentran el tener un acceso preferencial a mercados internacionales y la obtención de tarifas arancelarias más bajas y menos barreras comerciales, logrando aumentar sus exportaciones. Además, China se comprometió a seguir las normas internacionales del comercio, lo que ocasionó que más inversionistas confiaran en el país. Si bien un número considerable de empresas ya había logrado salir y colocar filiales fuera de China, a principios del siglo XXI se estableció una estrategia mucho más estructurada conocida como “*Going out*” o “*Go out*”, para la que la cooperación internacional es una importante aliada, particularmente la Cooperación Sur-Sur. Tal estrategia se enfocó en la internacionalización de las empresas chinas y en gestionar la inversión en el extranjero, en la que ya se mencionaba la formación y consolidación de empresas campeonas nacionales (Treacy, 2022). Esta estrategia les ha proporcionado a las empresas interesadas en invertir en el extranjero la oportunidad de hacerlo a través de capacitación e información necesaria para reducir los riesgos.

Por su parte, la estrategia “*welcoming in*”, que actuó en conjunto con la de “*Going out*”, se centró en las importaciones no sólo del sector productivo; además incluyó capital, tecnología y conocimiento, con la idea de consolidar el desarrollo y la innovación tecnológica del país, buscando posicionarse como uno de los mejores en este rubro. Es durante esta etapa cuando “(...) las empresas estatales han concentrado su atención en operaciones de adquisición para garantizar un suministro sostenible y a largo plazo de recursos para el país” (Yuan, 2023: 117). Como resultado de estas políticas, China creció y fortaleció su economía hasta llegar a afianzar su nuevo papel, el de exportador neto de capital, en gran parte apoyado por las estrategias de Cooperación Sur-Sur en conjunto con el manejo de las empresas estatales.

China ha adquirido un gran conocimiento profundo de sus propias ventajas, tales como el vasto mercado interno y el bajo costo de mano de obra altamente cualificada, y esto aprovechando dicha capacidad para la construcción de proyectos de gran envergadura, así como para ofrecer financiamiento en el marco de la CSS (Yuan, 2023: 69).

El régimen internacional de Cooperación Sur-Sur, liderado por China, se erige sobre tres ejes: el primero, 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 eje 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 eje está compuesto por el sistema de monitoreo y evaluación (Domínguez, 2018). Al mismo tiempo, la Cooperación Sur-Sur, respecto a los recursos financieros de asistencia al exterior, se centró en 3 ejes principales: el primero, son las subvenciones en las que destaca los proyectos de infraestructura, principalmente en la construcción de escuelas y viviendas en los países receptores; el segundo, son los préstamos libres de interés para países con una economía relativamente estable que se invierten en proyectos encaminados a mejorar las condiciones de vida de los habitantes del país receptor por medio diversos proyectos en infraestructura; y el último, son los préstamos que brindaron ayuda principalmente a través del suministro de maquinaria, productos y asistencia técnica (Yuan, 2023).

China ha logrado fortalecer su Cooperación Sur-Sur al grado que está dejando atrás los recursos financieros tradicionales proporcionados por instituciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Su soberanía financiera parece afianzarse cada vez más con instituciones como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, el Banco de Desarrollo de China y el Banco de Exportación e Importación de China que respaldan una buena parte de sus proyectos. En la actualidad “el nuevo patrón de cooperación internacional de China integra diversas dimensiones, tales como la ayuda, el comercio, la inversión, la cooperación científico-tecnológica y la cooperación social y cultural” (Yuan, 2023: 23). Precisamente, China ha tomado el rol de ser el banco de desarrollo más grande del mundo (Gallagher, 2018).

Existe una suerte de consenso sobre la existencia de amplias diferencias entre este esquema y el denominado de Cooperación Sur-Sur, aunque actualmente se amplía la discusión sobre las coincidencias entre ambos. Se torna relevante ubicar las potenciales tendencias a incorporar a las grandes corporaciones como parte importante de sus proyectos, colocándolas en situaciones de ventaja para la obtención de amplios beneficios. Para el caso que aquí nos ocupa, retomamos algunos ejemplos ilustrativos sobre el protagonismo que las empresas con capital mayoritariamente público de China poseen en el esquema de Cooperación Sur-Sur.

Se retoman tres casos en los que se manifiesta el engranaje de relaciones que sostienen las empresas gestionadas por la SASAC y la cooperación internacional: el primero de ellos se ubica en el sector energético, uno de los más relevantes para China, a través de la *joint venture* desplegada en Brasil y analizada por Sousa y Batista (2021); el segundo caso se ubica en el sector agroalimentario en África, analizado por Pepa y Giunta (2023); y, el tercero, en la minería en Brasil, específicamente en el caso de la minera “Vale” analizado por Clemente (2021).

Para el caso vinculado al sector energético, es importante mencionar que, desde la instauración de la República Popular China en 1949, éste ha sido una pieza clave para la economía del país. Sobre éste se observa que:

Los modelos de gobernanza para la industria han evolucionado a través del tiempo desde: 1) un sistema de administración centralizada (1949-1982). 2) a una estructura caracterizada por la división industrial o la creación de empresas de propiedad estatal (1982-1998). 3) un régimen moderno marcado por la reorganización industrial (1998, hasta la fecha), (Sánchez, 2012: 50).

En el periodo que va de las décadas de los 80 hasta finales de los 90, se dio un *boom* en la creación de empresas de propiedad estatal, las cuales han recibido una gran inversión y a las que se les han proporcionado las condiciones necesarias para modernizarse y posicionarse rápidamente entre las más fuertes. Las regulaciones industriales centralizadas se han generado a favor de la expansión de estas empresas con el objetivo de concentrar las ganancias. Existen tres corporaciones con subsidiarias que manejan gran parte de los recursos energéticos del país: la Corporación Nacional de Petróleo Marítimo de China, la cual concentra sus proyectos en el manejo del petróleo y el gas; la Corporación Petroquímica de China también conocida como Sinopec, centra sus actividades en la refinería y en la comercialización; y la Corporación Nacional China de Petróleo (CNPC), dedicada a las actividades vinculadas con el petróleo en general.

En relación a las metas de la República Popular China destaca lo siguiente:

las empresas petroleras también cumplen objetivos de seguridad nacional y política exterior de sus gobiernos. Algunas de estas se encargan de la explotación de campos petroleros y del desarrollo de oportunidades en el exterior, para así responder a las preocupaciones de seguridad energética nacional (...), (Sánchez, 2012: 60).

De manera que se han elaborado e implementado políticas y reformas preferenciales hacia este sector, por ejemplo “El gobierno chino le dio autoridad a CNPC y a Sinopec, de ser vendedores exclusivos (al mayoreo) de petróleo, y la facultad para la elaboración de

la política nacional de combustible” (Sánchez, 2012: 74). Esto les permitió posicionarse con una amplia ventaja ante sus competidores. También se ha dado la fusión entre empresas de ese sector, un caso interesante fue el de Shell, empresa multinacional británica de petróleo, con la Corporación Nacional China de Petróleo. China buscó esta alianza con la idea de reducir los riesgos en nuevos mercados, ganar experiencia, adquirir conocimientos técnicos y compartir infraestructura.

Respecto a las inversiones en el extranjero “Las empresas petroleras estatales contemplan a la inversión en el exterior como parte de sus objetivos para incrementar sus reservas de petróleo y de gas” (Sánchez, 2012: 63). A través de la cooperación han logrado llegar a otros países por medio de diversos proyectos de desarrollo. Por ejemplo, existe el caso de Petrobras en Brasil, una de las empresas petroleras más reconocidas mundialmente. Esta empresa se benefició por el financiamiento de China, en 2009, pues a través del Banco de Desarrollo de China, Sinopec y Petrochina recibió un monto de USD\$10 billones para la explotación del petróleo para cubrir la demanda de China (Jimenez *et al.*, 2019). Además, Petrobras actualmente mantiene relaciones comerciales con la Corporación Nacional de Petróleo Marítimo de China y Sinopec (Sousa y Batista, 2021), e incluso ha firmado acuerdos con ambas para continuar la exploración conjunta de petróleo presal en aguas muy profundas, en los que Petrobras espera recibir ayuda técnica y mejorar la tecnología para hacer más eficiente la extracción de petróleo.

En el caso del sector agroalimentario, en África se ubican proyectos que se realizan a través de la Cooperación Sur-Sur como el que consiste en el financiamiento para la construcción de Centros de Demostración de Tecnología Agrícola. Estos centros se caracterizan por brindar ayuda “tradicional” con la colaboración de asociaciones público-privadas, principalmente por medio de ayuda técnica, con especialistas que buscan generar modelos innovadores en la agricultura y promover la transferencia de tecnología. Hoy en día, existen más de 25 centros al interior de todo el continente. Además de desarrollar proyectos relacionados con la agricultura con el propósito de garantizar la seguridad alimentaria, estos centros se encargan de fortalecer y afianzar las relaciones entre los países involucrados y promueven el manejo de plataformas comerciales con el objetivo de incentivar la entrada de agencias capitalistas chinas.

Una de las grandes empresas que destaca en la participación en los Centros de Demostración de Tecnología Agrícola es *China National Agricultural Development Group*, la cual forma parte de la SASAC y que posee iniciativas agroalimentarias desde el 2009 en países como Benín y en Sudáfrica, entre otros. En el caso de Sudáfrica, después de un amplio proceso para su instalación, en febrero de 2014 el Centro de Demostración de Tecnología Agrícola entró formalmente en la fase de Cooperación Técnica. De manera más específica, es *China Agriculture International Development Co. Ltd.*, una subsidiaria de *China National Agricultural Development Group*, la empresa que actualmente toma la responsabilidad sobre este centro (Jiang *et al.*, 2016: 21-22). A pesar de que estos centros

cumplen con el propósito de generar modelos funcionales, la realidad es que el impacto social se ve muy limitado e, inclusive, algunos centros se encuentran deteriorados tras la pandemia del Covid-19, con una infraestructura dañada y maquinaria cada vez más atrasada (Pepa y Giunta, 2023).

A partir del análisis sobre los Centros de Demostración de Tecnología Agrícola, Pepa y Giunta (2003) ponen de manifiesto la convergencia en el uso de terminologías específicas entre la Cooperación Sur-Sur y la Norte-Sur, en una suerte de contaminaciones mutuas que, para el caso del sector agroalimentario en África se expresan en

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 (Pepa y Giunta, 2023: 275).

El último ejemplo tiene que ver con el sector minero de Brasil, particularmente con la minera transnacional Vale. Sus actividades están relacionadas con la logística, el transporte, la generación de energía, el petróleo y, por supuesto, la explotación de diversos minerales, con presencia a través de diferentes proyectos en los 5 continentes. Esta compañía se fundó con financiamiento estadounidense durante la Segunda Guerra Mundial, con el propósito de suministrar hierro a la gran potencia, quedando subsumida para satisfacer necesidades armamentísticas. En 1997 se da la privatización de esta empresa y será a partir del “boom de las *commodities*” de inicios del presente siglo, que la minera Vale se ha dedicado de manera creciente a servir la demanda del mercado chino. Por medio de diferentes estrategias ha buscado principalmente la reducción en los costos de extracción y el traslado de los minerales más importantes para sostener la producción china (Clemente, 2021).

En 2001 se crea una empresa fusión con la participación de Vale do Rio Doce y la empresa china Baosteel (*Shanghai Baosteel Group Corporation*) también conocida como Baowu (Jimenez *et al.*, 2019), la que además de enfocarse en la extracción se centra en mejorar las técnicas de explotación sobre las minas de hierro e incrementar su producción. Al igual que en los ejemplos anteriores, se trata de una corporación gestionada por la SASAC que se inserta en un esquema en el que la financiación ampliada contempla al comercio y a la inversión como formas de cooperación y ayuda al desarrollo por parte de China. El discurso detrás de las fusiones entre empresas de diferentes países es que promueven el desarrollo económico de la región y, en este caso, la generación de procesos innovadores a favor del medio ambiente. Sin embargo, quizás lo que se observa más allá de este planteamiento es la relación de dependencia que Brasil por medio de sus sectores más importantes y de una de sus grandes empresas ha sostenido ahora con China.

Las agencias capitalistas chinas gestionadas por la SASAC, como en los casos arriba resumidos, se caracterizan por poseer tecnología de vanguardia e innovación en sus procesos productivos y de servicios, con participación en proyectos de amplia envergadura. Estas agencias funcionan realmente bajo la lógica del capital, por lo que se han centrado en ser competitivas, en cubrir la demanda y las necesidades de sus consumidores y en generar una amplia oferta de bienes y servicios para los diferentes mercados a los que llegan. Las empresas participan como una especie de intermediarias en la cooperación, consideradas ahora como actores clave para la misma.

CONSIDERACIONES FINALES

Nos hemos aproximado, desde una mirada particular, a los cambios y transformaciones que ha presentado la dinámica de acumulación de capital y de reorganización de las estructuras de poder. A partir de ello, es posible plantear la manera en que actualmente la crisis de hegemonía norteamericana se sigue intensificando, incluso con manifestaciones más claras de las que presentó en sus orígenes durante la década de los setenta del siglo XX. No obstante, las distintas estrategias que han promovido en las últimas cuatro décadas, los norteamericanos no han podido evitar la emergencia del rol protagónico que adquiere China al participar de las instituciones del orden vigente, al tiempo en que promueve con fuerza, junto a otros estados, proyectos de financiamiento al desarrollo paralelos o “alternativos” a los tradicionales.

Encontramos elementos para pensar en las empresas de capital mayoritariamente público chino, gestionadas por la SASAC como inversor privado, como un modelo de agencia capitalista que, sin ubicarse de manera exclusiva en algún sector como sucedió en otros momentos de la historia de la economía mundial, posee potenciales para dirigir la dinámica de acumulación de capital. Esto con el apoyo del régimen de Cooperación Sur-Sur promovido por China y jugando un rol protagónico en la construcción de un potencial nuevo consenso interestatal con China como líder. Sin embargo, es importante considerar que, la continuidad de la valorización del capital posee hoy límites como los que nunca había experimentado en su historia, particularmente los que se presentan en términos ecológicos.

Las reflexiones con las que en el futuro podríamos contribuir a este debate deberán tener presente la dialéctica entre la lógica territorialista que se vale de la acumulación de capital para expandir su influencia territorial, que no es de estrictamente control y dominio, y la lógica capitalista, que se beneficia de estrategias, acuerdos y proyectos promovidos desde el Estado para la valorización del capital. Para lo aquí analizado, ambas lógicas son distinguibles en términos sólo analíticos y no en la especificidad que adquieren en una dimensión concreta, debido a que existe una gestión directa por parte del Estado de estas

empresas, siendo también el aparato estatal chino, a través de políticas y de la cooperación internacional, un promotor para su expansión a escala global.

Se trata del que podría ser un “modelo” organizativo de empresa con un amplio alcance a escalas material, financiera y normativa que relaciona de manera más íntima que nunca a la lógica de valorización del capital con la lógica estatal-territorialista, haciéndolas aparecer prácticamente como una sola. El organismo estatal-corporativo que usa China, denominado SASAC, se presenta así bajo la forma de un conglomerado corporativo para el sector privado al mismo tiempo que juega el rol de ser un organismo público más para el Estado, siendo la manifestación más clara de la síntesis entre ambas lógicas.

REFERENCIAS

- Araujo, Patricia (1994). Las reformas económicas en China y las zonas económicas especiales. *Apuntes 34 - Primer Semestre*. Universidad del Pacífico, 65-84.
- Arrighi, Giovanni (1983 [1982]). Una crisis de hegemonía. En Amin, S. et al., *Dinámica de la crisis global*, México, Siglo XXI, 61-118.
- _____. (1999 [1994]). *El largo siglo XX*. Madrid, España: Akal.
- _____. (2007). *Adam Smith en Pekín. Orígenes y fundamentos del siglo XXI*. Madrid, España: Akal.
- Arrighi, Giovanni y Silver, Beverly (2001 [1999]). *Caos y orden en el sistema-mundo moderno*, Madrid, España: Akal, S.A.
- Benvegnù, Carlota, Cuppini, Niclò, Frapporti, Mattia, Milesi. Floriano, Pirone, Maurilio (2019). Logistical gazes: introduction to a special issue of Work Organisation, Labour and Globalisation. *Work Organisation, Labour and Globalisation* 13(1), 9-14. <https://www.scienceopen.com/hosted-document?doi=10.13169/workorgalaboglob.13.1.0009>
- 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 García, Ada Celsa; Lo Brutto, Giuseppe (2023). Role of the China South-South cooperation hegemonic strategy as an “early emulation” in a context of systemic chaos. *Frontiers in Political Science*, 5, 1-11.
- _____. (2022) China and the Road to an Alternative Interstate Consensus. En Dal, Emel P. (ed.), *G20 Rising Powers in the Changing International Development Landscape*. London: Palgrave-Macmillan, 139-168.
- Cabrera, A. y Jaimes, J. (2024). Configuración histórica y discursiva de la migración: la privación de la condición humana. (Inédito)
- Chen, Zhiting (2017). *Governing Through the Market: SASAC and the Resurgence of Central State-owned Enterprises in china* (Degree of Doctor). University of Birmingham.
- Clemente, Dario (2021). Reorient América Latina: Las nuevas rutas del despojo van hacia China. El caso de Brasil y de la minera transnacional Vale. En Benzi Daniele, Domínguez Rafael, Lo Brutto Giuseppe, Rodríguez Gustavo (coords.). *Geopolítica y geoeconomía de la cooperación entre China y América Latina y el Caribe*, BUAP-ICSYH, 233- 264.
- Domínguez, Rafael (2018). China y la construcción de un régimen internacional de Cooperación Sur-Sur. *Internacional*, 13(1). doi: <https://doi.org/10.21530/civ.13n1.2018.737>
- Gallagher, Kevin P. (2018). China's Role As The World's Development Bank Cannot Be Ignored, *NPR, October, 11*.

- Giunta, Isabella (2020). Regímenes alimentarios, corporaciones y cooperación internacional en los tiempos de la Agenda 2030. En Giunta, Isabella y Caria, Sara (coords.). *Pasado y presente de la cooperación internacional: una perspectiva crítica desde las teorías del sistema mundo*. IAEN, Ecuador, 199-224.
- Grappi, Giorgio (2016). *Logistica*. Roma, Italia: Edisse.
- Jiang, Lu; Harding, Angela; Anseeuw, Ward; Alden, Chris (2016). Chinese agriculture technology demonstration centers in Southern Africa: the new business of development, *The Public Sphere*, Abril 2016. <https://agritrop.cirad.fr/582983/1/ATDC%20Paper.pdf>
- Jiménez, Daniel; Ruano, Lorena; Puerres, Juan (2019). Cooperación Sur-Sur China en América Latina: el caso de Argentina, Brasil y Chile. *Revista SATHIRI: Sembrador*, 2 (14): 22-41. doi: <https://doi.org/10.32645/13906925.859>
- Nash, Paul (10 may. 2012). China's "Going Out" Strategy. *Diplomatic Courier*. A global affairs media network, <https://www.diplomaticcourier.com/posts/china-s-going-out-strategy>.
- Oropeza, Arturo (2008). China y su modelo de desarrollo: líneas generales desde una perspectiva mexicana. *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. Ciudad de México, México: 439-493 <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3369/18.pdf>
- Pepa, Marisoley y Giunta, Isabella (2023). Geografías policéntricas de la cooperación internacional en agricultura. En Domínguez Rafael y Lo Brutto Giuseppe (coords.). *La cooperación internacional en la encrucijada. Globalización versus órdenes mundiales solapados*, Puebla: BUAP-ICSyh, 261-280.
- Sánchez, Miriam (2012). Las empresas petroleras chinas y su contribución a la eficiencia energética nacional. *Portes revista mexicana de estudios sobre la Cuenca del Pacífico*. 12(6): 49-80.
- Soto, Mauricio (2015). La industria automotriz China: competitividad y perspectiva en el comercio internacional. *Orientando*, 9. Universidad Veracruzana.
- State-Owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council [SASAC] (2024). Sitio oficial: <http://en.sasac.gov.cn>
- Treacy, Mariano (2022). Cooperación y dependencia en la relación bilateral de China y Argentina: un análisis de los préstamos y las inversiones chinas en el contexto de la adhesión a la Iniciativa de la Franja y la Ruta. *Perspectivas revista de Ciencias Sociales*, 14(7): 414-437.
- Vadell, Javier; Lo Brutto, Giuseppe; Leite, Alexandre; Crivelli, Eduardo (2020). El rol de la cooperación de China en la transformación estructural del Sur Global. *Geosul*, 35(77), 451-475. <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/77452/44752>
- Yuan, Fang (2023). *La Cooperación Sur-Sur de China con Ecuador* (Tesis doctoral). Universidad de Salamanca.

ANEXO I

Tabla 1. Empresas bajo la gestión de la SASAC

Nombre de la empresa	Sector	Sede
1 State Power Investment Corporation	Energético Nuclear	Beijing
2 China Aerospace Science and Technology Corporation	Aeroespacial	Beijing
3 China Aerospace Science and Industry Corporation	Aeroespacial e industrial (automotriz, electrónico, telecomunicaciones y construcción)	Beijing
4 Aviation Industry Corporation of China	Aeroespacial	Beijing
5 China State Shipbuilding Corporation	Construcción naval	Shanghái
6 China North Industries Group Corporation Limited (Norico)	Militar	Beijing
7 China South Industries Group	Militar Automotriz	Beijing
8 China Electronics Technology Group Corporation	Telecomunicaciones Electrónico Militar Infraestructura	Beijing
9 Aero Engine Corporation of China	Ingeniería aeroespacial	Beijing
10 China National Petroleum Corporation (CNPC) Petrochina	Petróleo Gas	Beijing
11 China Petrochemical Corporation o Sinopec Group	Refinería de petróleo	Beijing
12 China National Offshore Oil Corporation (CNOOC)	Petrolero Gas	Beijing
13 State Grid Corporation of China	Eléctrico	Beijing
14 China Southern Power Grid	Eléctrico	Guangzhou
15 China Huaneng Group	Eléctrico y energético	Beijing
16 China Datang Corporation	Generación eléctrica	Beijing
17 China Huadian Corporation	Generación eléctrica	Beijing

EMPRESAS CON CAPITAL MAYORITARIAMENTE PÚBLICO DE CHINA...

18 China Three Gorges Corporation	Eléctrico	Wuhan
19 China Energy Investment	Energético	Beijing
20 China Telecommunications Corporation	Telecomunicaciones	Beijing
21 China United Network Communications Group Co., Ltd. (CHINA UNICOM)	Telecomunicaciones	Beijing Shanghái
22 China Mobile Communications Group Co., Ltd. (CHINA MOBILE)	Telecomunicaciones	Beijing Shanghái
23 China Electronics Corporation	Información electrónica	Guangdong
24 China FAW Group Corp., Ltd.	Automotriz	Changchun
25 Dongfeng Motor Corporation Ltd.	Automotriz	Wuhan
26 China First Heavy Industries	Manufactura de maquinaria industrial	Qiqihaer, Heilongjiang
27 China National Machinery Industry Corporation (SINOMACH)	Industria pesada Construcción	Beijing
28 Harbin Electric Company Limited	Planta de energía y equipo	Harbin
29 Dongfang Electric Corporation	Planta de energía y equipo	Sichuan
30 Anshan Iron and Steel Group Corporation (Ansteel Group)	Industria del acero	Anshan
31 China Baowu Steel Group Corp., Ltd	Industria del acero	Shanghái
32 Aluminum Corporation of China Limited	Metales	Beijing
33 China COSCO Shipping Corporation Limited	Transporte marítimo	Shanghái
34 China National Aviation Holding Corporation Limited (AVIC)	Defensa Aeroespacial Autopartes	Beijing
35 China Eastern Airlines Corporation Limited	Aerolínea	Shanghái
36 China Southern Airlines Company Limited	Aerolínea	Guangzhou
37 Sinochem Corporation	Petroquímica	Beijing
38 China Oil and Foodstuffs Corporation	Alimentaria	Beijing
39 China Minmetals Corporation	Metales y minerales	Beijing
40 China General Technology Group (Genertec)	Maquinaria, construcción, energía, farmacéutica	Beijing

41 China State Construction Engineering Corporation (CSCEC)	Construcción	Beijing
42 China Grain Reserves Group Ltd. Company	Grano, aceite y algodón	
43 State Development and Investment Corporation (SDIC)	Desarrollo e investigación	Beijing
44 China Merchants Group Limited	Navegación	Shanghái
45 China Resources Holdings Company Limited	Negocios	
46 China Travel Service	Turismo	Hainan
47 Commercial Aircraft Corporation of China, Ltd (COMAC)	Aviación	Shanghái
48 China Energy Conservation and Environmental Protection Group Corporation (CECIC)	Protección del medioambiente Energía	Beijing
49 China International Engineering Consulting Corporation	Consultoría Ingeniería	Beijing
50 China Chengtong Holdings Group Ltd. (China Chengtong)	Operación de capital estatal Almacenamiento y logística	Hong Kong
51 China National Coal Group Co., Ltd	Carbón	Beijing
52 China Coal Technology & Engineering Group (CCTEG)	Minas de carbón	Beijing Shanghái
53 China Academy of Machinery Science and Technology Group	Tecnología e innovación aplicada a la industria manufacturera	Beijing
54 Sinosteel Corporation	Comercialización y logística de minerales Construcción Equipo manufacturero	Beijing
55 China Iron & Steel Research Institute Group (CISRI)	Metales y aleaciones	Beijing
56 China National Chemical Corporation (CHEMCHINA)	Química	Beijing
57 China National Chemical Engineering	Construcción	Beijing
58 China National Salt Industry Corporation	Sales comestibles	Beijing

EMPRESAS CON CAPITAL MAYORITARIAMENTE PÚBLICO DE CHINA...

59 China National Building Material Co., Ltd. CNBM	Materiales de construcción	Beijing
60 China Nonferrous Metal Mining (Group) Co., Ltd.	Extracción de minerales no ferrosos	Chaowau Subdistrict
61 General Research Institute For Nonferrous Metals (China)	Investigación	Beijing
62 BGRIMM Technology Group	Tecnología Energía Química Mineral	Beijing
63 China International Intellectual Co., Ltd. (CIIC)	Cooperación Internacional Economía Tecnología	Beijing
64 China Academy of Building Research	Investigación en Construcción	Beijing
65 CRRC Group Corporation	Manufactura	Beijing
66 China Railway Signal & Communication (CRSC)	Construcción y control de trenes	Beijing
67 China Railway Engineering Corporation	Energético	Beijing
68 China Railway Construction Corporation Limited (CRCC)	Construcción	Beijing
69 China Communications Construction Company, Ltd (CCCC)	Ingeniería y construcción	Beijing
70 Potevio Group Corporatio	Fabricantes de hardware de telecomunicaciones	Beijing
71 China Academy of Telecommunications Technology (Datang Telecom Group)	Tecnología de telecomunicaciones	Beijing
72 China National Agricultural Development Group (CNADC)	Agricultura	
73 China Silk Corporation	Comercio de seda Productos petroquímicos	
74 China Forestry Group	Silvicultura	
75 China National Pharmaceutical Group Corporation (CNPGC)	Farmacéutica	Beijing
76 China Poly Group Corporation	Negocios Tecnología Cultura	Beijing
77 China Construction Technology Consulting Co Ltd	Alta tecnología en construcción	

78 China Metallurgical Geology Bureau (CMGB)	Exploración geológica Investigación de minerales, sólidos y metales	Beijing
79 China National Administration of Coal Geology (CNACG)	Exploración geológica Carbón	Beijing
80 Xinxing Cathay International Group Co Ltd	Fabricación y distribución de productos metálicos Logística	
81 TravelSky Technology Limited	Información tecnológica Aviación	Beijing
82 China National Aviation Fuel Group Corporation (CNAF)	Petróleo Gas	Beijing
83 China Aviation Supplies Holding Company (CAS)	Adquisición de aeronaves y de suministros de aviación	Beijing
84 Power Construction Corporation of China	Construcción pesada e ingeniería civil	Beijing
85 China Energy Engineering Corporation or Energy China (CEEC)	Ingeniería Energía	Beijing
86 China National Gold Group Corporation (CNGC or China Gold)	Extracción de oro, plata y cobre.	Beijing
87 China General Nuclear Power Group (CGN)	Energía	Guangdong
88 China Hualu Group	Fabricante de electrónica	Liaoning
89 Nokia Sbell	Telecomunicaciones	Shanghái
90 FiberHome Technologies	Información y telecomunicaciones	Wuhan
91 Overseas Chinese Town Enterprises	Turismo Cultura	Shenzhen
92 Nam Kwong Group	Energía y electricidad Turismo Logística y Comercio	Macao
93 XD Group	Investigación y Desarrollo Energético	Shaanxi
94 China Railway Materials Commercial Corp CRMCC	Materiales de construcción	Beijing
95 China Reform Holdings Corporation (CRHC)	Servicios Financieros	Beijing

Fuente: Elaboración propia con datos de la SASAC (2024).

*La cooperación internacional en tiempos de competencia estratégica.
Entre el interregno hegemónico y la multipolaridad*

Ada Celsa Cabrera García
Eduardo Crivelli Minutti
Rafael Domínguez Martín
Giuseppe Lo Brutto
(Coordinadores)

coeditado por el Instituto de Ciencias Sociales
y Humanidades “Alfonso Vélaz 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 2024

Peso: 4.1 MB

El régimen de ayuda y cooperación internacional apuntaló la hegemonía de los Estados Unidos desde finales de la Segunda Guerra Mundial, bajo una lógica vertical entre donantes y receptores que corre de Norte a Sur. Dicho régimen disciplinar y realmente antidesarrollista se ha visto contestado en lo que va del siglo XXI por la consolidación de un régimen internacional de cooperación Sur-Sur promovido por China y otras potencias emergentes. En este panorama de competencia estratégica entre el hegemon en declive, Estados Unidos, y China en su desarrollo pacífico, se puede entrever el surgimiento y coexistencia de un nuevo orden mundial que trastoca los procesos de cooperación internacional incluidos como recurso de poder blando en las relaciones económicas y geopolíticas internacionales.

Este libro, producto de las reflexiones de distintos autores latinoamericanos y europeos, busca contribuir al debate de la cooperación internacional en tiempos de competencia estratégica entre Estados Unidos y China. Se distinguen dos grandes propuestas analíticas planteadas por los autores del volumen, aquellas que ubican la discusión en torno al interregno de una posible transición hegemónica y las que, al cuestionar el concepto occidental de hegemonía, proponen que se trata de un trayecto hacia un mundo multipolar presidido por un tipo de globalización más incluyente. La obra es la octava de la serie crítica promovida por 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-REEDES), y se publica en coedición entre 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

ISBN 978-84-19024-95-4 0 €



9 788419 024954



www.editorial.unican.es

THEMA: GTQ, KCSA, JBFH, 1KC, 1FPC, 1FJ